

Luxembourg, le 19 février 2009.

Objet: Projet de révision de l'article 34 de la Constitution (3431 KMR).

Saisine : le Premier Ministre (4 décembre 2008)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet sous avis a pour objet de réviser l'article 34 de la Constitution, en supprimant la prérogative de la sanction des lois par le Grand-Duc, pour ne prévoir que la prérogative de la promulgation des lois par le Souverain. La prérogative de la sanction des lois fait partie jusqu'à présent des prérogatives législatives du Grand-Duc en vertu de la Constitution.

L'objectif de cette révision est d'arriver à une Constitution « modernisée » équilibrée entre les pouvoirs monarchiques et les pouvoirs parlementaires respectivement les pouvoirs exécutifs, en partant d'une Constitution « écrite » « de prérogatives législatives actives » du souverain et en passant par une Constitution « vécue » « de prérogatives législatives passives » du Grand-Duc. Cette révision renforce le fonctionnement démocratique des institutions de l'Etat et permet d'éviter un éventuel blocage politique face à la volonté exprimée par le Souverain, dans une situation particulière, de ne pas exercer ses prérogatives législatives, telles que prévues par l'article 34.

L'article 34 de la Constitution réserve au Grand-Duc en effet deux pouvoirs : la sanction et la promulgation des lois. La sanction et la promulgation sont exercés conjointement et se confondent même dans l'apposition d'une seule signature par le Grand-Duc sous le texte de la loi telle que votée par la Chambre des Députés. Mais le Grand-Duc ne peut agir seul dans l'exercice de ce pouvoir. Toute décision ainsi sanctionnée et promulguée doit être contresignée par au moins un membre du gouvernement responsable en vertu de l'article 45 de la Constitution. Il est généralement admis que la prérogative de la « sanction » est une caractéristique des régimes monarchiques, qui connaissent une disjonction entre la teneur de la loi, dévolue au Parlement et l'acte de législation proprement dit, dévolu au Chef de l'Etat. Rappelons qu'à défaut d'une telle sanction . promulgation dans le délai imparti de trois mois, le texte de loi tel que voté par la Chambre des Députés resterait dépourvu d'effets légaux. Depuis 1868 aucun souverain n'a utilisé ce pouvoir de blocage.

La Chambre de Commerce partage l'avis des auteurs du projet que cette prérogative législative du Grand-Duc en vertu de l'article 34 de la Constitution n'a qu'un caractère purement formel. La réalité a montré que l'exercice de ce pouvoir souverain est plus pragmatique, voire même passif, que ne semble l'indiquer la lettre de l'article 34 de la Constitution. On peut en déduire qu'il y a un décalage entre la Constitution telle qu'elle est écrite et la Constitution telle qu'elle est pratiquée. Cette approche pragmatique accentue d'autant l'importance du régime de la démocratie parlementaire que forme l'Etat luxembourgeois. La Nation est la source de la puissance souveraine et c'est devant les représentants de la Nation souveraine que le Grand-Duc prête le

serment prévu par la Constitution. La pratique constitutionnelle suivie depuis plus de cent ans de la part des souverains successifs a fait que la sanction et la promulgation des lois conformément à l'article 34 de la Constitution, sont devenues des prérogatives « automatiques » du Souverain. Son rôle dans le processus législatif est ainsi un rôle strictement formel, comme le rappelle également le Conseil d'État dans son avis du 8 décembre 2008.

La révision constitutionnelle de l'article 34 confirme cette « pratique » constitutionnelle. C'est d'ailleurs conformément aux souhaits du Grand-Duc et face à l'impossibilité du Grand-Duc de participer au débat politique, comme l'indique le Gouvernement, que cette réforme est suivie. La finalité de la révision constitutionnelle sous avis servira à mettre « en équilibre » la Constitution « écrite » avec la Constitution « pratiquée ».

Ainsi, cette révision de l'article 34 contribue à moderniser la Constitution, à l'adapter à la manière d'expression d'aujourd'hui. La modernisation s'inscrit dans un courant d'adaptations et de révisions constitutionnelles engagées depuis plusieurs années déjà et en particulier depuis 2003 sur base de l'article 114. La révision sous avis témoigne d'un consensus politique et démocratique ; consensus politique car toutes les forces politiques y ont souscrit ; consensus démocratique car le pouvoir souverain des représentants de la Nation que sont les représentants démocratiquement élus à la Chambre des Députés s'en trouve renforcé.

La Chambre de Commerce estime que, même si certaines voix se lèvent pour dire que le pouvoir du Grand-Duc sera affaibli par cette révision, le rôle du Grand-Duc en tant que Chef de l'État, symbole de son unité conformément à l'article 33, est consolidé par la réaffirmation de sa neutralité au-delà des clivages politiques et des assentiments personnels. C'est en cela, selon la Chambre de Commerce, que la révision de l'article 34, bien que précipitée par l'imminence d'une situation particulière, rejoint l'approche existante dans d'autres monarchies de droit constitutionnel moderne avec un renforcement de la démocratie parlementaire représentative et un symbole d'unité et de neutralité du Chef de l'État.

A l'heure actuelle, le consensus général sur cette approche suivie par la révision semble encore se confirmer, d'après la Chambre de Commerce, à travers l'issue de la demande d'un référendum en vertu de l'article 114 de la Constitution. Il s'avère que le nombre minimum des vingt-cinq mille signatures, représentant des électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives, nécessaires à l'appui de cette demande de référendum n'a de loin pas pu être atteint. Force est donc de constater que la révision de l'article 34 représente non seulement un consensus politique, mais aussi un consensus démocratique.

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres observations à formuler.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de révision.

KMR/PPA