

RAPPORT SUR LE RENVOI D'UNE LOI AU PARLEMENT PAR LE CHEF DE L'ETAT

adopté par la Commission lors de sa 29^{ème} session (15-16 novembre 1996) sur la base d'une étude préparée par **M. Nicolas (Espagne) et M. Zlinszky (Hongrie)** avec l'assistance du Secrétariat

La proposition de dédier une étude sur la pratique suivie par les Etats membres du Conseil de l'Europe en matière de renvoi d'une loi au Parlement par le Chef de l'Etat, émane du Vice-Président du Parlement de la République de Moldova, M. Dumitru Diacov. Elle tire son origine d'une décision rendue par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur l'interprétation de l'article 93 de la Constitution.

Cette disposition dont le titre est "La promulgation des lois" prévoit :

(1) Le Président de la République de Moldova promulgue les lois.

(2) Le Président de la République de Moldova a le droit, s'il a des objections sur une loi, de la soumettre, dans un délai de deux semaines, au Parlement pour un réexamen. Dans le cas où le Parlement maintient la décision adoptée précédemment, le Président doit promulguer la loi.

Cette brève étude se propose donc d'exposer la pratique suivie par un certain nombre d'Etats européens et concernant les mesures constitutionnelles en matière de renvoi d'une loi au Parlement par le Chef de l'Etat.

Elle se base sur la méthode comparative et prend essentiellement en compte les dispositions constitutionnelles en la matière et, dans une moindre mesure, la jurisprudence des Cours constitutionnelles.

Cette étude se développe en deux parties : un exposé synthétique et général de différents cas se présentant dans les Etats européens (I) et une présentation plus détaillée des situations se manifestant dans les Pays suivants : France, Allemagne, Belgique, Irlande, Grèce, Italie, Pologne, Bulgarie et Hongrie.

I. Trois possibilités différentes prévues par les textes constitutionnels en cas de renvoi d'une loi au Parlement par le Chef de l'Etat

1) La Constitution ne prévoit pas une telle hypothèse.

Tel est le cas pour la majorité des Etats de l'Europe occidentale.

2) La Constitution n'établit pas un système précis quant aux modalités de vote d'un texte de loi renvoyé par le Président devant les Chambres, mais dispose un principe général.

En **France**, l'article 10 dispose que "Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée. Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée."

En **Italie**, l'article 74 prévoit : "Le Président de la République, avant de promulguer une loi, peut, au moyen d'un message motivé adressé aux Chambres, demander une nouvelle délibération. Si les Chambres approuvent de nouveau la loi, celle-ci doit être promulguée."

En **Estonie**, l'article 107 dit : "Le Président de la République promulgue les lois. Le Président de la République peut refuser de promulguer une loi adoptée par le Riigikogu et renvoyer cette loi au Riigikogu, dans les quinze jours qui suivent sa réception, pour un débat et une décision. Si le Riigikogu adopte à nouveau, et sans amendements, une loi qui a été renvoyée par le Président de la République, celui-ci doit promulguer la loi ou peut proposer à la Cour Nationale de déclarer la loi inconstitutionnelle. Au cas où la Cour Nationale déclare que la loi est conforme à la Constitution, le Président de la République doit promulguer la loi".

En **Lettonie**, l'article 71 établit : "Dans les quinze jours qui suivent l'adoption d'une loi par la Saeima, le Président de l'Etat peut demander, au moyen d'une lettre motivée adressée au Président de la Saeima, la révision de cette loi. Au cas où la Saeima ne change pas la loi, le Président de l'Etat n'a pas le droit de soulever d'autres objections".

Des dispositions semblables existent dans d'autres Etats : **Hongrie** (article 26); **République slovaque** (article 87 n° 3); **Roumanie** (article 77); **Turquie** (article 89).

A défaut de dispositions précises, la majorité requise dans ces cas est la même que celle demandée lors de l'adoption des lois selon la procédure ordinaire.

3) La Constitution prévoit des modalités de vote spécifique.

a) La majorité de deux tiers des députés est requise en **République de Bélarus** : l'article 100 n° 20 de la Constitution établit que "Le Président de la République de Bélarus : (...) 20) promulgue les lois et peut, dans un délai de 10 jours de la réception d'une loi, renvoyer celle-ci au Soviet Suprême pour une nouvelle discussion et un vote. Si la majorité non inférieure de deux tiers des députés élus du Soviet Suprême maintient la décision prise auparavant, le Président doit promulguer la loi dans un délai de trois jours (...)".

L'article 94 de Constitution de l'**Ukraine** dit au paragraphe 2 : "Dans un délai de quinze jours de la réception d'une loi, le Président de l'Ukraine signe celle-ci (...) et la promulgue officiellement, ou bien il la renvoie à la Verkhovna Rada de l'Ukraine (...) pour une nouvelle délibération"; et le paragraphe 4 : "Au cas où la loi, (...), est adoptée à nouveau par la Verkhovna Rada de l'Ukraine à une majorité non inférieure au deux tiers de sa composition constitutionnelle, le Président de l'Ukraine est obligé de signer la loi et de la promulguer dans les dix jours qui suivent"^[1].

En **Pologne** existe une disposition constitutionnelle (article 18.3) semblable (voir ci-après).

b) La majorité absolue est requise en Bulgarie, Grèce, Lituanie, Portugal et République tchèque.

L'article 42 de la **Constitution grecque** dispose : "1. Le Président de la République promulgue et publie les lois votées par la Chambre des députés dans le mois qui suit leur vote. Le Président peut (...) renvoyer à la Chambre des députés un projet de loi qu'elle a voté en précisant les raisons

de ce renvoi. 2. Une proposition ou un projet de loi dont le renvoi a été effectué à la Chambre des députés par le Président de la République est présenté en séance plénière de la Chambre des députés. Le Président de la République promulgue et publie obligatoirement dans les dix jours suivant son adoption la proposition ou le projet de loi qui a été à nouveau adopté à la majorité absolue du nombre total des députés, (...)"

En **Lituanie**, l'article 72 de la Constitution prévoit: "Une loi qui a été renvoyée par le Président de la République peut être à nouveau examinée et adoptée par le Seima. Une loi qui a été de nouveau examinée par le Seimas est considérée comme adoptée si les amendements et les additifs proposés par le Président de la République ont été adoptés ou si plus de la moitié des membres du Seimas a voté en faveur de la loi et, dans le cas d'une loi constitutionnelle, au moins trois cinquièmes de tous les membres. Les lois de cette nature doivent être signées dans un délai de trois jours et promulguées officiellement sur le champs par le Président de la République".

Au **Portugal** l'article 139, "Promulgation et veto", semble être la disposition constitutionnelle la plus complète et détaillée en la matière. Par conséquent, on le cite ici par entier : 1. Le Président de la République doit promulguer tout décret de l'Assemblée de la République ou exercer son droit de veto, dans un délai de vingt jours à compter de sa réception pour promulguer sous forme de loi, ou à compter de la publication de la décision du Tribunal constitutionnel qui ne retient pas l'inconstitutionnalité de la norme. En cas de veto, il demandera un nouvel examen du texte par un message motivé. 2. Si l'Assemblée de la République confirme le vote à la majorité absolue des députés en droit d'exercer leur mandat, le Président de la République devra promulguer le texte dans un délai de huit jours à compter de sa réception. 3. La majorité des deux tiers des députés présents, lorsqu'elle est supérieure à la majorité absolue des députés effectivement en fonction, sera toutefois nécessaire pour confirmer les décrets qui revêtent la forme de lois organiques et ceux qui concernent les matières suivantes : a) Les relations extérieures. b) La délimitation des secteurs de propriété des moyens de production, soit le secteur public, le secteur privé et le secteur coopératif et social. c) La réglementation des élections pour le Parlement européen et des autres actes électoraux prévus par la Constitution. 4. Le Président de la République doit promulguer tout décret du Gouvernement ou exercer son droit de veto, dans un délai de quarante jours à compter de sa réception pour promulguer ou à compter de la publication de la décision du Tribunal constitutionnel qui ne retient pas l'inconstitutionnalité de la norme. Il informera le Gouvernement du sens du veto par écrit. 5. Le Président exerce également le droit de veto, conformément aux articles 278 et 279 ["Contrôle de constitutionnalité"]".

En **République tchèque**, l'article 50 établit : "1. Le Président de la République a le droit de renvoyer une loi adoptée, à l'exception des lois constitutionnelles, par une décision motivée prise dans les quinze jours de la transmission de la loi à la Présidence de la République. 2. L'Assemblée des députés remet la loi renvoyée au vote. Aucun amendement n'est recevable. Si l'Assemblée des députés confirme la loi renvoyée à la majorité absolue des députés, la loi est promulguée. Sinon, la loi est présumée ne pas avoir été adoptée".

L'article 101 de la Constitution bulgare requiert également la majorité absolue (voir ci-après).

c) En **Géorgie**, conformément à l'article 68 de la Constitution, est requise la majorité de trois cinquième : "1. Un projet de loi adopté par le parlement est transmis au président de la Géorgie dans un délai de cinq jours. 2. Le Président signe et promulgue la loi dans un délai de dix jours ou renvoie le projet au parlement accompagné d'amendements. (...) 4. Si le parlement rejette les amendements du Président, le projet tel qu'il a été transmis par le parlement au Président est soumis à nouveau au vote. Le projet initial est considéré comme adopté s'il recueille les trois cinquièmes des suffrages des députés dans les cas des lois générales et des lois organiques et les deux tiers de leurs suffrages dans les cas d'amendements à la Constitution".

d) En **Azerbaïdjan**, l'article 110 de la Constitution ("La signature des lois") prévoit: "I. Le Président de la République azerbaïdjanaise signe les lois dans le délai de 56 jours à compter de leur transmission. Si la loi soulève des objections de la part du Président de la République azerbaïdjanaise, celui-ci, sans signer la loi, la renvoie dans le délai mentionné au Milli Medjlis^[2] de la République azerbaïdjanaise avec ses objections. II. Si le Président de la République azerbaïdjanaise ne signe pas les lois constitutionnelles, elles n'entrent pas en vigueur. Si le Milli Medjlis de la République azerbaïdjanaise adopte lors d'un nouveau scrutin à la majorité de 95 voix les lois précédemment adoptées à la majorité de 83 voix [lois concernant l'élection du Président; l'élection du Parlement et son statut; le référendum] à la majorité de 83 voix les lois précédemment adoptées à la majorité de 63 voix, ces lois entrent en vigueur après ce second scrutin".

II. Examen des cas se présentant dans certains Etats européens

1. La France

Ainsi qu'il a déjà été relevé ci-dessus, l'article 10 de la Constitution française prévoit que le Chef de l'Etat "peut (...) demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée." Cette demande oblige donc les Chambres à recommencer toute la procédure législative et à voter de nouveau le texte en question modifié ou non. Elles conservent en effet toute liberté de décision; elles ne sont soumises à aucun délai exceptionnel ni à aucune règle de majorité renforcée pour leur seconde délibération. C'est là une sorte de veto suspensif qui était déjà autorisé en 1875 et 1946. Ce pouvoir a été très rarement utilisé depuis 1875. Il pourrait jouer un rôle non négligeable dans les rapports du Parlement et des autorités gouvernementale et présidentielle. Il a été employé de manière utile sous la Ve République pour conduire les députés à revoir une loi regrettable votée trop vite par eux sur les immunités parlementaires. Il a aussi servi à revoir des textes votés dans une rédaction erronée. Sous la Ve République, après avoir été longtemps inemployé, il a permis au Président Mitterrand de se sortir d'un mauvais pas en 1983 : après le vote de la loi relative à la candidature de la France à l'exposition universelle de 1989, on s'était aperçu que ni l'Etat ni la ville de Paris n'étaient disposés à prendre en charge les frais de l'Exposition. Le renvoi au Parlement constituait en fait un moyen élégant de faire passer le projet aux oubliettes.

Mais le Président peut également user de ce droit pour permettre au Parlement de compléter une loi en remplaçant les dispositions qui ont été censurées par le Conseil constitutionnel. L'hypothèse est expressément prévue par l'article 23 de la loi organique du 7 novembre 1958. Elle s'est réalisée en 1958 à propos d'une loi relative à l'évolution de la nouvelle Calédonie.

Ces pouvoirs, dont le Chef de l'Etat dispose dans le domaine de la promulgation des lois et du contrôle de leur constitutionnalité, sont des pouvoirs partagés puisque les actes nécessaires à leur exercice, hormis la saisine du Conseil constitutionnel, doivent être contresignés.

2. L'Allemagne

La procédure législative s'achève en Allemagne par la promulgation de la loi par le Président fédéral qui doit, à cette occasion, contrôler la régularité du déroulement de celle-ci; c'est ce qu'il a fait, par exemple, à propos de la loi sur le service civil de remplacement des objecteurs de conscience. L'article 82 de la Loi fondamentale de l'Allemagne exige en effet la signature du Président avant la publication des lois. Cet article accorde donc au Président un certain contrôle sur celles-ci. Dans ce domaine, le Président fédéral n'est pas uniquement considéré comme le notaire de l'Etat. Il peut émettre des réserves constitutionnelles au sujet d'une loi. Toutefois, dans l'histoire de la République fédérale, on ne trouve jusqu'à présent que cinq cas dans lesquels le Président fédéral a refusé sa signature à une loi adoptée.

3. Belgique

Le problème de la sanction d'une loi par le Roi s'est posé en Belgique, lorsque en avril 1990 celui-ci devait sanctionner la loi sur la dépénalisation partielle de l'interruption de la grossesse. A cette occasion, le Roi a estimé qu'il ne convenait pas que le Roi fût la seule personne obligée de signer le document en question, alors même que sa conscience lui imposerait le contraire. Cependant, n'ayant pas l'intention d'entraver le fonctionnement normal des institutions, le Roi invita le Gouvernement à trouver une solution permettant de faire entrer en vigueur la loi même sans son intervention. Le Conseil des Ministres décida alors de recourir à l'article 82 de la Constitution selon lequel si le Roi se trouve dans l'impossibilité de régner (et telle semblait être la situation en ce moment), le Gouvernement peut, avec l'approbation de la Chambre, le suspendre de ses fonctions. Dans ces cas, la Constitution prévoit

que les pouvoirs du Roi sont exercés par le Conseil des Ministres. Le Conseil des Ministres sanctionna donc la loi et tout de suite après les Chambres réintégrèrent le Roi dans ses fonctions.

4. La Grèce

Comme on l'a déjà exposé précédemment, l'article 42 de la Constitution grecque prévoit que le Président de la République promulgue et publie les lois votées par la Chambre des députés et peut renvoyer à celle-ci un projet de loi qu'elle a voté, en précisant les raisons de ce renvoi. Le Président de la République promulgue ainsi les lois votées par le Parlement et les décrets pris en exécution ou sur habilitation (spécifique ou générale) législative. Il peut demander au Parlement une deuxième lecture de la loi votée par celui-ci, en exposant les motifs de ce renvoi.

En signant et en promulguant les lois votées par le Parlement ainsi que les décrets d'application des lois et de tous les autres actes importants de l'Etat, le Président de la République exerce un contrôle de constitutionnalité formel (ou externe). En apposant sa signature sur l'acte, il certifie l'authenticité de l'acte pris par l'organe compétent, ainsi que la régularité de la procédure suivie.

5. L'Irlande

A des rares exceptions près, le rôle du Président, en Irlande, est purement formel. Car l'article 13 de la Constitution, aux numéros 9 et 11, indique clairement que ses fonctions ne sont exercées que sur avis du gouvernement. "Gardien de la Constitution", le Chef de l'Etat exerce six attributions indépendamment du gouvernement^[3]. Mais les Présidents de la République ont rarement jugé nécessaire d'utiliser ces pouvoirs et n'ont jamais eu à le faire au cours de ce qui pourrait raisonnablement être considéré comme une crise. Un seul l'a été. Il s'agit de celui prévu à l'article 26 de la Constitution concernant la saisine de la Cour suprême sur la conformité d'une loi à la Constitution ("Renvoi des projets de loi devant la Cour suprême"). L'article 26 a été utilisé huit fois. Ont été soumis à la Cour suprême les suivants projets de loi : sur les délits contre l'Etat, sur la loi électorale, sur la loi pénale, sur les pouvoirs d'urgence, sur l'adoption, sur la fréquentation scolaire, sur le logement, et encore sur la loi électorale. Seuls les trois derniers projets de loi ont été considérés non conformes à la Constitution.

6. L'Italie

L'acte par lequel le Président de la République renvoie une loi au Parlement pour une nouvelle délibération représente la manifestation évidente d'une fonction de contrôle qu'il effectue, en tant que "garant ou tuteur de la Constitution", sur la façon dont a été exercée la fonction législative. Il y a dès lors lieu d'exclure une participation quelconque du Chef de l'Etat à l'exercice de l'activité législative; son intervention en vue de perfectionner l'acte législatif n'est nullement requise, celui-ci étant déjà parfaitement établi et formé à la suite de la délibération commune des deux Chambres. En outre, le Président de la République peut exercer sa fonction de contrôle uniquement pendant la phase de la procédure où l'acte législatif, déjà valablement constitué, devrait intégrer son efficacité : c'est à ce moment-là qu'il peut intervenir et suspendre provisoirement la promulgation de la loi. Le Gouvernement transmet la loi adoptée au Président de la République, qui dispose d'un mois pour la promulguer, à moins que les Chambres n'aient fixé un délai inférieur que le Président est tenu de respecter. Le Président peut demander aux Chambres, au moyen d'un message motivé (par lequel il expose les raisons du renvoi) et contresigné, de procéder à une nouvelle délibération de la loi (art. 74 de la Constitution). Cette prérogative n'a été utilisée que 33 fois de 1948 à 1991 : dans deux cas seulement le Parlement a maintenu intégralement la loi; dans 26 cas il a admis les amendements, juridiques ou de fond, suggérés par le Président; dans 5 cas le projet de loi a été abandonné.

Les effets de cette fonction de contrôle du Président de la République sur l'activité du Parlement demeurent en tout état de cause assez limités. En pratique, ils n'entravent nullement la liberté de détermination des Chambres, puisque celles-ci peuvent entériner intégralement la loi précédemment approuvée. Dans ce cas, conformément à l'article 74 de la Constitution, la loi "doit être promulguée."

En conclusion, l'usage du droit de renvoi d'une loi par le Président au Parlement est assez aisé mais sa soumission au contreseing en fait parfois une arme à la disposition du Président de Conseil, chef du gouvernement.

7. La Hongrie

Pour ce qui concerne les pouvoirs du Président de la République d'Hongrie en matière d'élaboration législative, il y a lieu de relever que celui-ci non seulement peut participer aux réunions de l'Assemblée parlementaire et de ses commissions, mais il a également le pouvoir de promouvoir le référendum et l'initiative législative (sans le contreseing ministériel, normalement requis pour l'exercice des autres activités présidentielles).

En outre, avant la promulgation, le Président peut demander à l'Assemblée parlementaire de réexaminer une loi que celle-ci avait approuvée. Il a toutefois l'obligation de la promulguer si la loi est approuvée de nouveau et sans modifications. En effet, l'article 26 de la Constitution de Hongrie dispose : "1. Dans les quinze jours (...) à compter de sa réception, le Président de la République assure la promulgation de la loi. Le Président signe la loi qui lui a été envoyée. La loi est promulguée par sa publication au Journal officiel. 2. Avant de la signer, et dans le délai fixé par l'alinéa 1, le Président de la République, s'il n'est pas d'accord avec la loi ou avec certaines de ses dispositions, peut renvoyer la loi avec ses remarques à l'Assemblée nationale en vue d'une nouvelle délibération. 3. L'Assemblée nationale discute une nouvelle fois la loi et décide de nouveau de son adoption. Le Président de la République est tenu de signer la loi transmise à l'issue de cette procédure et de la promulguer dans les cinq jours."

D'ailleurs, le paragraphe 4 prévoit que lorsque le Président estime "qu'une disposition de loi est en contradiction avec la Constitution, il la transmet (...) à la Cour constitutionnelle, pour solliciter son avis"; si l'inconstitutionnalité est constatée, le Président renvoie la loi à l'Assemblée nationale; dans la cas contraire, il est tenu de signer la loi et de la promulguer dans les cinq jours. Ce dernier pouvoir a été utilisé par le Président de la République de Hongrie par exemple en matière de dédommagement pour les expropriations effectuées pendant le régime précédent.

8. La Pologne

Dans l'exercice de ses pouvoirs, le Président polonais est fortement limité par les orientations politiques du Parlement. Plus spécifiquement, s'agissant de l'activité législative, il ne dispose pas d'un pouvoir absolu de veto : sa demande de réexamen des lois peut être surmontée par la Diète si elle approuve de nouveau la loi à la majorité des deux tiers des députés présents, pourvu que ceux-ci représentent au moins la moitié des membres élus. L'article 18.3 de la Constitution prévoit : "Le Président peut refuser de signer une loi et renvoyer celle-ci, avec ses remarques, à la Sejm pour une nouvelle délibération (...). Si la loi est approuvée à nouveau par la Sejm, à la majorité de deux tiers des votes, le Président signe la loi, dans un délai de sept jours, et ordonne sa promulgation au Journal des lois de la République de Pologne, (...)."

9. La Bulgarie

L'article 101 de la Constitution bulgare dispose : "(1) Le Président peut, dans le délai prévu à l'article 88 paragraphe 3 [quinze jours], renvoyer une loi, avec ses remarques, à l'Assemblée Nationale pour une nouvelle délibération. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée. (2) La nouvelle approbation de cette loi requiert la majorité de plus de la moitié de tous les Membres de l'Assemblée Nationale. (3) A la suite d'une nouvelle approbation de la loi par l'Assemblée Nationale, le Président doit promulguer la loi dans les sept jours suivant sa réception." Le Président bulgare peut donc renvoyer une loi à l'Assemblée pour une nouvelle délibération. Toutefois, si le Parlement approuve de nouveau cette loi à la majorité absolue, le Président est obligé de la promulguer.

Le renvoi des lois au Parlement, ainsi que la dissolution de celui-ci et la formation du Gouvernement, sont les seuls actes qui ne requièrent pas de

[1] Il s'agit de la Constitution de l'Ukraine adoptée le 28 juin 1996 par la Verkhovna Rada. En mai 1996, la Commission de Venise avait adopté une opinion sur le projet de la Constitution de l'Ukraine. Quant à l'article 94 (à l'époque article 95), elle avait estimé excessive la majorité de deux tiers des membres des deux Chambres exigée pour éviter le veto suspensif du Président de la République, cette majorité pouvant entraver l'activité législative.

[2] Le parlement de la république azerbaïdjanaise est composé de 125 députés.

[3] Une exception mise à part - la décision de refuser la dissolution du Parlement -, le Président ne peut exercer ses pouvoirs discrétionnaires qu'après avoir consulté le Conseil d'Etat, qui comprend de hauts fonctionnaires.