

Georges Ravarani

Les révisions constitutionnelles récentes

*A partir d'un certain moment, le pouvoir politique fut saisi d'une certaine frénésie de modification et de « **modernisation** » de la Constitution. En effet, si l'on s'était limité jusqu'alors à adapter la Constitution aux changements sociaux et politiques, on s'attela désormais à la débarrasser de ses relents historiques, de l'aseptiser en quelque sorte, ce qui conduisait à des modifications à la limite cosmétiques plutôt qu'à l'adaptation des règles aux nécessités réelles dues à la transformation de la vie politique et socioéconomique.*

A titre d'exemple, on a estimé nécessaire de définir les communes (le Conseil d'Etat avait souligné qu'il est « *malaisé de définir ce qui est connu et n'a pas besoin de définition* ») et de supprimer le droit du Grand-Duc d'ajourner la Chambre (encore qu'il n'ait jamais fait usage de ce droit). C'est dans ce contexte qu'il semble qu'on ait estimé indispensable de redéfinir le rôle du Grand-Duc. Avec l'argument qu'une lecture superficielle de la Constitution pourrait faire naître l'impression que le Luxembourg serait une monarchie absolue, on a finalement retenu en 1998 la formule plus imagée que « *le Grand-Duc est le chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays* ». Est-ce que ce texte traduit mieux les réalités ? Si l'on aspire réellement à l'adaptation de la Constitution à la réalité, n'aurait-il pas mieux valu déclarer sans ambages que c'est le gouvernement qui gouverne¹ ? – Le caractère sacré de la personne du Grand-Duc a été aboli. Etait-ce nécessaire ? Il est sans doute vrai que cette formule provient de la Constitution autoritaire de 1856 ; il est d'autre part hors de doute que le Grand-Duc ne fait pas l'objet d'une cé-

rémonie de sacre comme au Moyen Âge et pourrait prétendre gouverner « *par la grâce de Dieu* ». L'essentiel de son statut, qui ne va pas de soi, à savoir l'inviolabilité de la personne du Grand-Duc,

Certaines modifications récentes ont [...] été loin de se limiter à des points de détail, mais affectent de manière incisive l'organisation étatique.

qui implique son immunité en matière civile, pénale et politique, c'est-à-dire l'impossibilité de le traduire devant un tribunal, non seulement pour des faits relevant de ses fonctions, mais également pour des faits n'en relevant pas, n'a pas été remis en question.

En revanche, l'immunité des députés a été alléguée. A l'exception de l'immunité à l'occasion des opinions et votes par eux émis dans l'exercice de leurs fonctions, ils peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session. Si l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de fla-

grant délit, soumise à l'autorisation de la Chambre, une telle autorisation n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté.

Le Luxembourg est d'ailleurs désormais non seulement, comme le proclame l'article 1^{er} de la Constitution dans sa version lui conférée en 1948, un Etat libre, indépendant et indivisible, mais de plus, depuis une modification intervenue en 1998 un Etat démocratique. On peut bien entendu se demander si c'est ce qualificatif qui empêcherait les forces politiques du pays dans une situation donnée – dont on peut espérer qu'elle ne se présentera jamais – de se comporter de manière non démocratique. – Dans la même optique, on peut se demander quelle est la plus-value de la reconnaissance explicite, par l'article 32bis nouveau de la Constitution, du rôle des partis politiques qui concourent à la formation de la volonté populaire, à l'expression du suffrage universel et qui expriment le pluralisme démocratique, eu égard au fait que le droit d'association se trouve reconnu depuis longtemps par l'article 26 de la Constitution.

Georges Ravarani est magistrat.

N'a-t-il pas été estimé à une époque relativement récente – en 1989 – que le droit d'association à lui seul constitue une liberté générale sans restriction englobant également et nécessairement les partis politiques ?

Le Conseil d'Etat n'avait-il pas averti en 1948 déjà que « *la valeur d'une Constitution se mesure au nombre et à l'objet des révisions qu'elle subit au cours de son existence* ». D'un autre côté, il a été fait remarquer, à propos de la modification de l'article 114 relatif à la procédure de révision de la Constitution, que « *dans un Etat de droit, rien n'est plus dangereux qu'une Constitution désuète, déphasée par rapport à la réalité politique et sociale* », avec la précision, tout de même, que « *inversement, des possibilités de révision trop fréquentes risquent d'engager l'insécurité permanente des institutions* »².

Certaines modifications récentes ont pourtant été loin de se limiter à des points de détail, mais affectent de manière incisive l'organisation étatique.

Un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme a entraîné une modification des **compétences du Conseil d'Etat** et une réforme de la **justice administrative**. Dès sa création en 1856, le Conseil d'Etat remplissait une fonction double, en ce par ses avis, il participait à la procédure législative et réglementaire et qu'à travers les arrêts rendus par son Comité du contentieux, il rendit la justice administrative. Pourtant, les critiques du système se firent entendre de plus en plus. C'est finalement par son arrêt *PROCOLA* du 28 septembre 1995 que la Cour européenne des droits de l'homme donna un coup de grâce au système existant³. Une réforme de la justice administrative devint alors inéluctable. Moyennant une réforme constitutionnelle du 12 juillet 1996, la compétence du Conseil d'Etat fut réduite à sa fonction consultative. En même temps, un tribunal administratif de première instance et une Cour administrative, compétente en matière d'appel, furent créés.

La **procédure de révision de la Constitution** a été profondément remaniée. Or, on a dit, à bon escient semble-t-il, que parmi les dispositions de la Constitution, qui toutes méritent un examen attentif lors de leur élaboration, « *il en est une, probablement une seule, qui mérite un examen plus attentif encore. Cette disposition, c'est celle qui prescrit la manière*



La Cour constitutionnelle dans la nouvelle Cité judiciaire

dont la Constitution peut être modifiée⁴ ». Le système de révision en vigueur depuis 1848, très incisif en apparence, en ce que la Chambre qui déclarait révisable

L'idée d'une instance indépendante habilitée à contrôler des lois, voire de les annuler en cas de contrariété à la Constitution, est aussi vieille que la Constitution luxembourgeoise elle-même [...].

une disposition constitutionnelle était automatiquement dissoute et qu'une nouvelle Chambre – constituante – était alors élue qui pouvait procéder à la modification de la disposition visée, à condition que la nouvelle disposition trouvât une majorité des deux tiers des députés, s'était en fait réduit à un pur exercice de style. Il était en effet devenu absolument courant qu'au terme de la législature et seulement alors, la Chambre déclarait révisable un certain nombre de dispositions constitutionnelles et se trouvait alors dissoute, il est vrai, mais c'était de toute manière à la

fin de son mandat. Il fut souligné par la commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des Députés que la procédure de révision s'était trouvée « *banalisée* », le mandat de la Chambre étant « *devenu un mandat général, sans lien spécifique avec un projet de révision précis* » et que « *pratiquement tout Parlement a pu agir en assemblée constituante* »⁵. De plus, l'exercice était quelque peu artificiel au cas où la Chambre comptait introduire une disposition toute nouvelle n'ayant pas d'équivalent dans la Constitution existante ; en effet, quelle disposition déclarer alors révisable ? Au terme d'une réflexion particulièrement nourrie, la procédure de révision fut modifiée de fond en comble : le projet de modification – qui peut émaner non seulement de la Chambre, mais également du gouvernement – ne donne plus lieu à la dissolution de la Chambre, mais celle-ci doit voter, à trois mois d'intervalle au moins, chaque fois à une majorité des deux tiers, un projet de modification dans les mêmes termes. Mais c'est surtout la participation du peuple souverain qui constitue la principale innovation en la matière. Si après le premier vote de la Chambre, dans les deux mois, 25 000 électeurs ou plus

d'un quart des membres de la Chambre des Députés – soit 16 députés – le demandant, la disposition litigieuse est soumise à référendum et elle n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés. La population dispose ainsi d'un droit de veto à l'encontre de toute modification constitutionnelle.

Une innovation plus importante encore consiste dans la création, en 1996, d'une **Cour constitutionnelle**. L'idée d'une instance indépendante habilitée à contrôler des lois, voire de les annuler en cas de contrariété à la Constitution, est aussi vieille que la Constitution luxembourgeoise elle-même, mais elle n'a longtemps pas trouvé de majorité parlementaire. Une telle institution existe dans la presque intégralité des pays européens et, d'autre part, les juridictions se résignent de moins en moins à appliquer des lois potentiellement contraires à des dispositions constitutionnelles. Et en effet, dans une telle situation, la Constitution ne vaut pas le papier sur lequel elle est couchée.

Après que chacun des partis politiques eut présenté son propre concept (le Parti démocratique plaida en faveur d'une Cour constitutionnelle avec des juges constitutionnels spéciaux et de la possibilité d'abroger une loi anticonstitutionnelle; le Parti chrétien-social proposa une instance fonctionnant avec des hauts membres de la magistrature, appelée à contrôler la conformité d'une loi à la Constitution après en avoir été saisie par une juridiction sans disposer du pouvoir d'annuler une loi anticonstitutionnelle, la juridiction de renvoi étant seulement en droit de refuser d'appliquer une loi déclarée contraire à la Constitution; le projet du Parti ouvrier socialiste allait également dans le sens d'une simple déclaration d'inconstitutionnalité sans abrogation, cependant non pas par une juridiction nouvelle à créer, mais par la Cour supérieure de justice, organe existant), les projets du PCS et du POSL se rapprochaient tellement qu'un consensus fut rapidement trouvé. Il fut créé une juridiction constitutionnelle spéciale, composée exclusivement de magistrats professionnels recrutés parmi les juridictions existantes. Sa saisine s'inspire du mécanisme des questions préjudicielles devant la Cour de justice des Communautés européennes: lorsqu'une question de constitutionnalité se pose devant une juridiction, celle-ci est

obligée de renvoyer la question à titre préjudiciel à la Cour constitutionnelle; si celle-ci constate l'anti-constitutionnalité de la loi, la juridiction dont émane la question ne l'appliquera pas.

Il est vrai que parmi les modèles possibles d'une Cour constitutionnelle, la solution qui a été retenue au Luxembourg a conduit à une juridiction le moins politique possible, étant donné qu'elle est composée de magistrats professionnels et qu'une déclaration d'anti-constitutionnalité n'entraîne pas l'abrogation automatique de la loi qui reste formellement en place. Néanmoins, ceux qui

**Il est vrai que parmi les
modèles possibles d'une Cour
constitutionnelle, la solution qui
a été retenue au Luxembourg a
conduit à une juridiction le moins
politique possible [...].**

auraient cru que la nouvelle juridiction n'assumerait pas pleinement son rôle ont été détrompés. Dès son premier arrêt, la Cour constitutionnelle déclara anticonstitutionnelle une disposition légale, à savoir une loi qui permit la délégation du pouvoir réglementaire à un ministre, alors que l'article 36 de la Constitution réservait ce droit au Grand-Duc. Dans la suite, d'autres arrêts importants déclaraient contraires à la Constitution des dispositions légales appliquées depuis des décennies. On peut citer dans ce contexte un arrêt qui déclara contraire à la Constitution les dispositions légales qui prévoient l'expropriation pour cause d'utilité publique moyennant juste indemnité, il est vrai, mais sans versement préalable de l'indemnité.

Les réactions du pouvoir politique ont été quelque peu symptomatiques. Loin d'adapter les lois aux exigences constitutionnelles, il a tout simplement changé, dans les deux exemples précités, la Constitution pour la mettre en accord avec les lois précédemment déclarées anticonstitutionnelles. Par conséquent, la Constitution a été modifiée dans le sens de permettre désormais aux membres du gouvernement de prendre des mesures d'exécution des lois et la condition de l'indemnisation préalable a été supprimée en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'importance de la création de la Cour constitutionnelle transparaît bien des travaux préparatoires de la modification de l'article 11 et de l'introduction de l'article 11bis de la Constitution qui définissent certains **droits fondamentaux** dont entre autres l'égalité des femmes et des hommes, la protection de la vie privée, le droit au travail et à la grève, à la protection sociale, la liberté du commerce et le droit à la préservation de l'environnement. La formulation de ces droits a fait l'objet d'innombrables précautions, les yeux des rédacteurs des différentes modifications ayant constamment été rivés sur l'interprétation potentielle des textes par la Cour constitutionnelle. A un certain stade de la discussion, le Conseil d'Etat, après avoir fait remarquer qu'« il ne s'agit pas seulement d'inscrire dans la Constitution des idées, encore faut-il que ces idées, qui ont obtenu un consensus politique, soient exprimées de manière à correspondre à des concepts juridiques suffisamment précis pour être adoptées par le Constituant » a également pointé du doigt, devant la frilosité de certains à inscrire à la Constitution des droits individuels clairs et précis, le risque de l'inaction voire de la régression : « Il ne saurait être question de réduire les droits fondamentaux à un strict minimum parce qu'on a introduit le contrôle de la constitutionnalité. En procédant ainsi, le contrôle de constitutionnalité aurait pour les citoyens la conséquence paradoxale et parfaitement inadmissible de réduire les garanties fondamentales au lieu de les augmenter.⁶ »

En tout cas, le constituant a pris acte de la méthode de la Cour constitutionnelle d'interpréter de manière littérale la Constitution, répondant ainsi au vœu de ceux qui ont voulu créer une juridiction non politique, composée de magistrats professionnels. Le Conseil d'Etat a relevé qu'il « s'agit donc en l'occurrence d'une interprétation très juridique, ce qui correspond d'ailleurs au vœu implicite du Constituant lequel a considéré, en confiant le contrôle de la constitutionnalité des lois à une Cour composée exclusivement de magistrats professionnels, contrairement aux autres pays qui se sont dotés de telles juridictions, qu'un contrôle purement juridique des lois serait opéré par la Cour constitutionnelle, ce qui présente d'ailleurs d'indéniables avantages dans un petit pays⁷ ». Mais il a averti en même temps qu'une telle « interprétation plutôt littérale de la Constitution partant du principe juridique

qu'un texte clair ne s'interprète pas [pré-suppose] évidemment qu'il doit s'agir de textes clairs » et que « les valeurs fondamentales figurant dans une Constitution doivent dès lors être libellées de manière telle que le juge constitutionnel y trouve des concepts juridiques aussi clairs et cohérents que possible. Il ne s'agit pas seulement d'inscrire dans la Constitution des idées, encore faut-il que ces idées, qui ont obtenu un consensus politique, soient exprimées de manière à correspondre à des concepts juridiques suffisamment précis pour être adoptés par le Constituant ».

Ce n'est finalement pas seulement le risque d'une interprétation – trop ? – littérale des dispositions de la Constitution, mais tout simplement le contrôle lui-même et avant tout la sanction de ces dispositions, innovation qui en dernière analyse leur a conféré un contenu réellement juridique, qui fait apparaître certaines modifications qu'on aurait jadis considérées comme de pure forme, voire cosmétiques, comme de la plus haute importance. La définition laborieuse des droits fondamentaux en fournit un bel exemple⁸.

En tout cas, les modifications récentes de la Constitution, et l'apparition d'un nouvel acteur de poids sur la scène constitutionnelle, ont conféré à celle-ci une nouvelle dynamique et on peut parier que le moment où on pourra décrier la « fin de l'histoire » constitutionnelle n'est pas près de se présenter de si tôt. ♦

¹ Le refus du Grand-Duc de sanctionner la loi sur l'euthanasie a de toute manière rendu nécessaire une redéfinition en profondeur de ses pouvoirs, d'ailleurs non seulement en matière législative, mais également en matière réglementaire. Un premier pas a été accompli par la modification de l'article 34 de la Constitution par une loi du 12 mars 2009 en vertu duquel le Grand-Duc ne sanctionne plus les lois – c'est-à-dire qu'il n'est plus appelé à les approuver –, son rôle se bornant désormais à leur promulgation, c'est-à-dire leur publication.

² Proposition de révision de l'article 114 de la Constitution, doc. parl. n° 4765, p. 2.

³ Série A, n° 326, requête 14570/89. Comme indiqué plus haut, dans sa double fonction, le Conseil d'Etat émet son avis à propos de tout projet de loi ou de règlement. Il arrivait donc fréquemment qu'il était amené à appliquer et à interpréter des textes normatifs qu'il avait déjà avisés précédemment. La Cour de Strasbourg examina la compatibilité de ce système avec les exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme relatives au droit à un procès équitable. Elle accueillit le moyen de la demanderesse qui mettait en doute l'impartialité du Conseil d'Etat en se prévalant du fait que quatre sur cinq membres du Comité du contentieux s'étaient déjà exprimés précédemment, dans le cadre de l'audience plénière du Conseil d'Etat, dans sa fonction consultative, sur la question litigieuse (il s'agissait d'un problème d'attribution de quotas laitiers). La Cour alla

plus loin encore. Elle barra le chemin à toute solution consistant à ne faire siéger dans une affaire contentieuse que les membres n'ayant pas pris part à la délibération consultative en déniau au Conseil d'Etat son impartialité structurelle.

⁴ F. Delpérée, Le processus de modification de la Constitution belge, 1993.

⁵ Proposition de révision de l'article 114 de la Constitution, rapport de la commission des institutions et de la révision constitutionnelle, doc. parl. n° 4765⁵, p. 3.

⁶ Avis, doc. parl. n° 3923B¹, p. 3.

⁷ Avis complémentaire au projet de révision des paragraphes (1) et (3) à (6) de l'article 11 de la Constitution, doc. parl. n° 3923B¹, p. 2.

⁸ Mais également des dispositions qui, autrefois, seraient passées presque inaperçues. On peut citer l'exemple de l'article 91 de la Constitution qui disposait dans son alinéa 1^{er} que les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers étaient nommés à vie. Cette disposition pouvait être interprétée comme consacrant leur inamovibilité jusqu'à l'âge légal de leur retraite. Mais une interprétation littérale aurait pu conduire à ce qu'un juge d'arrondissement et un conseiller à la Cour ne puisse être mis à la retraite contre sa volonté (et beaucoup de systèmes fonctionnent sur ce schéma).

Inversement, on aurait pu estimer, a contrario, que les juges de paix étaient amovibles. Une modification intervenue en 1989, selon laquelle les juges de paix, les juges des tribunaux d'arrondissement et les conseillers de la Cour sont amovibles, a dissipé tout doute à ce sujet.

Bibliographie

Paul Eyschen, Das Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg, 1890

Paul Weber, Les Constitutions du XIX^e siècle, Livre jubilaire du Conseil d'Etat, 1957

Jean Thill, Constitutions et Institutions politiques luxembourgeoises, 1974

Pierre Majerus, L'Etat luxembourgeois, éd. 1993 par Marcel Majerus

Rép. prat. du droit belge, V^e Constitution ainsi que les travaux préparatoires relatifs aux modifications successives de la Constitution

(Extrait d'un article paru dans les Annales du droit luxembourgeois, n° 17-18 (2007-2008), éd. Bruylant, Bruxelles, p. 59-83)

Chamberswalen 2009 Table-ronde vun de Parteien

Kulturpolitik – déi Jonk dréinen op Enjeuxën vun enger Kulturpolitik fir déi Jonk

Dënsdech, 19. Mee 2009

18:30-20:30 Auer

Un der Table-ronde huelen deel:

Octavie Modert (CSV)

Yves Cruchten (LSAP)

Lydie Polfer (DP)

Claude Adam (Déi Gréng)

Sveinn Graas (Déi Lénk)

Moderatioun: Sarah Cattani (RTL)

Exit07

CarréRotondes

1, rue de l'Académie

Lëtzebuerg-Hollerech

Bussen 1, 4, 14, 21, arrêr Fonderie, Velos-Stänneren am Haff

Débat op Lëtzebuergesch, dono Musek am Exit07