



Strasbourg, le 7 janvier 2003
Avis no. 227/2002

CDL-AD (2002) 32
Or. Eng.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

A V I S
RELATIF AUX AMENDEMENTS
QUE LA MAISON PRINCIPALE DU LIECHTENSTEIN
PROPOSE D'APPORTER
À LA CONSTITUTION DU LIECHTENSTEIN

adopté par la Commission
lors de sa 53^e Session plénière
(Venise, 13-14 décembre 2002)

sur la base des observations de

M. H. Zahle (membre, Danemark)
M. P. Van Dijk (membre, Pays-Bas)
M. J.-C. Scholsem (membre, Belgique)

I. Introduction

1. Lors de sa réunion du 6 novembre 2002, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a décidé de demander à la Commission de Venise de rendre un avis sur la conformité de la réforme envisagée pour la Constitution du Liechtenstein avec les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. Il existe actuellement deux propositions de révision de la Constitution du Liechtenstein: l'une émane de la Maison princière et l'autre a été faite par une «Initiative des citoyens pour la paix constitutionnelle»¹. Les amendements proposés dans l'initiative de la Maison princière se trouvent dans le document CDL (2002) 145 et sont incorporés dans le texte de la Constitution. Les amendements proposés par l'Initiative des citoyens figurent dans le même document en tant que notes de bas de page relatives aux articles pertinents de la Constitution.

2. Des signatures sont recueillies pour les deux initiatives jusqu'au 12 décembre 2002. Si un nombre suffisant de signatures est recueilli pour l'une des initiatives ou les deux, la Diète² du Liechtenstein décidera d'adopter l'une des propositions ou de soumettre les deux à un référendum.

3. Le présent avis se fonde sur les observations formulées par les rapporteurs de la Commission. Les observations du professeur Pieter van Dijk (Pays-Bas) font l'objet du document CDL(2002)140, les observations du professeur Henrik Zahle (Danemark) font l'objet du document CDL (2002)149 et les observations du professeur Jean-Claude Scholsem (Belgique) font l'objet du document CDL(2002)151. L'avis a été adopté par la Commission lors de sa 53^{ème} Session plénière à Venise, le 13 décembre 2002. Tant l'avis que les observations individuelles mettent l'accent sur l'initiative émanant de la Maison princière car la proposition de l'Initiative des citoyens ne pose aucun problème de compatibilité avec les normes du Conseil de l'Europe. Le présent avis ne traite pas de tous les amendements mais seulement de ceux qui peuvent être considérés comme problématiques du point de vue des normes européennes.

II. Principaux éléments de la proposition émanant de la Maison princière

4. Les amendements constitutionnels proposés renforceraient considérablement les pouvoirs du Prince régnant et de la Maison princière. Ainsi, si le gouvernement perd la confiance du Prince régnant, il [le gouvernement] perd le pouvoir d'exercer ses fonctions, même s'il jouit encore de la confiance de la Diète, et le Prince régnant peut nommer un gouvernement intérimaire (article 80, paragraphe 1). Le Prince régnant peut, en accord avec la Diète, démettre de leurs fonctions les membres du gouvernement qui ne jouissent plus de sa confiance (article 80, paragraphe 2). Le Prince régnant aurait le pouvoir d'opposer son veto à tout projet de loi en refusant sa sanction pendant six mois (article 65, paragraphe 1). Aucune modification de la Constitution, à l'exception de l'abolition de la monarchie, ne pourrait être adoptée sans l'approbation du Prince régnant (article 112, paragraphe 2). La Maison princière aurait le pouvoir d'adopter et de modifier la loi relative à la Maison princière³ qui régit la succession au trône et les questions connexes (article 3). Selon le rapport explicatif, cette loi ne serait même pas subordonnée à la Constitution. En outre, le Prince régnant aurait le pouvoir d'adopter une réglementation d'urgence pouvant limiter l'applicabilité de certaines dispositions constitutionnelles (article 10).

¹ «Volksinitiative für Verfassungsfrieden».

² Landtag.

³ Hausgesetz.

5. Dans le cadre de ces pouvoirs, l'article 7 proposé qui accorderait au Prince régnant une immunité totale sans qu'il ne soit soumis à un quelconque contrôle de la part de la Diète (article 63) est particulièrement significatif. Aucune compensation n'est prévue sous la forme d'une responsabilité du gouvernement pour les décisions et les actes du Prince régnant. Par le biais d'une initiative populaire, la défiance pourrait s'exprimer à l'égard du Prince régnant, mais la Maison princière aurait le dernier mot quant aux conséquences que cela entraînerait (article 13ter). Cependant, en fin de compte, la monarchie pourrait être abolie par référendum (article 113).

III. Les normes européennes de la démocratie et la prééminence du droit

6. Dans un système monarchique, la position du chef de l'Etat, qui n'est élu ni directement ni indirectement, est par définition discutable du point de vue de la démocratie représentative et pluraliste. En Europe, la démocratie est la seule forme de gouvernement qui soit admise. C'est une condition pour adhérer au Conseil de l'Europe et à l'Union européenne, et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, rédigée en 1990 par l'OSCE, la présente comme «le seul système de gouvernement de nos nations».

7. La définition du contenu précis de la notion de démocratie est rendue difficile par le fait que les instruments juridiques du Conseil de l'Europe se préoccupent essentiellement de droits et libertés à caractère individuel et, pour la plupart, n'abordent qu'indirectement la structure et la répartition des pouvoirs constitutionnels. Les traités du Conseil de l'Europe ne contiennent pas une réglementation d'ensemble de l'Etat démocratique. En effet, les droits et libertés à caractère individuel peuvent être protégés dans le cadre de systèmes de gouvernement différents. IL ne s'agit pas là seulement d'une possibilité théorique, on peut en trouver des exemples dans l'histoire européenne. Ce système, qui a précédé certaines des démocraties européennes les plus récentes, était appelé, surtout dans l'histoire norvégienne, «monarchie gouvernée par l'opinion publique».

8. Il y a néanmoins un lien fort et étroit entre la protection des droits de l'homme et un gouvernement démocratique. Ce lien repose sur les considérations suivantes:

- Certains droits individuels n'ont pas de sens s'ils ne sont pas liés à un gouvernement démocratique. Autrement dit, ils impliquent la démocratie. Cela est vrai en ce qui concerne les élections libres. Celles-ci sont régies à l'article 3 du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui prévoit l'obligation d'organiser régulièrement des élections libres. Les élections sont le fondement d'une assemblée parlementaire, et des élections libres aboutissent à ce qui devrait être non seulement un parlement pluraliste, représentant ou reflétant les opinions des électeurs, mais un parlement effectif se prononçant sur des questions politiques sans aucune ingérence politique interne de la part d'autres organes politiques;
- La démocratie est le système reconnu de gouvernement dans lequel il est possible de jouir effectivement de droits individuels. Le préambule du Statut du Conseil de l'Europe définit la liberté individuelle, la liberté politique et la prééminence du droit comme un patrimoine commun. Il ressort des instruments juridiques ultérieurs du Conseil de l'Europe et de la pratique juridique que la démocratie est par là même placée au sommet d'un modèle qui a pour fondement des droits et des libertés (et la prééminence du droit). Cela se reflète notamment au quatrième paragraphe du

préambule de la Convention européenne des Droits de l'Homme, dans lequel les gouvernements signataires de la Convention «réaffirm[e]nt leur profond attachement à ces libertés fondamentales... dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique...».

- C'est la même notion de démocratie en tant que garantie de la protection des droits et libertés qui est à la base des exceptions aux articles 8, 10, 11, etc., qui mentionnent la «démocratie». Les droits de l'homme peuvent faire l'objet d'une restriction si, entre autres, cette restriction peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique. Cette expression pourrait être interprétée comme quelque chose à distinguer de ce qui serait nécessaire dans un système de gouvernement *non démocratique* et cette dernière forme de nécessité ne devrait alors pas être reconnue. Mais cette façon de comprendre ces exceptions n'est pas en harmonie avec le contexte des règles en question. On ne saurait s'attendre à ce que les droits et libertés soient respectés dans une société démocratique, aussi n'est-il pas nécessaire d'adopter une réglementation spécifique dans les sociétés non démocratiques. Le lien entre l'exception et la démocratie doit être interprété d'une autre façon: seules sont légitimes les restrictions qui contribuent au maintien du système démocratique dans lequel justement les droits et libertés sont (à part cela) le mieux respectés.
- Le lien entre la démocratie et les droits et libertés à caractère fondamental est confirmé par leur forte corrélation en pratique. Les démocraties ont tendance à s'efforcer de respecter les droits de l'homme; il n'y a guère d'Etats non démocratiques qui fassent de même.

IV. Le patrimoine constitutionnel commun des monarchies membres du Conseil de l'Europe

9. En ce qui concerne plus précisément les tiraillements fondamentaux entre le principe monarchique et le principe démocratique, les monarchies des Etats membres du Conseil de l'Europe ont toutes été réformées d'une manière les rendant compatibles avec les principes démocratiques. Il faut considérer comme faisant partie du patrimoine constitutionnel européen le fait que, là où des monarchies existent, le pouvoir du monarque est régi de manière à éviter un conflit avec le principe démocratique. Les monarques européens ne jouissent pas de larges pouvoirs politiques et, après la création du Conseil de l'Europe, on a eu tendance à réduire encore leurs pouvoirs.

10. Les monarchies européennes membres du Conseil de l'Europe respectent toutes un certain nombre de principes démocratiques communs:

- Le principe de la représentation exige notamment que l'exécutif soit responsable devant le peuple. A toutes fins utiles, cela signifie responsable devant les électeurs, soit de manière indirecte grâce au contrôle parlementaire soit de manière directe grâce à des référendums ou de nouvelles élections. Ceux qui détiennent l'exercice de la puissance publique doivent pouvoir être écartés par le peuple au moyen d'élections régulières. La représentation combinée au pluralisme exige dans ce contexte la garantie effective que tous les secteurs de la société (sans distinction liée au sexe, à la race, à la religion, à l'appartenance à une minorité nationale, etc.) participent au gouvernement dans des conditions d'égalité grâce à des élections générales, libres et

au scrutin secret, selon des procédures électorales peu onéreuses et multipartites⁴. Il en va de même s'agissant de la participation aux procédures de référendum ou aux autres consultations. Le pluralisme exige aussi ou plutôt présuppose, la liberté d'opinion, la liberté d'association et de réunion, et le droit de vivre à l'abri des discriminations en général.

- En outre, les démocraties représentatives et pluralistes ont pour caractéristique commune que le pouvoir appartient avant tout à l'organe représentatif élu démocratiquement. Cet organe doit avoir le droit d'examiner, de modifier et d'adopter ou d'annuler des propositions de lois, ainsi que le droit d'initiative pour proposer de nouveaux textes législatifs. Il en va de même, a fortiori, en ce qui concerne la Constitution. En outre, cet organe doit avoir le pouvoir de contrôler (financièrement et autrement) l'exécutif, lequel dépend donc pour sa légitimité de la confiance de l'organe élu démocratiquement.
- Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, la démocratie est indissociable de la prééminence du droit. En dehors du contrôle juridictionnel, la prééminence du droit implique l'hégémonie du droit, en particulier du droit constitutionnel écrit ou non écrit. En ce qui concerne la démocratie, cela signifie que la forme de gouvernement, la répartition des pouvoirs, le système électoral et les droits politiques fondamentaux doivent être fondés sur la loi et ne peuvent être modifiés que par la loi, en vertu d'une procédure constitutionnelle et démocratique.

11. La commission doit donc examiner les propositions de la Maison princière du point de vue de leur compatibilité avec ces principes, en prenant pour référence la pratique suivie dans les autres monarchies européennes qui sont membres du Conseil de l'Europe. Ces monarchies ont employé essentiellement deux techniques pour être compatibles avec les principes démocratiques. Soit le monarque a été exclu de l'exercice de la puissance publique parce que ce n'est pas du peuple qu'il tient sa position. Sa principale fonction est symbolique, elle consiste à représenter la nation. C'est pour l'essentiel la manière dont on envisage les choses en Suède depuis la réforme constitutionnelle de 1974. Ce n'est manifestement pas la manière dont la Constitution actuelle du Liechtenstein les envisage (cf. article 2).

12. Ce qui est plus pertinent c'est donc la manière dont on envisage les choses dans les autres pays européens où la participation du monarque à l'exercice de la puissance publique est essentiellement formelle. Les pouvoirs dévolus au monarque dans le texte de la Constitution sont réinterprétés de façon à ce que l'autorité attribuée au *monarque* soit comprise comme un octroi d'autorité au *gouvernement*. Selon le texte constitutionnel, le monarque participe à l'élaboration des lois, et le texte constitutionnel qui confère cette autorité au monarque est inchangé. Cependant, la fonction du monarque - surtout la nécessité de la sanction royale pour les projets de lois adoptés par la majorité du parlement - est considérée comme une formalité. L'assentiment du monarque est obligatoire s'il est recommandé par le gouvernement dans le cadre d'un régime parlementaire.

13. Au Danemark, le pouvoir législatif est conféré «au Roi et au Parlement» (article 3 de la Constitution de 1963) et les projets de lois adoptés par le parlement doivent recevoir la

⁴ Voir l'article 3 du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme, et la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

sanction royale pour être promulgués (article 22). Selon le texte de la Constitution, le Roi a un pouvoir de veto illimité, et ce pouvoir était à l'origine, c'est-à-dire en 1849 lorsque la Constitution a été adoptée, une réalité constitutionnelle et politique. Cependant, l'influence politique du souverain a, bien entendu, diminué parallèlement à l'instauration d'un régime parlementaire, et les manuels les plus récents de droit constitutionnel prennent pour hypothèse que le Roi n'est nullement habilité à refuser de donner sa sanction à un projet de loi adopté par la majorité du parlement.⁵ De même, les autres pouvoirs constitutionnels conférés au Roi, par exemple le pouvoir de conclure des traités (article 19), ne laissent aucune place à l'influence royale.

14. La Constitution norvégienne (1814) qualifie son système de gouvernement de «monarchie limitée et héréditaire» (article 1). Le pouvoir royal – qui doit s'exercer en collaboration avec le parlement – est régi par plusieurs articles constitutionnels. «La Constitution supposait que l'autorité qu'elle conférait au Roi devait être exercée *par lui personnellement* en complète indépendance».⁶ Mais la situation politique et constitutionnelle a changé: «...le Roi a cessé d'être un pouvoir politique», fait qui a accru «sa capacité à faire office de symbole de l'unité de la nation et de l'autorité de l'Etat»⁷. Lorsque l'article 3, par exemple, confère le pouvoir exécutif au Roi, il s'agit en réalité d'un pouvoir conféré au gouvernement⁸. En conséquence, la Constitution écrite a été amendée en de nombreux points par des dispositions de droit coutumier de niveau constitutionnel.

15. Le Royaume-Uni est une démocratie constitutionnelle dans laquelle le chef de l'État est un monarque héréditaire (la « Couronne »). Si la Constitution de ce pays n'a pas la forme d'un document écrit, les principes de démocratie et de prééminence du droit sont néanmoins inhérents au « *common law* », c'est-à-dire au droit coutumier et jurisprudentiel tel qu'il est appliqué par les juges (et très souvent inscrit dans le droit écrit). Toutes les lois doivent être adoptées par « la reine en son parlement », c'est-à-dire adoptées par le parlement et approuvées par le monarque (sous la forme d'un « assentiment royal »). La Couronne possède, outre le pouvoir (formel) de refuser de donner son assentiment, des « prérogatives », notamment certains pouvoirs en matière de politique étrangère (déclarer la guerre ou conclure des traités), ou encore ceux de gracier des condamnés et de conférer des honneurs. Dans la pratique, la Couronne exerce toutes les compétences publiques évoquées ci-dessus sur avis du pouvoir exécutif. Cette règle est le résultat à la fois de l'évolution du dispositif gouvernemental et de l'établissement d'une « convention constitutionnelle ». C'est ainsi qu'aucun monarque n'a refusé de donner son assentiment à une loi adoptée par le parlement depuis 1708.

16. La Constitution des Pays-Bas prévoit à son article 42 que le gouvernement est formé du Roi et des ministres. Le Roi est inviolable, tandis que les ministres sont responsables. L'article 81 définit le pouvoir législatif comme étant un pouvoir commun du gouvernement et des deux chambres du parlement. L'article 87 dispose à son premier paragraphe qu'un projet devient loi dès qu'il a été adopté par les deux chambres du parlement et sanctionné par le Roi. Si on les rapproche, ces deux dispositions impliquent que le Roi agit sous la responsabilité des ministres, même lorsqu'il sanctionne un projet de loi. Cela trouve son expression dans le contreseing du ministre concerné. Si le Roi refusait de donner ou retardait son assentiment à

⁵ Peter Germer: Dansk Statsforfatningsret 2001 p. 72 note 46, Henrik Zahle: Dansk Forfatningsret, vol. 1, 2001 p. 301.

⁶ Johs. Andenaes: Statsforfatningen i Norge 1986 p. 162.

⁷ Andenaes p. 162.

⁸ Andenaes p. 267.

un projet de loi, cela serait aussi couvert par la responsabilité ministérielle.

17. La Constitution de la Belgique semble particulièrement importante à cet égard. Dès son origine, en 1831, elle a été considérée comme le prototype de la monarchie constitutionnelle, transposant dans un texte écrit la Constitution coutumière britannique. Elle a donc servi, au 19^e et au début du 20^e siècle, de modèle à de nombreux pays qui souhaitaient instaurer une monarchie constitutionnelle. Dans la Constitution belge, le principe du contreseing est absolu et ne souffre aucune exception. Aux termes de son article 106: «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».

V. Les amendements proposés par la Maison Princièrè

Destitution du gouvernement ou de membres du gouvernement par le Prince Régnant (art. 80)

18. Aux termes de la proposition de révision de l'article 80 soumise par la Maison Princièrè, le gouvernement perd le pouvoir d'exercer ses fonctions dès lors que le Prince lui retire sa confiance, quand bien même il aurait encore celle de la Diète. Il appartient alors au Prince de désigner un gouvernement provisoire, lequel peut gouverner durant une période pouvant aller jusqu'à quatre mois avant de se soumettre au vote de confiance de la Diète. La proposition est tout à fait contraire au principe de représentation et à celui du contreseing. Cette règle prévoit que le Prince Régnant ne peut agir à titre personnel et qu'à tout moment, ses actes doivent être couverts et avalisés par un ministre immédiatement responsable devant une assemblée élue. Cet amendement aurait donc pour effet de ramener la Constitution du Liechtenstein dans une situation assez anachronique, antérieure à l'établissement des monarchies constitutionnelles en Europe.

19. À titre d'exemple comparatif, la Constitution de la Belgique prévoit à l'article 96 que le Roi nomme et révoque les ministres. Cette règle doit toutefois se lire en relation avec celle du contreseing, toute décision de ce type devant être contresignée par le premier ministre (sortant). Certes, le Roi exerçait au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle une influence certaine sur la composition du gouvernement, mais cette influence a connu une évasion constante. Tout candidat à une fonction ministérielle doit recevoir sans aucun délai l'approbation de la majorité au parlement. Le Roi joue à cet égard un rôle de facilitation ; il recherche, sans tenir compte de son appréciation personnelle, la proposition la plus apte à recueillir l'adhésion du parlement. Juridiquement, toutes ses décisions doivent faire l'objet d'un contreseing. La proposition de la Maison Princièrè rétablit la notion de confiance du Prince Régnant agissant à titre personnel, par opposition à la notion « objective » de confiance du monarque fondée sur le soutien apporté par le parlement au gouvernement. Cela constituerait une grave régression. Jamais en Belgique, depuis 1831, le Roi n'a pu révoquer seul une équipe gouvernementale. Dans les pays nordiques également, l'influence du monarque est très faible.

20. Des considérations analogues s'appliquent à la proposition relative à la révocation des ministres à titre individuel, dans le second paragraphe de l'article 80. Cette proposition est contraire au principe de solidarité gouvernementale. Il appartient au chef de gouvernement d'endosser devant le parlement la responsabilité de la révocation d'un ministre.

Sanction des lois par le Prince Régnant (art. 65.1)

21. Aux termes de la proposition de la Maison Princière, le simple fait que le Prince Régnant ne sanctionne pas une loi dans les six mois qui suivent son adoption par la Diète équivaut à un veto. L'inaction seule, qui par nature n'est pas soumise à contreseing, suffirait ainsi à empêcher la promulgation d'une loi.

22. Dans les autres monarchies parmi les États membres du Conseil de l'Europe, le monarque ne peut refuser de sanctionner une loi sur la base de son appréciation personnelle. Certes, l'article 109 de la Constitution belge, inchangé depuis 1831, prévoit que « le Roi sanctionne et promulgue les lois », mais cette disposition doit être lue dans son contexte. Dans des circonstances exceptionnelles uniquement le Roi et le gouvernement peuvent-ils ensemble refuser de sanctionner une loi. On ne connaît qu'un seul cas, dans l'histoire de la Belgique, où le Roi a refusé de sanctionner une loi : lors du refus du Roi Baudouin de sanctionner la loi dépénalisant partiellement l'interruption volontaire de grossesse. La procédure suivie alors confirme que le Roi est tenu de sanctionner les lois adoptées par le parlement. En effet, en même temps que le Roi Baudouin refusait de sanctionner la loi à titre personnel, il invitait le gouvernement à trouver une solution juridique conciliable avec « la nécessité du bon fonctionnement de la démocratie parlementaire » (lettre du Roi Baudouin au premier ministre). Cette solution a été 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 a alors été sanctionnée et promulguée par l'ensemble des ministres, réunis en Conseil et palliant ainsi l'impossibilité de régner du monarque. Toute autre solution aurait jeté la monarchie belge dans une crise d'une gravité exceptionnelle. Le dénouement de la crise est tout à fait clair en ce qui concerne un éventuel veto exercé à titre personnel par le Roi belge : un tel veto, s'il a jamais existé, n'existe plus⁹.

23. La proposition de la Maison Princière ne se limite pas aux lois ordinaires ; l'article 112 soumet les amendements constitutionnels – hormis la procédure d'abolition de la monarchie – à l'aval du Prince. C'est donc au sommet même de la hiérarchie des normes que pourrait s'exercer le veto d'une seule personne, qui n'est pas responsable directement ni indirectement devant les représentants du peuple. Cela est en contradiction flagrante avec les principes de la souveraineté du peuple et de la démocratie.

24. Comme il est expliqué plus haut¹⁰, le droit à des élections libres implique que l'assemblée ainsi élue doit être un réel parlement qui exerce ses pouvoirs en toute indépendance. En conséquence, le fait d'être en mesure d'exercer d'importants pouvoirs législatifs et exécutifs et de s'opposer à des propositions de lois sans disposer d'une légitimité directement ou indirectement conférée par une assemblée démocratiquement élue, constitue une infraction au but de l'article 3 du protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme¹¹. C'est en outre contraire au patrimoine constitutionnel commun des monarchies européennes. En revanche, la proposition de l'Initiative des citoyens pour la paix

⁹ 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.

¹⁰ par. 8 *supra*.

¹¹ Voir par exemple : Antonio Pastor Ridruejo et Georg Röss, Rapport sur la conformité de l'ordre juridique de la Principauté de Monaco avec les principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, AS/Bur/Monaco 1999 1 rév.1, § 167.

constitutionnelle visant à instaurer la possibilité d'organiser un référendum en cas de veto princier ne soulève aucune objection.

L'immunité du Prince Régnant

25. Aux termes de la proposition de la Maison Princièrè, l'actuelle formule traditionnelle employée dans l'article 7, selon laquelle la personne du Prince Régnant est sacrée et inviolable, serait remplacée par : « Le Prince Régnant n'est pas soumis à la juridiction des tribunaux et n'est pas juridiquement responsable ». La lecture de ce passage – et de son contenu implicite plus encore que de son contenu explicite – en relation avec d'autres amendements qui donnent au Prince Régnant des pouvoirs constitutionnels considérables soulève de graves inquiétudes quant à sa conformité aux principes de l'État de droit.

26. Dans les monarchies constitutionnelles, l'immunité du monarque est liée au contreseing ministériel. La Constitution belge énonce à l'article 88 que « la personne du Roi est inviolable ; ses ministres sont responsables ». La Constitution des Pays-Bas comporte une disposition analogue au deuxième paragraphe de l'article 42. Cette formule permet de faire en sorte qu'à tout moment, l'on puisse identifier un organe public responsable des actes du monarque. Les amendements proposés à la Constitution du Liechtenstein ne prévoient aucune disposition de ce type. Or, en l'absence d'une telle disposition, l'immunité ne saurait se justifier au regard des principes de la démocratie et de la prééminence du droit. Cet aspect est particulièrement préoccupant eu égard aux pouvoirs administratifs et politiques du Prince, et peut conduire à des violations des obligations du Liechtenstein en vertu de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 octobre 1999 dans l'affaire *Wille c. Liechtenstein* montre que ce risque n'est pas simplement théorique.

Abrogation de la possibilité de la Cour d'État d'interpréter la Constitution en cas de doute

27. L'initiative de la Maison Princièrè prévoit d'abolir l'actuel article 112 qui autorise la Cour d'État à interpréter la Constitution en cas de doute ne pouvant être levé au moyen d'un commun accord entre le gouvernement et la Diète. Cet aspect doit être mis en liaison avec l'amendement de l'article précédent, qui instaure l'aval obligatoire du Prince Régnant pour toute interprétation impérative de la Constitution. Dans un système où l'État exerce ses fonctions à travers des acteurs divers, dotés d'une légitimité variable, le rôle interprétatif de la Cour constitutionnelle lorsqu'elle règle les différends entre ces acteurs revêt une importance particulière. Abolir cette possibilité reviendrait à affaiblir la garantie de la prééminence du droit au profit des compromis politiques et, en définitive, au profit des pouvoirs du Prince Régnant qui ne sont pas soumis à un contrôle démocratique.

Absence de contrôle parlementaire du Prince Régnant (art. 63.1)

28. Aux termes de la proposition d'amendement à l'article 63, les compétences de contrôle de la Diète ne recouvrent pas les fonctions attribuées au Prince Régnant. Étant donné que la Constitution ne prévoit pas de couvrir les actes du Prince Régnant par une responsabilité ministérielle, d'importantes décisions relevant de l'autorité publique échappent ainsi à tout contrôle démocratique.

Nomination des juges (art. 96 et suiv.)

29. L'indépendance et l'impartialité d'un juge dépendent avant tout de son attitude et de son action ou inaction dans le traitement d'une affaire, lors de l'audience et lors de la formulation du jugement ; il est néanmoins nécessaire de garantir de manière objective l'indépendance des juges et d'éviter tout motif de mettre en doute leur impartialité. La procédure de nomination des juges revêt à ce double égard une grande importance. En ce qui concerne la procédure la plus appropriée à cet effet, aucun avis commun ne semble se dégager. Dans l'intérêt de la légitimité du système judiciaire, la participation d'instances élues, telles que la Diète, pourrait être souhaitable. Le Prince Régnant quant à lui n'est pas démocratiquement élu. Sa participation à la procédure de nomination des juges au-delà d'une simple formalité pose problème, notamment si elle peut jouer un rôle décisif.

30. Aux termes de la proposition de premier paragraphe de l'article 96, une candidature à la fonction de juge ne peut être soumise pour vote à la Diète qu'avec l'aval du Prince Régnant. Cette importante possibilité d'intervention dans la procédure d'élection peut conduire à une influence excessive et faire naître des doutes quant à l'indépendance et l'impartialité objectives des juges élus. Le fait que le Prince Régnant lui-même ne soit pas soumis à la juridiction des tribunaux ne change rien à cela. Son prestige, son autorité et son influence concrète suffisent à donner des motifs de penser que sa participation pourrait engendrer une certaine pression. C'est pourquoi la proposition d'article 96 ne garantit pas de manière suffisante le respect des dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et risque de ce fait de poser un problème quant aux obligations du Liechtenstein liées à l'article 1 de ce texte. Le deuxième paragraphe de l'article 96, selon lequel, lorsqu'un candidat proposé ne reçoit pas le soutien de la Diète, le choix entre ce candidat et d'autres candidats éventuels s'effectue par référendum, n'apporte pas une solution satisfaisante au problème : le fait que le choix soit confié au peuple n'est pas une garantie de l'impartialité du candidat élu. L'article 107bis proposé par l'Initiative des citoyens pour la paix constitutionnelle, quant à lui, ne prévoit pas d'accorder au Prince Régnant un pouvoir décisif dans la procédure de nomination.

31. Aux termes de la proposition d'article 102 (deuxième paragraphe), la durée du mandat des juges du tribunal administratif est de cinq années, ce qui est bien court. Du point de vue de l'indépendance des juges, une nomination à vie est préférable. Il est vrai qu'à ce jour, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas estimé que des dispositions comparables, s'agissant de la durée du mandat, constituaient une violation de l'article 6. Toutefois, plus l'influence politique qui s'exerce sur la procédure de réélection est forte, et plus le risque qu'un mandat de courte durée fasse peser un doute sur l'indépendance d'un juge est grand. Là encore, les faits évoqués devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Wille c. Liechtenstein* montrent que ce problème ne se pose pas uniquement sur le plan théorique (arrêt du 28 octobre 1999).

Décrets d'urgence (art. 10)

32. La Constitution actuelle énonce : « En cas d'urgence, il¹² fera le nécessaire pour la sécurité et le salut de l'État », ce qui est beaucoup trop imprécis. Cela n'a rien d'étonnant dans un texte datant de 1921. En revanche, dans le cadre de la révision de la Constitution en général et de cet article en particulier, il convient d'établir clairement les conditions

¹² le Prince Régnant

définissant une situation d'urgence et d'instaurer l'obligation de contreseing pour les décrets du Prince. Ces deux aspects sont traités dans la proposition de l'Initiative des citoyens pour la paix constitutionnelle, mais pas dans celle de la Maison Princière.

Loi de la Maison Princière (art. 3)

33. Aux termes de la proposition de révision de l'article 3 de la Maison Princière, celle-ci peut, sans ingérence de la Diète, régler par une loi certains aspects tels que la succession du Trône. Une telle loi ne pourrait être concernée par des amendements à la Constitution. Cette proposition est tout à fait étonnante. La succession du Trône est un élément essentiel de toute monarchie constitutionnelle et doit être régie par la Constitution.

Initiative populaire pour une motion de méfiance à l'égard du Prince Régnant (art. 13ter)

34. Aux termes de la proposition d'article 13ter, une motion de méfiance à l'égard du Prince Régnant peut être déposée par 1500 citoyens au minimum. Cette proposition est contraire aux principes d'une monarchie constitutionnelle, caractérisée par la stabilité et l'irresponsabilité politique du monarque, corollaire de son incapacité d'agir seul. Si une motion de méfiance à l'égard du Prince est concevable, c'est précisément parce qu'il exerce des pouvoirs à titre personnel. Toutefois, la proposition ne permet pas de garantir la légitimité démocratique du Prince. L'initiative populaire n'est pas anonyme et, en conséquence, n'équivaut pas à des élections libres et démocratiques. En outre, le référendum organisé à l'issue d'une initiative n'aurait pas force contraignante, la décision finale devant être prise par les membres de la Maison Princière conformément à la loi sur la Maison Princière.

Initiative pour l'abolition de la monarchie (art. 113)

35. L'article 113 proposé par la Maison Princière prévoit d'instaurer la possibilité d'une initiative pour l'abolition de la monarchie, suivie d'un référendum. La simple possibilité d'organiser un tel référendum ne changerait rien au fait qu'avant son éventuel succès, le système constitutionnel serait celui d'une monarchie caractérisée par d'excessifs pouvoirs personnels du Prince Régnant. Il s'agirait donc d'un recours à utiliser en dernière extrémité, non d'un contrepoids permettant de compenser efficacement le déséquilibre dans la répartition des pouvoirs.

VI. Une question distincte : le droit de sécession des communes

36. Selon la proposition de la Maison Princière d'ajouter un deuxième paragraphe à l'Article 4, chaque commune aurait le droit de faire sécession de l'Etat à l'issue d'un référendum. Ce droit de sécession ne saurait être considéré comme l'incorporation dans la Constitution du Liechtenstein du droit internationalement reconnu à l'autodétermination (politique), ne serait-ce que parce que les communes individuelles de la Principauté ne peuvent être comparées à des « peuples » bénéficiaires de ce droit – ce qu'elles ne pourraient pas être non plus si elles étaient considérées comme répondant à la définition d'éléments constitutifs d'une fédération. En outre, le droit international de sécession en tant qu'exercice du droit à l'autodétermination *stricto sensu* renvoie à la sécession *contre la volonté de l'Etat dont le « peuple » en question fait sécession*. Dans le cas prévu à l'Article 4, paragraphe 2, la sécession aurait lieu conformément à une procédure expressément prévue par la Constitution de l'Etat concerné. Pour cette même raison, le droit international au respect de l'intégrité territoriale n'est pas remis en cause ici. Il existe plusieurs éléments (juridiques) internationaux pertinents, tels que

la reconnaissance en tant qu'Etat distinct, conformément aux critères internationalement reconnus, de la commune ayant fait sécession par d'autres Etats ou, selon le cas, le consentement de l'Etat auquel la commune souhaite se rattacher, la question de la succession d'Etats, etc. Toutefois, ces aspects n'affectent en rien la question même de savoir si la possibilité de sécession prévue serait contraire au droit international. L'amendement proposé ne serait contraire à aucune norme particulière du droit international.

37. Le fait qu'une minorité des habitants de la commune pourrait avoir à faire face à une situation dans laquelle leur commune décide de faire sécession de leur Etat d'origine contre leur gré ne semble violer aucun de leurs droits fondamentaux. La sécession ne peut être qualifiée d'expulsion, qui est prohibée par l'Article 3, premier paragraphe, du Protocole n°4 à la Convention européenne des droits de l'homme. La sécession est avant tout un choix librement consenti, même si c'est par une majorité ; la règle de la majorité est généralement reconnue comme une procédure de prise de décision légitime et démocratique. En outre, les personnes appartenant à la minorité auraient la possibilité de déménager dans une autre commune de la Principauté afin d'éviter de devoir vivre dans un autre Etat. Pour les mêmes raisons, il ne semble pas y avoir de violation des droits énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale de 1985.

38. On peut rétorquer que, par une décision de la majorité de la commune de faire sécession du Liechtenstein, la volonté de la majorité de la population du Liechtenstein ne serait pas respectée et que ses droits à l'autodétermination (politique) seraient enfreints. Il est évident que toute sécession, notamment dans le cas de certaines communes, aurait de très graves conséquences pour le Liechtenstein. Toutefois, si la Constitution nouvellement proposée, y compris la procédure de sécession dont il est question ici, était adoptée selon la procédure démocratique prévue, (la majorité des) les citoyens du Liechtenstein exercera(en)t leur droit à l'autodétermination (politique). En outre, cette majorité pourrait ensuite exercer le droit de modifier la Constitution, y compris l'Article 4.2 proposé.

39. Du point de vue d'un fonctionnement efficace de la communauté internationale des Etats, ouvrir la voie, dans la Constitution du Liechtenstein, à la diminution d'un Etat déjà très petit et à la création d'un nouvel Etat encore plus petit, semblerait inapproprié et indésirable, et provoquerait des réactions critiques de la part de cette communauté internationale. Il n'en reste pas moins qu'une disposition constitutionnelle comme celle faisant l'objet de notre discussion n'est pas contraire au droit international et relève de la souveraineté nationale de la Principauté et de tout Etat tiers impliqué.

VII. Conclusions

40. La Constitution actuelle du Liechtenstein datant de 1921 prévoit déjà une position relativement forte du monarque, plus forte encore que dans d'autres monarchies européennes membres du Conseil de l'Europe. Toutefois, l'expérience de ces monarchies montre que cela n'est pas nécessairement un obstacle au développement d'une monarchie constitutionnelle pleinement respectueuse des principes démocratiques et de l'Etat de droit. La Constitution n'avait en effet pas été considérée comme un obstacle à l'adhésion au Conseil de l'Europe en 1978.

41. En revanche, la présente proposition de la Maison Princièrè marquerait un tournant décisif eu égard à la Constitution actuelle. Non seulement elle entraverait toute évolution de la pratique constitutionnelle au Liechtenstein vers une véritable monarchie constitutionnelle

comme dans d'autres pays d'Europe, mais encore elle constituerait un grave retour en arrière. La logique fondamentale de la nouvelle Constitution ne repose pas sur un monarque représentant l'Etat ou la nation et étant ainsi éloigné de toute affiliation ou controverse politique, mais sur un monarque exerçant un pouvoir discrétionnaire personnel. Cela vaut en particulier pour les pouvoirs exercés par le Prince Régnant dans les domaines législatif et exécutif sans aucun contrôle démocratique ni juridictionnel. Un tel retour en arrière pourrait conduire à un isolement du Liechtenstein au sein de la communauté des Etats européens et rendre son appartenance au Conseil de l'Europe problématique. Même s'il n'existe pas de norme communément admise de la démocratie, pas même en Europe, le Conseil de l'Europe tout comme l'Union européenne n'admettent pas que l'« acquis européen » soit réduit.

