La révision de la Constitution - les motifs

Avec l'article qui suit forum inaugure une série sur la révision de la constitution luxembourgeoise. Étant donné que la Chambre des Députés issue des élections du 13 juin 1999 est une constituante et a le droit de réviser pratiquement la totalité de la constitution et que, malgré la gravité fondamentale d'une telle révision, le débat électoral a complètement esquivé cette question, la rédaction se propose de revenir tout au long de l'année sur quelques aspects majeurs de la constitution luxembourgeoise qui devraient faire l'objet d'une révision.

La série est inaugurée par une contribution du député Paul-Henri Meyers (PCS), président de la Commission parlementaire des Institutions et de la Révision constitutionnelles qui expose les motifs qui ont incité les députés à déclarer révisables presque l'entièreté de la constitution.

Dans la déclaration adoptée lors de la séance du 21 mai 1999, la Chambre des Députés a proposé de procéder à la révision de 115 articles de la Constitution, désignés séparément. N'ont pas été déclarés révisables les articles 1 à 6 ainsi que les articles 8, 32 et 50. Comme l'article 114 de la Constitution dispose que „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 déclaration de la Chambre des Députés doit être sanctionnée par le Grand-Duc, formalité accomplie par la déclaration signée par le Grand-Duc héritier, dans ses fonctions de Lieutenant-Représentant le 8 juin 1999 et contresigné par tous les membres du Gouvernement.

D'après le texte formel de l'article 114 de la Constitution, ce sont les seules dispositions déclarées révisables que la Chambre des Députés, issue des élections du 13 juin 1999, peut modifier. A première vue on peut s'étonner du nombre élevé d'articles déclarés révisibles, dont près d'une trentaine ont fait l'objet d'une révision partielle au cours des vingt dernières années. Par ailleurs, toutes les Chambres des Députés élues depuis 1969 étaient des Constituantes.

Celui qui veut procéder à une révision ou à une réformation doit avoir des motifs sérieux pour s'y engager.

Même si les raisons qui ont amené la Chambre à sa déclaration du 21 mai 1999 ne lient pas la Constituante élue le 13 juin 1999, il peut paraître utile d'examiner les considérations développées par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle dans son rapport du 20 mai 1999 (doc. parl. No 4574).

Une première raison "réside dans l'environnement à la fois institutionnel et sociétal modifié profondément par rapport aux données dans lesquelles la Constitution est née". La Commission cite notamment le rôle accru des institutions internationales.

Certes, notre loi fondamentale date de 1868: les principes de notre régime politique et de l'exercice des pouvoirs, le rôle des organes, les libertés fondamentales ont été inscrites dans cette Constitution qui s'est fortement inspirée de la Constitution belge de 1831, qui - il faut le souligner - a également été maintenue jusqu'à nos jours dans ses éléments de base. Les aménagements et améliorations intervenues au cours des dernières décennies ont permis d'adapter la Constitution aux exigences nouvelles tout en maintenant un texte très concis d'une grande densité juridique. La Constitution ne contient pas toutes les dispositions organiques de l'Etat; elle en fixe les éléments fondamentaux. Même si la

Même si la Constitution doit être le reflet des conceptions démocratiques et sociales de nos jours, elle doit continuer à énoncer limitativement et exclusivement les principes juridiques essentiels relatifs au fonctionnement des organes de l'Etat et les droits fondamentaux des citoyens.

Constitution doit être le reflet des conceptions démocratiques et sociales de nos jours, elle doit continuer à énoncer limitativement et exclusivement les principes juridiques essentiels relatifs au fonctionnement des organes de l'Etat et les droits fondamentaux des citoyens. Une difficulté majeure consiste toujours à faire la part des choses et à ne retenir que ce qui est essentiel ou indispensable.

Un problème soulevé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a trait à la transposition en droit interne de directives communautaires. La loi du 9 août 1971 concernant l'exécution de la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports permet la transposition de directives communautaires par voie de règlement grand-ducal. Sont exceptées de cette réglementation les matières réservées à la loi par la Constitution.

Une disposition analogue est insérée annuellement dans la loi portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières. Par cette loi, le Grand-Duc est habilité à prendre, en cas d'urgence, des règlements d'administration publique, même dérogatoires à des dispositions légales existantes, ayant pour objet des mesures d'ordre économique et financier. Sont exceptées de cette réglementation les matières réservées à la loi par la Constitution.

Or, les matières qui d'après la Constitution sont réservées à une loi formelle sont nombreuses et touchent les domaines très divers.

Sont notamment du domaine de la loi formelle:

- l'octroi de droits politiques à des non-luxembourgeois (art. 9 al 3);
- l'admissibilité de non-luxembourgeois à des emplois publics (art. 10 bis al 2);
- l'organisation de la sécurité sociale, la protection de la santé et le repos des travailleurs (art 11, (5));
- la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole (art. 4 et 16);
- la détermination des infractions et la fixation des peines (art. 12 et 14);
- la détermination des cas d'application et de la procédure d'expropriation (art. 16);
- l'assistance médicale et sociale (art. 23 al 1er);
- l'organisation de l'enseignement (art. 23 al 3);
- l'emploi des langues en matière administrative et judiciaire (art. 29);
- l'approbation des traités (art. 37);

- la détermination des cas et les conditions d'un référendum (art. 51 (7));
- l'organisation et les attributions des forces de l'ordre (art. 97);
- l'établissement d'impôts (art. 99);
- l'aliénation, l'acquisition ou la réalisation d'un grand projet dépassant les limites fixées par la loi (art. 99);
- l'établissement d'une charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice (art. 99).

Les révisions de la Constitution intervenues dans un passé récent, loin de réduire les „matières réservées“, ont contribué à en allonger le nombre. À une époque où il convient souvent de prendre des mesures rapides, la Constitution peut constituer un frein sérieux pour l'exercice efficace des attributions réservées normalement au pouvoir exécutif. Le principe même des „matières réservées“ connaît certains tempéraments alors que le Conseil d'Etat a admis qu' „il n'est pas nécessaire que la loi se charge de la réglementation intégrale. Il suffit que le principe et les modalités substantielles de la matière réservée soient retenus par la loi“ (Livre jubilaire: Discours de Monsieur Félix Welter p. 67). Encore faut-il déterminer ce qui est „substantiel“ et ce qui peut être considéré comme une question d'ordre technique ou encore comme un détail susceptible de faire l'objet d'un règlement d'exécution.

Un autre problème soulevé dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 concerne l'approbation par notre pays de traités internationaux comportant des clauses contraires à notre loi fondamentale. Lorsqu'un traité comporte une ou plusieurs dispositions qui ne sont pas compatibles avec la Constitution luxembourgeoise, il faudrait procéder à une révision préalable de la Constitution qui doit se faire conformément aux dispositions de l'article 114 de la Constitution comportant chaque fois une déclaration de révision et la dissolution subséquente de la Chambre des Députés.

Pour éviter la procédure très rigide de la révision constitutionnelle, la Chambre précédente avait déjà élaboré un projet prévoyant une procédure moins rigide en vue d'une révision de la Constitution. Ce projet doit être réexaminé par la Chambre issue des élections du 13 juin 1999.

Au niveau du pouvoir réglementaire la Cour constitutionnelle a affirmé dans plusieurs arrêts que l'exécution d'une loi par voie de règlement ministériel est contraire à l'article 36 de la Constitution qui réserve au Grand-Duc seul le pouvoir de prendre les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. Or, dans

le passé, des mesures d'exécution ont été prises par des règlements ministériels ou par des règlements du Gouvernement en Conseil, se limitant le plus souvent à régler des questions de détail non prévues dans des règlements grand-ducaux. Cette façon de procéder, plus expéditive, n'est pas conforme à l'article 36 de la Constitution.

La déclaration gouvernementale du 12 août 1999 retient "qu'il est proposé de modifier la Constitution afin de permettre à la loi ou au règlement grand-ducal d'habiliter un ministre à prendre des mesures de détail indispensables à l'application des normes arrêtées par le pouvoir législatif ou le Grand-Duc".

Enfin, dans son rapport du 20 mai 1999, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle souligne que les révisions constitutionnelles entreprises par les Chambres successives „comporte le danger d'un texte non cohérent“. Le souci de présenter un texte plus cohérent a amené la Chambre à retenir dans la déclaration que „lors de révision de la Constitution, tous les intitulés des chapitres pourront être modifiés. L'ordonnance et la numérotation des articles de la Constitution, même non modifiés, pourront être changées“.

Les problèmes ci-avant soulevés n'ont qu'un caractère indicatif. Ils ont été abordés alors qu'ils ont été indiqués dans le rapport précité de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du 20 mai 1999. Si un nombre élevé d'articles de la Constitution ont été déclarés révisables, il n'est pas certain que tous fassent l'objet d'une modification. La Commission compétente doit accomplir ses travaux avec une grande ouverture d'esprit, avec de la pondération, mais aussi avec la détermination de ne pas toucher aux „fondements de notre monarchie constitutionnelle et parlementaire“ et aux droits fondamentaux des citoyens.

Paul-Henri Meyers

président (PCS) de la Commission parlementaire des Institutions et de la Révision constitutionnelle