



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 4 décembre 2002

Diffusion restreinte
CDL (2002) 151
Français seul.

Avis n° 227/2002

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

OBSERVATIONS

SUR LES AMENDEMENTS CONSTITUTIONNELS
PROPOSES PAR LA MAISON PRINCIERE DU LIECHTENSTEIN

Par

M. J.-C. SCHOLSEM
(Membre, Belgique)

1. Ces amendements doivent être confrontés à l'idée de démocratie qui sous-tend l'ensemble des activités du Conseil de l'Europe ainsi qu'à la pratique des Etats membres et aux "idéaux et principes qui sont leur patrimoine commun" (art.1^{er} du Statut du Conseil de l'Europe).

La référence aux expériences d'autres monarchies constitutionnelles peut donc jouer un grand rôle dans l'analyse des amendements proposés par le Prince (ou la Maison princière) à la Constitution du Liechtenstein. Il s'agit de savoir comment les éléments de base du fonctionnement de ces régimes monarchiques ont contribué à l'élaboration du patrimoine constitutionnel commun des Etats membres du Conseil de l'Europe et comment et à quelles conditions l'évolution de ces régimes les a rendus compatibles avec l'idéal démocratique.

2. Apparemment, la Constitution du Liechtenstein s'inscrit dans la famille européenne des monarchies constitutionnelles. Ceci est affirmé à l'article 2 de la Constitution faisant état d'une monarchie constitutionnelle, héréditaire à base démocratique et parlementaire. Ce caractère est confirmé par l'article 13 de la Constitution qui prévoit que lors de la succession au Trône, le nouveau Prince s'engage à respecter la Constitution et les lois du pays.

Or, ce caractère de monarchie constitutionnelle implique plusieurs conséquences que l'on peut retrouver dans les divers Etats européens qui partagent la même tradition.

Une des règles les plus essentielles est que le monarque n'a aucun pouvoir juridique propre. Tous ses actes doivent être soumis au contreseing d'un ministre qui en est responsable devant l'assemblée (ou les assemblées) élues.

La Constitution belge est spécialement intéressante à cet égard, en ce sens qu'elle s'est établie dès l'origine (en 1831) comme le prototype de la démocratie constitutionnelle, une sorte de traduction écrite de la "Constitution coutumière" britannique.

C'est à ce titre qu'elle a servi de modèle, au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, à de nombreux Etats cherchant à établir des régimes de monarchie constitutionnelle.

Or, dans la Constitution belge, la règle du contreseing est absolue et ne connaît aucune exception. "Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable" (art 106). Cette règle est, en outre, interprétée de façon très extensive, comme ne visant pas seulement les actes juridiques du Roi, mais toute attitude ou abstention généralement quelconque ayant ou pouvant avoir un impact politique.

Le contreseing obligatoire et absolument général est considéré comme intimement lié au principe de l'inviolabilité de la personne du Roi. Cette liaison est exprimée avec force dans l'article 88 de la Constitution. ("La personne du Roi est inviolable; ses ministres sont responsables"). Il y a donc une certitude de trouver à tout moment et dans toutes circonstances, une personne politiquement et juridiquement responsable des actes du Roi. A défaut d'établir cette liaison, en d'autres termes, si certains actes devaient échapper au contreseing, l'inviolabilité politique et juridique du Roi ne pourrait plus se justifier en termes démocratiques.

3. Les amendements proposés à la Constitution du Liechtenstein semblent faire échapper certains actes du Prince au contreseing.

Il en va ainsi des situations d'urgence visées à l'art. 10. De la même manière, la nouvelle procédure de démission du gouvernement (art. 80) permet au Prince de retirer sa confiance au gouvernement. Un nouveau gouvernement est certes constitué, mais il ne se soumet au vote de confiance de la Diète qu'après un délai qui ne peut excéder quatre mois.

Cette procédure semble peu compatible avec la règle du contreseing dont il découle que le Roi (Prince) ne peut pas mener de politique propre, qu'à tout moment, ses actes doivent être couverts et avalisés par un ministre immédiatement responsable devant une assemblée élue.

Ces amendements auraient donc pour effet de ramener la Constitution du Liechtenstein dans une situation tout à fait anachronique, antérieure à l'établissement des monarchies constitutionnelles en Europe.

4. En ce qui concerne la formation et la démission des gouvernements, la Constitution belge a gardé la formule originaires de 1831: " Le Roi nomme et révoque ses ministres" (art. 96).

Cette règle doit évidemment se lire à nouveau en relation avec celle du contreseing.

Il est indubitable qu'au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, le Roi, personnellement, exerçait une influence certaine sur la composition du gouvernement. Avec l'instauration du suffrage universel (1918), de la représentation proportionnelle et des gouvernements de coalition, cette influence politique a connu une évasion constante.

Quoi qu'il en soit, juridiquement, les ministres nommés par le roi sont immédiatement confrontés à la nécessité de recueillir une majorité à la Chambre des représentants. En pratique, c'est évidemment la recherche de cette majorité qui a guidé l'action du Roi dans la constitution de l'équipe gouvernementale. Le Roi joue dans ce cadre un rôle de "facilitateur", eu égard à la complexité politique du pays: il recherche, sur base d'éléments objectifs et non selon son appréciation personnelle, la formation gouvernementale qui est la plus susceptible de recueillir la majorité la plus solide au sein de la Chambre des Représentants. Ce rôle du Roi lors de la formation des gouvernements se traduit juridiquement par les actes qui clôturent cette formation. En premier lieu, l'ancien premier ministre contresigne l'arrêté royal de nomination de son successeur. Le nouveau premier ministre contresigne ensuite l'arrêté royal d'acceptation officielle de la démission de l'ancien premier ministre. Ensuite, le nouveau premier ministre contresigne l'arrêté royal de nomination des ministres du nouveau gouvernement. Ce n'est qu'en cas de force majeure ou en cas de refus non justifié du premier ministre que le nouveau premier ministre pourrait contresigner sa propre nomination. Cet enchaînement de signatures vise à couvrir tous les actes du Roi pendant la période de formation du nouveau gouvernement et est l'expression du caractère absolu de la règle du contreseing, avec sa signification politique quant au rôle qui doit être celui du Roi pendant une crise politique. Ces règles contrastent singulièrement avec celles qui sont proposées au nouvel articles 80 de la Constitution du Liechtenstein.

5. Dans le fonctionnement d'une monarchie constitutionnelle contemporaine, il est inconcevable que le Roi ou le Prince retire personnellement sa confiance soit au gouvernement soit à l'un ou l'autre des ministres. La confiance du monarque est "objective" et découle du soutien parlementaire apporté au gouvernement et à ses membres.

La Constitution belge porte bien que "Le Roi nomme et révoque ses ministres".

Cette règle doit à nouveau se concilier avec celle du contreseing.

Au XIX^e siècle, lorsque l'influence du Roi était encore puissante, il y a bien eu des cas où le Roi a poussé de facto le premier ministre à lui présenter la démission du gouvernement.

Aucun gouvernement n'a jamais été "révoqué" comme tel.

Quant à la révocation des ministres à titre individuel, elle ne serait concevable en Belgique que comme un acte commun du Roi et du premier ministre dans l'hypothèse où un ministre viendrait à enfreindre de manière grave la règle de la solidarité gouvernementale sans en tirer les conséquences, c'est à dire présenter sa démission. Deux cas ont été relevés dans l'histoire récente du pays. On note toutefois que dans ces cas, le terme "révocation" a été soigneusement évité. En toute hypothèse, cet acte est politiquement l'acte du premier ministre seul, responsable devant la Chambre des représentants.

L'article 80 de la Constitution du Liechtenstein, tel que proposé semble vouloir réintroduire la notion d'une méfiance du Prince seul, agissant à titre personnel, et qui forcerait le gouvernement ou un de ses membres à la démission. Une telle conception s'inscrit ostensiblement à contre-courant du fonctionnement actuel des monarchies constitutionnelles. Il s'agirait même d'une grave régression. Il en va ainsi notamment en comparaison à la Belgique où, pourtant, le pouvoir d'influence du Roi est, pour des raisons liées à la structure du pays, resté plus grand que dans les monarchies nordiques. Jamais en Belgique, depuis 1831, le Roi n'a pu révoquer seul une équipe gouvernementale ou un ministre.

6. Si, d'après la Constitution belge, inchangée depuis 1831, "Le Roi sanctionne et promulgue les lois", cette règle doit être replacée dans son contexte. Il peut être concevable que dans des circonstances exceptionnelles, le Roi et son gouvernement refusent de sanctionner une loi votée par les assemblées démocratiquement élues. On cite quelques cas dans l'histoire de la Belgique.

Un refus de sanction propre au Roi est tout à fait différent. Un tel refus de sanction personnel au Roi n'est intervenu qu'une seule fois dans la vie du pays, lors du refus du Roi Baudouin de sanctionner la loi dépenalisant partiellement l'interruption volontaire de grossesse.

Auparavant, le refus de sanction à titre personnel avait pu être envisagé par le Roi à l'une ou l'autre occasion, mais n'avait jamais été mis en œuvre. La doctrine considérait généralement, quoiqu'avec prudence, que la coutume constitutionnelle imposait la sanction au Roi.

Le dénouement de la crise d'avril 1990 ne peut que renforcer ce point de vue. En effet, en même temps que le Roi Baudouin refusait de sanctionner à titre personnel, la loi sur l'interruption volontaire de grossesse, il invitait le gouvernement à trouver une solution juridique qui se concilie avec "la nécessité du bon fonctionnement de la démocratie parlementaire" (lettre du Roi Baudouin au premier ministre). Cette solution fut de déclarer le Roi temporairement dans "l'impossibilité de régner" (ce qui implique a contrario, que la fonction de régner l'oblige à sanctionner les lois).

La loi sur l'interruption volontaire de grossesse fut sanctionnée et promulguée par l'ensemble des ministres, réunis en Conseil et palliant ainsi l'impossibilité de régner du souverain.

Toute autre solution aurait jeté la monarchie belge dans une crise d'une gravité exceptionnelle. Elle aurait aussi créé des difficultés évidentes par rapport à l'article 3 du 1^{er} protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, comme ont pu le souligner certains juristes belges.

Le dénouement de la crise est tout à fait clair en ce qui concerne un éventuel veto royal exercé à titre personnel: un tel veto, s'il a jamais existé, n'existe plus ¹

7. L'article 65 de la Constitution du Liechtenstein, tel que proposé, introduit la possibilité pour le Prince de refuser sa sanction, par le simple écoulement d'un délai de 6 mois. Dans l'esprit du projet, l'inaction seule entraîne le refus de sanction et cette inaction n'a pas à être couverte par un contreseing ministériel. Le refus de sanction s'étend même à la révision de la Constitution, sauf précisément la procédure en vue de supprimer la monarchie. C'est donc au sommet même de la hiérarchie des normes que le veto d'un seul pourrait s'exercer, ce qui représente une entorse très grave à la souveraineté du peuple et à la démocratie. Cette règle est non seulement contraire à l'article 3 du premier protocole additionnel à la C.E.D.H. Elle est aussi en opposition totale, ainsi qu'il vient d'être montré en prenant le cas tout à fait exemplaire de la Belgique, avec le "patrimoine commun" des monarchies constitutionnelles dans l'Europe d'aujourd'hui.

8. En dehors des deux points analysés ci-dessus, à savoir les procédures de formation et de démission des gouvernements et le refus de sanction, d'autres dispositions du projet appellent des observations.

Il en va ainsi, par exemple, à l'article 13 ter, en ce qui concerne la motion de méfiance populaire vis-à-vis du Prince. Ce mécanisme est tout à fait en porte à faux par rapport aux principes d'une monarchie constitutionnelle, caractérisée par la stabilité, l'irresponsabilité politique du souverain, corollaire de son incapacité d'agir seul. Si une motion de méfiance à l'égard du Prince est concevable, c'est bien qu'il exerce des pouvoirs à titre personnel, ce qui est précisément incompatible avec la système de la monarchie constitutionnelle.

De même, on ne peut que s'étonner que les règles de la succession au trône échappent à la Constitution et relèvent d'un texte particulier (Law on the Princely House). L'essence d'une monarchie constitutionnelle exige que la succession au trône soit réglée par la Constitution et elle seule.

¹ R. LALLEMAND, La conscience royale et la représentation de la Nation, *Journal des tribunaux*, 1990, p 467, F. DELPEREE, Le Roi sanctionne les lois, *Journal des tribunaux*, 1990, p 594; J. STENGERS, Evolution historique de la royauté en Belgique: modèle ou imitation de l'évolution européenne, *Res Publica*, 1991, p 102