

Paul-Henri Meyers

La monarchie constitutionnelle

Pour saisir la portée des dispositions relatives à la monarchie prévues dans le projet de révision constitutionnelle, il n'est pas sans intérêt de revoir l'évolution historique du rôle institutionnel du Grand-Duc et de ses attributions constitutionnelles.

1. Effacement progressif du pouvoir monarchique

La Constitution promulguée en 1868 réservait au Roi Grand-Duc un rôle institutionnel primordial. Aux termes de l'article 33, il exerçait la puissance souveraine conformément à la Constitution et aux lois du pays. Il exerçait seul le pouvoir exécutif, il sanctionnait et promulguait les lois, il nommait aux emplois civils et militaires, il commandait la force armée.

Certes, la Constitution de 1868 n'a pas repris le texte de l'article 32 tel qu'il figurait dans la Constitution du 27 novembre 1856 stipulant que « la puissance souveraine réside dans la personne du Roi Grand-Duc ». Toutefois la loi du 17 octobre 1868 portant révision de la Constitution de 1856, tout en affirmant dans son article III que la Constitution révisée « forme pour l'avenir le texte de la Constitution du Grand-Duché » n'abolit pas formellement la Constitution de 1856.

La réforme du 15 mai 1919 modifiant l'article 32 de la Constitution met fin à cette ambiguïté en prévoyant que « la puissance souveraine réside dans la Nation », tout en maintenant le texte de la Constitution de 1868 qui confère l'exercice de la puissance souveraine au Grand-Duc conformément à la Constitution et aux lois du pays.

Dans une proposition de révision de la Constitution du 12 avril 1994 (doc. parl. n° 3908), la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle revient sur le problème de l'exercice de la puissance souveraine qui, en fait, est exercée « par les différents organes du pouvoir ». Dans le même projet de révision il est proposé de remplacer les termes « prérogatives du Grand-Duc » par ceux « d'attributions du Grand-Duc ». Enfin il est proposé d'inscrire dans la Constitution un article prévoyant que le Grand-Duc est le Chef de l'État.

Face à l'avis critique du Conseil d'État du 6 mai 1994, notamment en ce qui concerne l'exercice de la puissance souveraine, la Chambre des Députés ne modifie que la disposition de l'article 33 relative aux fonctions du Grand-Duc comme Chef d'État. En même temps, elle supprime dans l'article 4 le mot « sacré » se rapportant à la personne du Grand-Duc.

Le 3 décembre 2008, face au refus probable du Chef de l'État de sanctionner la loi sur l'euthanasie qu'une majorité à la Chambre des Députés s'apprêtait à voter, le Gouvernement a déposé à la Chambre des Députés un projet de révision de l'article 34 de la Constitution prévoyant la suppression de la prérogative du Grand-Duc de sanctionner les lois votées par la Chambre des Députés (doc. parl. n° 5967).

La sanction d'une loi constitue l'acte par lequel le Chef de l'État marque son accord avec le texte de la loi votée par la Chambre des Députés. En apposant sa signature

sur le document reproduisant en termes identiques la loi votée par la Chambre, le Grand-Duc participe à l'exercice de la fonction législative. En supprimant la sanction, le constituant a mis fin à cette attribution du Chef de l'État. Depuis la révision constitutionnelle du 12 mars 2009, le pouvoir législatif est exercé par la seule Chambre des Députés.

Dans le projet de révision de l'article 34, les auteurs, tout en motivant l'abrogation de la sanction, ont également précisé le rôle du Chef de l'État dans le système constitutionnel luxembourgeois en écrivant notamment que « 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'État, de par son statut et 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'en-

m Fortsetzung auf Seite 41

lever du texte constitutionnel la sanction grand-ducale de la loi ».

Les débats politiques menés en 2008 à l'occasion de la révision de l'article 34 de la Constitution ont fait apparaître la nécessité d'une refonte fondamentale de la Constitution visant notamment à conforter le rôle du Chef de l'État en qualité de garant de l'unité et de l'indépendance nationale. La Chambre des Députés a marqué sa détermination de procéder à cette révision globale dans une résolution adoptée le 11 décembre 2008 à la suite du premier vote sur la révision de l'article 34 de la Constitution. Quatre mois plus tard, le 21 avril 2009, le président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a déposé à la Chambre des Députés la proposition d'une révision (document parlementaire n° 6030).

En ce qui concerne les dispositions relatives au Grand-Duc, la proposition de révision, telle qu'elle a été adoptée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle le 6 juin 2018, arrête dans une première section les fonctions du Chef de l'État et dans une deuxième section tout ce qui concerne la transmission des pouvoirs dans la monarchie constitutionnelle luxembourgeoise.

2. Le Grand-Duc et Chef de l'État dans la démocratie parlementaire

a) Définition de la fonction

L'article 46 de la proposition de révision qui reprend en substance le texte de l'article 33 en vigueur, dispose : « Le Grand-Duc est le Chef de l'État. Il représente l'État. Il est le symbole de l'unité et de l'indépendance nationale ». Cette disposition introduite dans la Constitution par la révision du 12 janvier 1998 définit la place du Grand-Duc dans l'ensemble des institutions de l'État luxembourgeois dont le système politique, aux termes de l'article 51 de la Constitution introduit par la réforme du 21 mai 1948, est celui d'une démocratie parlementaire. En employant dans la suite de la révision le terme de « Chef de l'État » au lieu de celui de « Grand-Duc », les auteurs du texte ont tenu à souligner que les compétences qui sont attribuées au Grand-Duc par la Constitution sont celles

qui lui reviennent en tant que « Chef de l'État ».

La révision constitutionnelle abandonne la disposition prévoyant que la puissance souveraine est exercée par le Grand-Duc conformément à la Constitution et aux lois du pays. Le texte de l'article 3 se limite à énoncer le principe : « La souveraineté réside dans la Nation dont émanent les pouvoirs de l'État ».

En déterminant le rôle du Grand-Duc dans l'ensemble des institutions de l'État, le texte omet de parler de « prérogatives » ou de « pouvoirs », alors que « le Chef de l'État ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire d'agir ou de ne pas agir dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées. Ses attributions sont bel et bien des charges résultant de sa fonction. Tel que son rôle institutionnel est défini et délimité par la Constitution, il s'agit de l'exercice d'une compétence liée : si l'une des missions du Chef de l'État consiste à nommer les membres du Gouvernement, cela ne veut manifestement pas dire qu'il a le droit de ne pas en nommer ; si une autre attribution consiste selon le Conseil d'État à lui confier la promulgation des lois, cela ne signifie pas qu'il a le droit de ne pas les promulguer » (avis du Conseil d'État du 6 juin 2012).

Les fonctions du Chef de l'État sont moins conçues comme « l'exercice de pouvoirs », mais plutôt comme « l'accomplissement d'attributions » qui ne sont d'autres que « celles que lui accordent la Constitution et les lois ».

b) L'inviolabilité du Chef de l'État

La révision constitutionnelle reprend textuellement les dispositions essentielles de l'inviolabilité de la personne du Chef de l'État et de l'obligation du contreseing ministériel.

La personne du Grand-Duc est inviolable. Cette inviolabilité est générale. Elle couvre à la fois le domaine politique et le domaine de droit civil ou pénal. Cela signifie que le Grand-Duc n'est pas responsable devant la Chambre des Députés, celle-ci ne pouvant demander des comptes qu'aux membres du Gouvernement. Cela signifie

également que personne ne peut accuser le Grand-Duc ou le poursuivre en justice, ni en matière de droit public, ni en matière civile, ni en matière pénale.

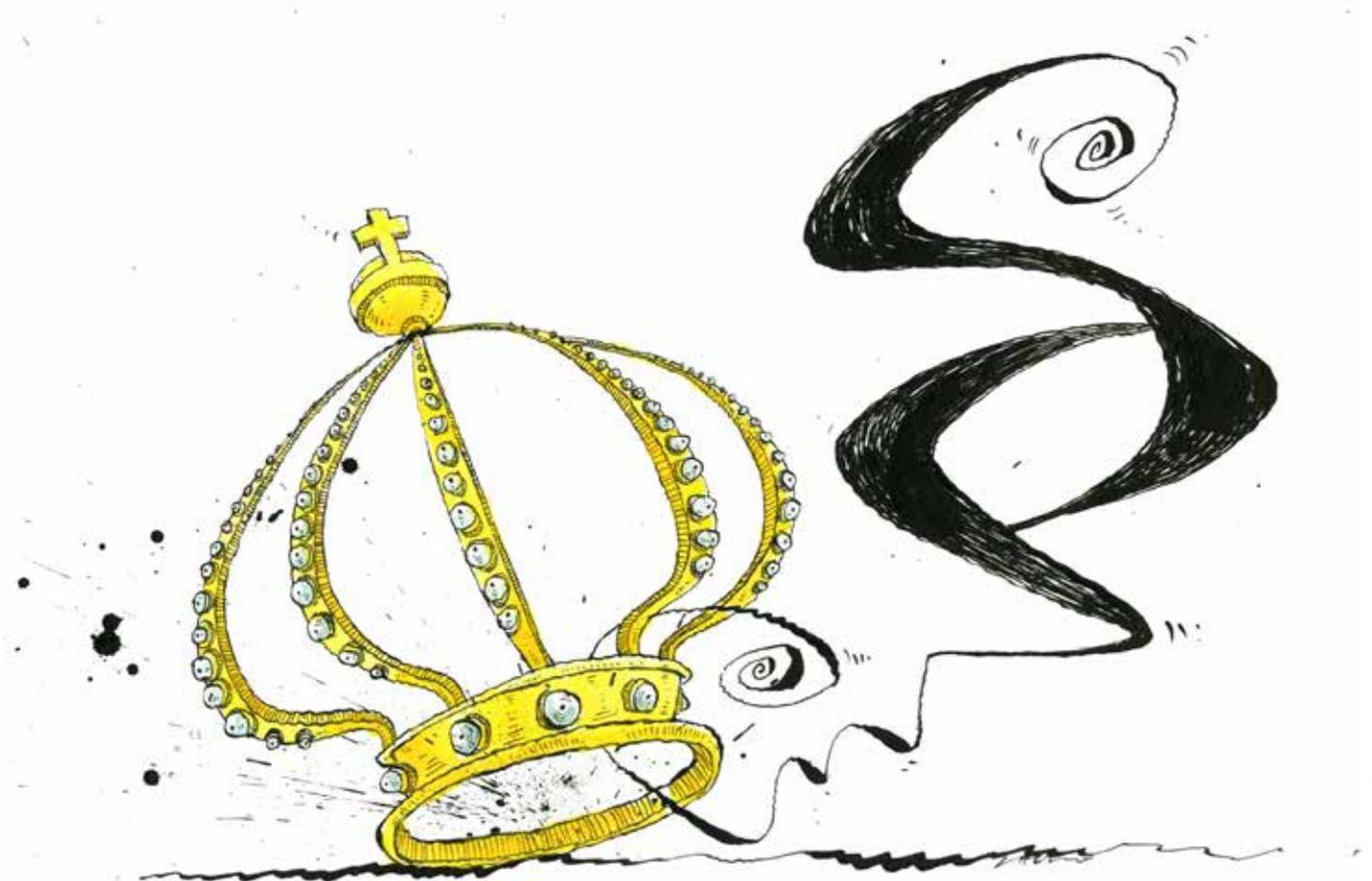
Cette inviolabilité implique l'irresponsabilité d'où l'exigence constitutionnelle que toutes les dispositions du Chef de l'État doivent être contresignées par un membre du Gouvernement qui en assume la responsabilité. De cette disposition l'on doit conclure que, d'après les textes en vigueur, le Chef de l'État ne dispose pas d'attributions constitutionnelles qu'il peut exercer sans le concours d'un membre du Gouvernement. Le Chef de l'État ne peut jamais agir seul.

Le principe de l'irresponsabilité pénale du Chef de l'État connaît toutefois une exception à la suite de la révision du 8 août 2000 de l'article 118 de la Constitution ayant trait à l'approbation du statut de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut (en cas de crime de génocide, de crime contre l'humanité, de crime d'agression et de crime de guerre).

Le principe de l'irresponsabilité du Chef de l'État, souvent considérée comme datant d'une époque où les monarques n'étaient responsables que devant leur conscience et devant Dieu, est aujourd'hui souvent mal compris surtout en ce qui concerne son caractère absolu. Faut-il le réformer et limiter ses effets aux actes et décisions en relation avec l'exercice des fonctions exercées par le Chef de l'État dans les limites de ses attributions institutionnelles ? Les conflits surgis au cours des dernières années dans plusieurs États européens en relation avec l'application du principe de l'irresponsabilité du Chef de l'État devraient nous amener à réfléchir en vue d'une limitation de ce principe aux actes posés dans l'exercice des fonctions de Chef d'État dans le seul but d'assurer la stabilité de l'institution.

c) Les fonctions du Chef de l'État

Parmi les fonctions du Chef de l'État, il faut relever en premier lieu l'exercice du pouvoir exécutif.



L'article 33 de la Constitution en vigueur prévoit que le Grand-Duc « exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays ». Aux termes de l'article 47 de la proposition de révision constitutionnelle le Chef de l'État « exerce conjointement avec le Gouvernement le pouvoir exécutif ».

Cette reformulation de l'exercice du pouvoir exécutif qui tient compte des réalités politiques ne permet cependant pas de conclure que le pouvoir exécutif est dualiste. Le pouvoir exécutif reste « un et indivisible » (Conseil d'État, avis du 6 mai 1994). L'unité du pouvoir exécutif se dégage de l'ensemble des articles de la Constitution en relation avec les fonctions du Chef de l'État qui veulent que celui-ci ne peut pas agir seul et d'une façon autonome. L'exigence du contreseing ministériel exprime d'une façon évidente la nécessité du concours du Chef de l'État et du Gouvernement à l'élaboration des décisions relevant du pouvoir exécutif. En cas de divergence de vues ou de désaccord entre le Chef de

l'État et les membres du Gouvernement l'on ne peut admettre que l'action du pouvoir exécutif soit paralysée. Faudra-t-il que la Constitution soit précisée sur ce point ? Faut-il préciser que la volonté du Gouvernement doit prévaloir alors que c'est ce dernier qui assure la responsabilité politique et c'est encore lui qui doit justifier sa décision devant la Chambre des Députés ?

Parmi les attributions du pouvoir exécutif qui ont subi peu de changements dans le texte de révision constitutionnelle, il faut relever surtout celui de faire promulguer les lois, règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois et de faire ou de défaire les traités.

En ce qui concerne les autres fonctions du Chef de l'État, le texte de révision constitutionnelle reprend le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juridictions (droit de grâce) et le droit de conférer des ordres civils et militaires, chaque fois dans les conditions à déterminer par la loi.

Toutefois, la proposition de révision ne prévoit plus les dispositions qui donnent au Chef de l'État le droit de battre monnaie, cette matière étant réglée, dans une large mesure, par les dispositions de l'Union Européenne.

Le texte de la proposition de révision omet également les dispositions de l'article 37, dernier alinéa, de la Constitution en vigueur, libellé comme suit : « Le Grand-Duc commande la force armée ; il déclare la guerre et la cessation de la guerre après y avoir été autorisé par un vote de la Chambre émis dans les conditions de l'article 114, alinéa 2, de la Constitution ». Pour les auteurs de la proposition de révision, la première partie de cette disposition ne correspond pas à la situation de fait et de droit, d'où la proposition de l'omettre. Quant à la déclaration de guerre, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a suivi la proposition du Conseil d'État de ne pas reprendre le texte, alors que « la déclaration de guerre est un instrument juridique dépassé, non

conforme au droit international et de surcroît inadapté pour garantir les droits du Parlement » (avis du 6 juin 2012).

d) Les relations avec la Chambre des Députés

Actuellement, le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre. Dans ce cas il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution.

Le droit de dissoudre la Chambre des Députés n'est pas maintenu dans la proposition de révision. Dans la conception des auteurs, il convient d'assurer la permanence du pouvoir législatif, d'où l'exigence d'écartier une dissolution de la Chambre et d'éviter ainsi que le pouvoir législatif, à défaut de députés, ne soit dans l'impossibilité d'exercer ses attributions.

Toutefois, il est prévu, à l'article 73 de la proposition de révision constitutionnelle que le Chef de l'État puisse fixer des élections anticipées si la Chambre, à la majorité de ses membres, a rejeté une motion de confiance au Gouvernement ou si elle a adopté une motion de censure à l'égard du Gouvernement. Le Chef de l'État peut également fixer de nouvelles élections en cas de démission du Gouvernement après avoir reçu au préalable l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue de ses membres.

Est supprimée dans la proposition de révision l'attribution du Grand-Duc de pouvoir convoquer la Chambre en séance extraordinaire. Il en est de même de la disposition prévoyant que toute session est ouverte par le Grand-Duc en personne ou par un fondé de pouvoir nommé à cet effet.

Le Chef de l'État nomme le Premier ministre et les autres membres du Gouvernement proposés par les partis politiques qui forment le gouvernement. Toute nomination d'un membre du gouvernement exige le contresigne ministériel. D'après l'article 89 de la proposition de révision constitutionnelle, le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des Députés. Cela signifie que le Gouvernement nommé par le

Chef de l'État doit avoir la confiance de la Chambre des Députés.

Dans le rapport du 28 novembre 1997 présenté à la Chambre des Députés lors de la révision de l'article 33 de la Constitution (doc. parl. n° 3908²), la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a caractérisé le rôle du Chef de l'État en lui attribuant trois fonctions :

- la fonction symbolique, représentative de l'identité du pays, de son unité et de la permanence de l'État au-delà des divisions politiques
- la fonction de gardien des institutions
- la fonction d'arbitre dans des circonstances difficiles notamment par l'exercice de son autorité morale.

Le rôle ainsi conçu du Chef de l'État - qui ne se dégage d'ailleurs d'aucune disposition constitutionnelle - est lié surtout au prestige que le titulaire sait donner à la fonction par la façon dont il accomplit sa mission. Son autorité et sa capacité d'influence vont ainsi certainement au-delà de ses attributions constitutionnelles.

3. La transmission des pouvoirs grand-ducaux

L'article 3 de la Constitution en vigueur prévoit que la Couronne du Grand-Duché est héréditaire dans la famille de Nassau, conformément au pacte du 30 juin 1783, à l'article 71 du Traité de Vienne du 9 juin 1815 et à l'article 1er du Traité de Londres du 11 mai 1867.

Pour l'essentiel de la succession au trône cet article renvoie au pacte de famille de la maison de Nassau. Ce document, même après avoir été révisé par le décret grand-ducal du 11 juin 2012 portant coordination du Pacte de famille du 30 juin 1783, reste critiquable à bien des égards : il n'a pas été contresigné par un membre du Gouvernement et il n'a pas été approuvé par la Chambre des Députés.

Le caractère héréditaire de la fonction de Chef de l'État dans la maison de Nassau et les règles relatives à la transmission de cette fonction sont des éléments essentiels d'une monarchie constitutionnelle et ne peuvent être réglées que par la Constitution. Pour

ce faire la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est inspirée notamment des Constitutions belge et espagnole. Sans entrer dans le détail des dispositions nouvelles, il convient de relever trois éléments importants et nouveaux par rapport au droit existant.

Aux termes de l'article 55 de la proposition de révision la Chambre des Députés peut, lorsque des circonstances exceptionnelles le commandent, exclure une ou plusieurs personnes de l'ordre de succession par une loi adoptée à la majorité qualifiée.

L'héritier présomptif ne devient pas Chef de l'État de plein droit au moment où la fonction devient vacante, mais uniquement à partir du moment où il a prêté devant la Chambre des Députés le serment prescrit par la Constitution.

Enfin l'article 59 de la proposition de révision permet à la Chambre des Députés de mettre fin aux fonctions du Chef de l'État. Cet article prévoit que si le Chef de l'État ne remplit pas ses attributions constitutionnelles, la Chambre des Députés, à la demande du Gouvernement, le Conseil d'État entendu en son avis, peut décider à la majorité qualifiée qu'il y a lieu de considérer que le Grand-Duc a abdicqué. Le Chef de l'État ne peut pas, en refusant de remplir ses attributions constitutionnelles, empêcher le fonctionnement des services de l'État.

Par la refonte des dispositions constitutionnelles relatives à la monarchie, la proposition de révision, en s'alignant sur les dispositions constitutionnelles des autres monarchies européennes, tient compte du rôle que le Chef de l'État tient dans la réalité politique de notre pays. La révision constitutionnelle est, également à cet égard, un compromis politique, fruit de longues délibérations et de discussions parfois animées au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. ♦