



Strasbourg, le 13 octobre 2009

CDL(2009)161*

Avis n° 544 / 2009

fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

OBSERVATIONS
SUR LE PROJET DE REVISION CONSTITUTIONNELLE
DU LUXEMBOURG

par
M. Jean-Claude COLLIARD (Membre, France)

*Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décidait autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

L'avis demandé à la Commission de Venise trouve son origine dans la révision de la Constitution du Luxembourg du 12 mars 2009 à la suite du refus du Grand-Duc de promulguer une loi votée par le Parlement relative au droit de mourir dans la dignité. Avec un sens de l'Etat qu'il faut saluer, le Grand-Duc a demandé lui-même à être déchargé de sa compétence de sanction de la loi pour éviter qu'une telle impasse ne soit à nouveau rencontrée. Cette affaire rappelle à bien des égards celle connue par la Belgique en avril 1990 à propos d'une loi sur l'interruption volontaire de grossesse et qui avait conduit à l'abdication momentanée du roi Baudouin.

Elle a entraîné la révision du 12 mars 2009 qui a réglé ce problème en distinguant, de manière à mon sens un peu artificielle, sanction et promulgation. Toutefois, cela a conduit à penser qu'un texte modifié par de nombreuses révisions méritait, dans un souci de cohérence, une refonte d'ensemble proposée par le texte aujourd'hui examiné. J'indique tout de suite que cet objectif de cohérence me paraît largement atteint.

Au cours de la réunion de la commission de Venise de juin 2009 qui a pris la décision de donner suite à cette demande d'avis a été posée la question de savoir si l'abandon par le Grand-Duc de son pouvoir de sanction ne modifiait pas les équilibres du régime parlementaire. Je me propose de répondre à cette question avant de faire quelques remarques ponctuelles sur l'ensemble du projet de révision.

1. Sur le pouvoir de sanction/promulgation (voir l'article 85 du projet)

1.1 Il se rattache aux origines mêmes du régime parlementaire qui comme on le sait naît de l'affaiblissement progressif de la légitimité monarchique devant la légitimité démocratique incarnée par la ou les Chambres. Le Roi ayant été longtemps considéré comme garant du bon fonctionnement du régime a généralement gardé cette compétence formelle, comme le Président de la République là où la forme républicaine l'a emporté. Cela dit, ce pouvoir est parfaitement formel : le royal assent n'a plus été refusé en Grande-Bretagne depuis les temps de la reine Anne, c'est-à-dire au début du 18^{ème} siècle.

On notera qu'en France même si le Président de la République a de grands pouvoirs il ne s'est jamais opposé à la promulgation d'une loi (en France on ne distingue pas sanction et promulgation), même lorsqu'elle lui déplaisait, ce qui était souvent le cas en période de cohabitation. Tout au plus a-t-il demandé trois fois en cinquante ans une deuxième délibération (pouvoir qui lui est reconnu par l'article 10 de la Constitution) et ce de manière consensuelle pour remédier à un problème technique apparu après le vote (notamment après censure partielle du Conseil Constitutionnel).

Cette déshérence générale trouve peut être une exception au Portugal où le président Soares, en particulier, saisissait volontiers la Cour Constitutionnelle avant de promulguer la loi !

1.2 On pourrait discuter longuement de l'idée que le régime parlementaire est un régime d'équilibre des pouvoirs, le législatif incarné par la Chambre et l'exécutif par le Gouvernement, avec l'arbitrage éventuel du Chef de l'Etat. Et c'est ce qui justifierait le rôle de ce dernier en matière de sanction et de promulgation. La doctrine contemporaine voit plutôt dans le régime parlementaire une situation de fusion des pouvoirs au profit du gouvernement appuyé par la majorité parlementaire, laquelle est aujourd'hui, à de rares exceptions près, stable et fidèle au gouvernement pour la durée de la législature. Le gouvernement gouverne et fait voter les lois qu'il souhaite avec simplement deux limites :

- une limite politique, l'acceptation de la majorité parlementaire
- une limite juridique, l'éventuelle censure par la Cour Constitutionnelle, lorsqu'elle existe.

1.3 Cela amène à penser que le transfert du rôle de promulgation du Chef de l'Etat au Gouvernement, principal auteur de la loi, mais avec l'accord du Parlement, ne change rien par

rapport à la pratique effective et ne constitue pas en elle-même une menace pour le fonctionnement démocratique d'un régime politique. De plus la rédaction du projet actuel (art 85) a le mérite de supprimer la distinction, à mon sens un peu artificielle, que la révision de 2009 établissait entre sanction et promulgation.

2. Sur le texte du projet de révision

La lecture conduit aux observations suivantes :

2.1 : Article 2

Certes la formule « régime de la démocratie parlementaire » date de 1948... pour autant si je sais ce qu'est un régime parlementaire, je ne sais pas très bien ce qu'est la « démocratie parlementaire » dont il existe des versions bien différentes.

2.2 : Article 16

La formule « l'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes » est assez générale. Elle pourrait être précisée en prévoyant que la loi peut prendre les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif.

2.3 : Article 27

La généralité de la formule « les communications à caractère personnel sous toutes leurs formes sont inviolables » laisse à penser que cela concerne aussi internet ; si c'est le cas cette innovation est heureuse et la Constitution du Luxembourg sera à ma connaissance la première à le dire.

2.4 : Article 32

On saluera les dispositions détaillées sur l'accès à l'enseignement !

2.5 : Article 42

La formule « naturelle et légitime » pour la descendance surprend le lecteur français pour qui les enfants sont ou naturels ou légitimes. Il est vrai que le commentaire lève l'ambiguïté.

2.4 : Article 48

Le texte dit que le conseil de gouvernement « après avoir fait constater l'impossibilité » pour le Grand-Duc de remplir ses fonctions, informe la Chambre. Mais s'il fait constater c'est par qui ? D'après le commentaire c'est par le Conseil lui-même. Pourquoi ne pas dire plus clairement « après avoir constaté » ?

2.5 : Article 55

La formule selon laquelle en cas de crise internationale c'est le Grand-Duc qui prend les règlements paraît quelque peu contradictoire avec la perte de son pouvoir de promulgation législative. De plus ces règlements pouvant être contraires aux dispositions légales existantes, il devrait y avoir là des garanties procédurales. Par exemple la consultation de la Cour constitutionnelle.

2.6 : Article 77

J'ai un peu de mal à comprendre que le Grand-Duc puisse à la fois dissoudre la Chambre (pouvoir de l'article 78, heureusement encadré par l'article 99§3) et lui demander de se réunir alors qu'elle est dissoute. Si l'on veut, ce qui peut se comprendre, qu'il y ait un débat sur la dissolution, il vaut mieux qu'il soit préalable à l'acte !

2.7 : Articles 79-80

La rédaction me paraît bien meilleure que celle de l'ancien article 47 qui semblait faire du Grand-Duc le juge de la recevabilité des projets et, plus curieusement encore, des propositions de loi.

2.8 : Article 85

Comme dit en 1, la rédaction est heureuse et supprime la distinction de 2009 entre sanction et promulgation. Mais le délai de trois mois après la transmission suivant le vote définitif me semble inutilement long.

2.9: Articles 93-94

On ne peut que saluer la reconnaissance du Premier ministre, jusque là absent du texte constitutionnel alors que c'est dans la pratique un personnage essentiel. Mais ne convient-il pas alors de lui confier un rôle de proposition pour la nomination et surtout la fin des fonctions des membres du gouvernement, ce qui est certainement le cas dans la pratique. En l'absence d'une telle disposition la Constitution garde un aspect un peu daté ! Et, contrairement à ce qui est dit dans le commentaire, je pense qu'une telle disposition a bien sa place dans la Constitution.

2.10 : Article 101

La responsabilité politique des membres du gouvernement est-elle individuelle ou collective ? Le point mérite d'être précisé et, si je me réfère au commentaire, j'ai l'audace de trouver pour ma part préférable la rédaction proposée par le gouvernement !

2.11 : Article 120

Le rôle de la Cour constitutionnelle en matière de conformité des lois est réglé par une formule très générale. Il est vrai qu'une loi détaillée lui est consacrée (loi du 27 juillet 1997).

Pour autant la Constitution pourrait préciser si le contrôle de la loi est a priori ou/et a posteriori. Un contrôle a priori pourrait justifier le délai de trois mois évoqué en 2.10... et faire disparaître toute crainte qui pourrait naître de l'abandon du pouvoir de sanction grand-ducal.

2.12 : Article 136

Le §8 donne au Grand-Duc le droit de dissoudre un conseil de commune. Même si cet acte doit certainement recevoir le contreseing ministériel il paraît quelque peu exorbitant. Ne faudrait-il pas l'encadrer par un avis ou, au minimum, par la proposition du gouvernement ?

3. Conclusion

L'effort d'ordonnancement me semble avoir largement atteint son but en aboutissant à un texte plus clair et plus moderne. En lisant la constitution avant le projet de révision j'avais été frappé par quelques archaïsmes (qu'on me pardonne...) et notamment par l'absence de mention d'un

Premier ministre alors que dans la réalité le personnage est essentiel et le Luxembourg en a connu plusieurs de grande qualité.

Cela dit, pour des raisons historiques sans doute, beaucoup de pouvoirs restent formellement attribués au Grand-Duc alors que dans la réalité ils sont, à ma connaissance, exercés par le gouvernement. Certes la formule générale de contreseing de l'article 52 répond juridiquement à l'objection. Mais, puisque le Luxembourg a le courage d'entreprendre une révision générale de la Constitution, ne pourrait-elle être l'occasion de rapprocher davantage le texte de la pratique démocratique effectivement suivie ?