

Parliamentary **Assembly** **Assemblée** parlementaire

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Confidentiel

AS/Mon (2003) 29 rev

15 septembre 2003

fmondoc29_2003

COMMISSION POUR LE RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS DES ETATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE (COMMISSION DE SUIVI)

LIECHTENSTEIN

Co-rapporteurs : *M. Michael HANCOCK, Royaume-Uni, LDR*
 M. Erik JURGENS, Pays-Bas, SOC

PROJET D'AVIS POUR LE BUREAU DE L'ASSEMBLEE

I. INTRODUCTION

1. En mai et septembre 2002,¹ la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) de l'Assemblée parlementaire a été saisie de deux requêtes émanant de citoyens du Liechtenstein, qui lui demandaient de vérifier la conformité des amendements constitutionnels proposés – qui étaient alors encore à l'examen – avec les normes du Conseil de l'Europe et d'autres obligations internationales du Liechtenstein. Après avoir inscrit par deux fois cette question à son ordre du jour et en l'absence d'une demande formelle d'ouverture d'une procédure de suivi en vertu de la Résolution 1115 (1997), ainsi qu'à la lumière d'un courrier de la Présidente de la délégation du Liechtenstein à l'Assemblée parlementaire, Mme R. Wohlwend, qui est également membre de la Commission de suivi, cette dernière a décidé, en octobre 2002, de proposer au Bureau de l'Assemblée de renvoyer cette question devant la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

2. Lors de sa réunion du 6 novembre 2002, le Bureau a préféré saisir la Commission de Venise pour avis. Lors de sa 53^e session plénière, les 13 et 14 décembre 2002, cette dernière a adopté un avis sur la base des travaux de trois de ses membres et l'a rendu public, conformément à sa pratique habituelle.

3. Le 13 janvier 2003, le Bureau a décidé de publier l'avis de la Commission de Venise sous couvert de l'Assemblée² (Doc. 9661), de proposer à l'Assemblée de tenir un débat d'urgence sur cette question lors de sa session de janvier et d'en saisir la Commission des questions politiques pour rapport. Le 15 janvier, Lord Kilclooney a été nommé rapporteur par la Commission des questions politiques ; il a alors préparé un mémorandum.

4. Toutefois, le 27 janvier 2003, la demande d'ouverture d'un débat d'urgence a été rejetée par l'Assemblée, car elle n'a pas réunie la majorité des deux-tiers requise. Il n'y a donc pas eu de débat et le memorandum Kilclooney est resté officieux.

5. Le référendum sur la Constitution du Liechtenstein a eu lieu du 14 au 16 mars 2003. Les 16.000 électeurs devaient choisir entre deux propositions de révision constitutionnelle, toutes deux issues d'initiatives populaires. L'une était présentée par la Maison princière et l'autre par une « initiative de citoyens pour la paix constitutionnelle ». La participation a été importante (87,7%). La proposition de la Maison princière a obtenu la majorité absolue (9.412 voix pour et 5.221 voix contre, soit 64,3 % des suffrages exprimés), tandis que la proposition de l'Initiative pour la paix constitutionnelle était rejetée par 12.065 voix contre 2.394.

6. Le 31 mars 2003, le Bureau de l'Assemblée a décidé de transmettre l'avis de la Commission de Venise sur les amendements constitutionnels proposés par la Maison princière du Liechtenstein à la Commission de suivi et lui a demandé d'engager une procédure de suivi.

7. En vertu de la Résolution 1115 (1997) portant création d'une Commission de suivi de l'Assemblée et conformément au mandat figurant dans cette résolution, toute demande d'ouverture d'une procédure de suivi, qui peut provenir, entre autres, du Bureau de l'Assemblée, doit être examinée par la Commission de suivi, laquelle, après avoir nommé deux co-rapporteurs et procédé aux investigations nécessaires, rendra un avis écrit au Bureau. Le Bureau décidera alors d'engager ou non une procédure de suivi et, le cas échéant, renverra la question pour rapport à la Commission de suivi, sous réserve de ratification par l'Assemblée.

8. En conséquence, la Commission de suivi a nommé, en avril et mai 2003, Michael Hancock (Royaume-Uni, LDR) et Erik Jurgens, (Pays-Bas, SOC) co-rapporteurs sur le Liechtenstein et les a autorisés à effectuer une mission d'information dans ce pays.

¹ Ce point a également fait l'objet d'une question de M. A. Gross au cours de l'échange de vues entre les parlementaires et la présidence du Comité des Ministres, lors de la partie de session de juin 2002.

² Le texte de la Constitution du Liechtenstein de 1921 ainsi que les amendements proposés figurent en annexe au Document de l'Assemblée n° 9661.

9. Les rapporteurs regrettent que l'Assemblée ait décidé de ne pas tenir de débat d'urgence sur cette question lors de la partie de session de janvier 2003. Ce débat aurait permis à la Commission des questions politiques d'examiner le projet de memorandum établi par Lord Kilclooney ainsi que la déclaration faite par le gouvernement du Liechtenstein le 21 janvier 2003³ et de rendre une décision à ce sujet, ce qui aurait donné à l'Assemblée la possibilité d'envoyer, en temps voulu pour le scrutin des 14 et 16 mars 2003, un signal clair à la population du Liechtenstein sur le texte de l'initiative populaire proposée par le Prince.

10. L'argument selon lequel c'eut été une ingérence dans le processus de décision interne d'un Etat membre confine à l'inconvenance. De très nombreuses décisions de l'Assemblée visent précisément à influencer les décisions politiques prises dans les Etats membres. Il n'y avait pas de raison objective de faire une exception dans le cas du Liechtenstein. Le résultat de tout cela est que l'avis de la Commission de Venise n'a pu recevoir en temps voulu le soutien de l'Assemblée et que sur cette importante question, la population du Liechtenstein n'a pu savoir avec certitude si l'Assemblée estimait la proposition du Prince acceptable au regard des normes du Conseil de l'Europe. Il y a de bonnes raisons de croire que la position de l'Assemblée aurait pu modifier le résultat du scrutin. Maintenant que le vote a eu lieu, la Constitution du Liechtenstein sera modifiée conformément au résultat sorti des urnes et il sera plus difficile de faire aboutir les propositions que l'Assemblée souhaitera faire à ce sujet.

II. CONCLUSIONS DES RAPPORTEURS

11. La mission d'information a été effectuée du 2 au 4 juillet 2003⁴. Elle a été organisée en coopération étroite avec la Délégation parlementaire du Liechtenstein et a été précédée d'une invitation officielle adressée aux rapporteurs par le gouvernement de la Principauté. Les rapporteurs tiennent à exprimer leur gratitude aux autorités du Liechtenstein et à leurs interlocuteurs pour la courtoisie et l'esprit d'ouverture et de coopération avec lesquels ils ont été accueillis.

12. Au cours des entretiens qu'ils ont eus, les rapporteurs ont acquis le sentiment qu'ils auraient à commenter trois questions distinctes, mais néanmoins liées :

a) La Constitution du Liechtenstein, qui date de 1921 et a été modifiée plusieurs fois depuis lors, est-elle compatible avec les normes du Conseil de l'Europe ?

b) Les amendements proposés par le Prince sont-ils compatibles avec les normes du Conseil de l'Europe ?

c) La manière dont le Prince a fait usage de la possibilité de proposer une initiative populaire et la manière dont il a influencé le résultat du vote sont-elles compatibles avec les normes du Conseil de l'Europe ?

13. Les rapporteurs traiteront d'abord la troisième question, qui fournit le plus d'indications sur le statut actuel du Chef de l'Etat au Liechtenstein.

i. L'initiative populaire de la Maison princière et la campagne électorale

14. Le territoire aujourd'hui connu sous l'appellation de Principauté du Liechtenstein – désignation largement postérieure à son acquisition par les princes de Liechtenstein, en 1699⁵ –, était un avant-poste mineur dans les possessions de la famille, lesquelles, sous l'empire austro-hongrois et jusqu'à l'occupation de la Tchécoslovaquie par l'Allemagne nazie, en 1938, et les décrets Beneš de 1946, se situaient principalement en Bohême et à Vienne. Après l'annexion de l'Autriche par Hitler, le prince régnant d'alors, père du prince actuel, s'installa à Vaduz, d'où il dirigea activement le pays, défendant sa neutralité et sa souveraineté et introduisant d'importants changements. En 1938, le pays ne

³ Cette déclaration figure dans le Doc. 9667, en date du 22 janvier 2003.

⁴ Le programme de cette visite figure à l'annexe 1.

⁵ Les seigneuries de Schellenberg et Vaduz ont été achetées respectivement en 1699 et 1712 par le Prince Johann Adam von Liechtenstein, d'origine autrichienne, qui accéda ainsi au titre de prince d'Empire (*Reichsfürst*) et devint le 343^e membre de la Diète du Saint Empire Romain germanique en qualité d'électeur.

comptait pas plus de 11.000 habitants et sa situation économique n'était pas brillante. Aujourd'hui, il compte plus de 33.000 habitants et son économie est florissante, ce qui est généralement attribué au rôle joué par le père du prince régnant.

15. La Maison princière a aussi de gros intérêts dans l'économie du pays, ce qui explique, au moins en partie, la grande influence que le Prince peut exercer, même en dehors des prérogatives que la Constitution de 1921 lui confère. Il faut aussi signaler que le sentiment d'identité nationale au Liechtenstein est étroitement lié à la présence de la famille princière. Etant donné la taille du pays, la seule caractéristique qui le distingue de ses voisins immédiats, l'Autriche et la Suisse, est l'existence d'une monarchie héréditaire.

16. Des négociations ont été entamées en 1992 entre la Maison princière, les gouvernements successifs – de différentes orientations politiques –, et le Parlement, afin d'amender la Constitution de 1921. L'avis de nombreux experts a été sollicité et le Parlement a créé deux commissions de réforme constitutionnelle. Des informations détaillées ont été transmises aux rapporteurs en ce qui concerne l'historique du débat constitutionnel, qui divise le pays depuis des années.

17. En 2001, le Parti Bourgeois Progressiste (Fortschrittliche Bürgerpartei) a remporté les élections et le gouvernement actuel est conduit par M. Otmar Hasler. Ce gouvernement s'est, lui aussi, entretenu des possibilités d'amendement avec le chef de l'Etat, mais il semble qu'aucun réel consensus n'ait pu être atteint entre ce dernier, le parti au gouvernement et le principal parti d'opposition, l'Union patriotique (Vaterländische Union)⁶. Le problème est apparu clairement lorsque la Commission de réforme constitutionnelle créée par la Diète (Landtag) n'est pas parvenue à approuver à l'unanimité le texte des amendements à soumettre à cette dernière. Il était donc peu probable que ces amendements puissent être adoptés, puisqu'il aurait fallu, pour cela, soit un vote unanime, soit une majorité des trois quarts, lors de deux lectures successives. En août 2002, le chef de l'Etat a décidé de ne pas attendre plus longtemps la décision du parlement et de lancer lui-même une initiative populaire, conjointement avec le Prince héréditaire. Ils ont réuni sans peine les 1.500 signatures nécessaires pour organiser un référendum.

18. Dans les autres monarchies constitutionnelles existant en Europe (Royaume-Uni, Pays-Bas, Belgique, Suède, Danemark ou Espagne), il n'y a pas d'équivalent à ce type d'initiative politique de la part du souverain. Toutes les décisions qu'il peut prendre doivent être contresignées par des ministres responsables devant le parlement. Toutefois, le Prince du Liechtenstein estime qu'il n'est pas seulement le chef de l'Etat mais aussi un citoyen du pays. En tant que tel, il prétend avoir le droit qu'ont tous les citoyens de son pays, c'est-à-dire celui de proposer directement au peuple une modification de la constitution par la voie d'une initiative populaire (IP). Ces initiatives donnent lieu à un référendum, dont le résultat est contraignant.

19. En soi, l'existence de cette possibilité, pratiquement unique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, est le signe de l'attachement profond du peuple du Liechtenstein aux principes démocratiques. Ce qui paraît incongru aux rapporteurs, c'est que cette forme de démocratie directe soit utilisée par un chef d'Etat, qu'il est difficile de considérer comme un citoyen ordinaire⁷, et qu'en plus, il le fasse sans qu'aucun ministre n'en porte la responsabilité. Le recours à l'initiative populaire ou au référendum par le gouvernement lui-même, pour obtenir l'approbation du peuple sans passer par le Parlement, est généralement considéré comme une pratique inacceptable assimilable à un plébiscite populiste. En tant que telle, l'initiative du Prince ne peut être considérée comme une activité politique normale s'inscrivant dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle, même si son objectif, compréhensible, était de sortir d'une impasse politique et de mettre fin à un débat constitutionnel qui durait depuis plus de 10 ans, sans résultat.

20. Dans une démocratie parlementaire, ce que le Liechtenstein prétend être, ce n'est pas le rôle du monarque constitutionnel, mais celui du Parlement. Il revient aux citoyens, et non pas au chef de l'Etat, d'utiliser des instruments démocratiques tels que l'initiative populaire et le référendum pour

⁶ Le troisième parti représenté au Parlement est la Liste libre (Freie Liste).

⁷ Le fait que l'initiative populaire lancée par le Prince ait également été signée par le Prince héréditaire Aloïs ne change rien à ce constat, car, bien que ce dernier puisse, davantage que le chef d'Etat en exercice, prétendre être un citoyen ordinaire, sa situation particulière d'héritier au « trône » aurait dû l'empêcher, lui aussi, de lancer une initiative populaire pour introduire des modifications à la constitution dont il bénéficiera dans ses futures fonctions.

corriger l'action du Parlement. Il est surprenant que le gouvernement ne soit pas parvenu à dissuader le Prince de prendre cette initiative. Il est encore plus surprenant qu'il ait donné au peuple l'impression de la soutenir.

21. Le rôle particulier du Prince dans cette affaire a été aggravé par le fait qu'il a fait largement pression sur les électeurs pour qu'ils approuvent ses propositions, transformant ainsi le vote sur les amendements constitutionnels en vote pour ou contre la monarchie. Il a en effet ouvertement déclaré aux électeurs qu'ils avaient le choix d'accepter ses propositions, auquel cas il resterait à Vaduz, ou de les rejeter, auquel cas il irait s'établir à Vienne.

22. Cette position était confortée par un prospectus que le Prince et son fils ont envoyé à tous les électeurs (voir annexe 2), au recto duquel figurait une photo réunissant quatre générations de la famille princière et, au verso, la reproduction d'un bulletin de vote sur lequel s'inscrivait clairement le « OUI » à l'initiative du prince. Le texte, signé par le Prince et son fils, déclarait : « Pour permettre à la famille princière de continuer à vivre dans le pays et à défendre les intérêts de la Principauté, nous vous demandons de nous faire confiance et de soutenir notre initiative en votant « oui » lors du scrutin des 14 et 16 mars. »

23. En outre, le Prince et son fils ont tous deux déclaré publiquement que la Maison princière ne pouvait en aucune manière accepter les amendements constitutionnels proposés par les auteurs de l'initiative populaire concurrente (« Initiative citoyenne pour la paix constitutionnelle ») et que si cette dernière obtenait la majorité des voix, le Prince refuserait de l'entériner.

24. Une publicité a été publiée dans les journaux, avec une photo du château sur les hauteurs de Vaduz, pour figurer le « oui » au vote et une autre photo de la colline sans le château, représentant la conséquence du « non ». Cette campagne n'a, bien évidemment, pas été conçue par le Prince lui-même, mais par un « Mouvement de citoyens pour la dualité du Liechtenstein » (le terme « dualité » étant censé exprimer le fait que la souveraineté du Liechtenstein est représentée à la fois, et séparément, par le peuple et par le Prince ; voir plus bas). Les rapporteurs pensent que ces exemples suffisent à illustrer le climat passionnel dans lequel s'est déroulée la campagne.

25. Le Prince a donc joué un rôle prépondérant en la matière – en sa qualité de citoyen – en soumettant ses propositions, passant ainsi outre le parlement et le gouvernement responsable. Il a également exercé son influence – qui est beaucoup plus grande dans un petit pays que dans les autres monarchies constitutionnelles – pour pousser les électeurs à voter « oui ». La menace de quitter Vaduz dans le cas contraire peut sembler excessive, mais le Prince savait que beaucoup de gens estiment que l'opulence actuelle du pays est due à son rôle stabilisateur. Ainsi, le Prince – même s'il est mû par les meilleures intentions envers son pays – joue un rôle dans les décisions politiques qui n'est pas celui dévolu à un monarque constitutionnel dans une démocratie parlementaire.

26. La situation décrite ci-dessus, dans laquelle le Prince s'impose activement dans un rôle politique, avec l'aval d'une majorité parlementaire et d'un gouvernement consentants, n'est, en soi, pas acceptable – quoi qu'il ait pu en être par le passé – du point de vue d'un Etat démocratique régi par la primauté du droit. Les rapporteurs ont conscience du fait que le rôle stabilisateur de la Maison princière dans un pays aussi petit que le Liechtenstein ne doit pas être sous-estimé. D'où l'influence considérable de la déclaration selon laquelle la famille princière pourrait quitter le pays.

27. Il y a toutefois une différence énorme entre un rôle activement stabilisateur et une situation dans laquelle le prince intervient activement dans la vie politique. Dans ce dernier cas, la limite délicate entre le rôle d'un monarque constitutionnel et celui du gouvernement responsable devant le parlement et le peuple, dans une démocratie parlementaire, est largement outrepassée.

28. Les partisans d'un rôle fort pour le Prince s'appuient sur la théorie selon laquelle la Constitution du Liechtenstein prévoit deux souverainetés distinctes : celle du prince régnant et celle du peuple. Ils indiquent que la Constitution de 1921 définit un système de contre-pouvoirs au sein de ce système de double souveraineté. Quels que puissent être les fondements de cet argument dans la Constitution de 1921, pour les rapporteurs, il n'est pas acceptable, dans une démocratie parlementaire régie par l'Etat de droit, que le Prince exerce un pouvoir politique sur la base de ce système sans être responsable devant le parlement ou devant le peuple. Si le rôle du Prince, tel qu'il est décrit ci-dessus, se fonde sur cette théorie – et le Prince lui-même se réclame de cette

souveraineté personnelle –, celle-ci est alors sans aucun doute incompatible avec les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe.

ii. Compatibilité de la Constitution de 1921 avec les normes du Conseil de l'Europe

29. Ceci nous amène à la première question soulevée au paragraphe 12, à savoir celle de la compatibilité de la Constitution de 1921, avant et après modifications, avec les obligations du Liechtenstein en tant que membre du Conseil de l'Europe⁸. Le gouvernement soutient qu'il ne saurait y avoir de doute à ce sujet puisque le Liechtenstein est entré au Conseil de l'Europe en 1978 sur la base de cette constitution, bien que celle-ci ne reconnaissait pas, à l'époque, le droit de vote aux femmes. Les rapporteurs ne peuvent se ranger à cette affirmation. Depuis 1978, et a fortiori depuis 1949, notre système de valeurs a évolué. Certaines situations pouvaient être acceptables au moment de l'adhésion (en 1949 pour la Turquie, en 1978 pour le Liechtenstein) et ne plus l'être aujourd'hui. Le droit de vote des femmes et le rôle actuel de l'armée en Turquie en sont des exemples. De plus, on peut affirmer que lorsque le Liechtenstein est entré au Conseil de l'Europe, en 1978, la Constitution de 1921 ne posait pas de problème particulier, partant de l'hypothèse que les prérogatives reconnues au souverain n'avaient d'existence que sur le papier, comme dans de nombreuses autres monarchies constitutionnelles, et que la pratique constitutionnelle était conforme aux normes du Conseil de l'Europe. Le débat sur la nouvelle constitution, le déroulement de la campagne et le texte de la nouvelle constitution adoptée lors du référendum du 16 mars ont clairement montré que ce n'est pas le cas⁹.

30. Il est donc tout à fait justifié d'analyser à la fois la Constitution de 1921 et sa nouvelle version pour examiner le rôle du Prince. Si la théorie de la double souveraineté est bel et bien consacrée par l'article 2 de la Constitution de 1921, elle doit, dès lors, être considérée comme un exemple d'incompatibilité de cette constitution avec les obligations du Liechtenstein envers le Conseil de l'Europe, puisqu'elle accorde au souverain des prérogatives politiques sans qu'il soit responsable devant le Parlement ou devant le peuple.

31. La Constitution de 1921 pose manifestement d'autres problèmes :

- Articles 3 et 13 bis : La succession au trône et la régence ne sont pas régies par la constitution, mais par la loi dite « de la Maison princière » (Hausgesetz), qui n'est pas une loi mais une convention interne à la famille princière (composée de plusieurs centaines de personnes résidant dans un grand nombre de pays différents), bien qu'elle soit, comme les vraies lois, publiée au journal officiel (Liechtensteinisches Landesgesetzblatt).

- Article 9 : Toute loi doit être promulguée par le Prince. Les rapporteurs ont obtenu la certitude qu'il ne s'agit pas d'une simple prérogative formelle, mais que le Prince peut refuser de promulguer une loi pour des raisons politiques, bien que cela se produise rarement, le prince pouvant exercer son influence en amont.

- Article 11 : Le Prince nomme toutes les autorités de l'Etat. Une fois de plus, s'il s'agissait d'un droit formel dont l'exercice reposerait exclusivement sur les décisions du ministre responsable, il n'y aurait pas de problème. Mais le prince actuel n'hésite pas à prendre personnellement des décisions. L'affaire Wille c. Liechtenstein, dans laquelle la Cour des Droits de l'Homme a rendu un arrêt le 28 octobre 1999, a permis d'établir qu'il avait fait part de son intention de ne pas reconduire dans ses fonctions le Dr Wille, magistrat du siège, si le Parlement devait lui en soumettre la proposition.

- Article 64 : Cet article reconnaît le droit d'initiative législative au Prince, ainsi qu'au gouvernement, au parlement et aux citoyens. Les citoyens peuvent exercer ce droit par pétition, à condition de réunir la signature de 1.000 citoyens ou de 1.500 si l'initiative concerne la constitution. Le prince actuel se considère manifestement comme un citoyen ordinaire, jouissant à ce titre du droit de pétition pour

⁸ La Constitution telle que modifiée par le référendum des 14 et 16 mars 2003 est entrée en vigueur le 14 août 2003, après approbation du Prince.

⁹ Il faut également souligner que le Liechtenstein a ratifié la Convention européenne des Droits de l'Homme en 1982, c'est-à-dire après son adhésion, et accepté de ce fait le droit de recours individuel et la juridiction obligatoire de la Cour. Le Protocole n° 1, dont l'article 3 consacre le droit à des élections libres au scrutin secret dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif, n'a été ratifié qu'en 1995.

lancer une initiative populaire, ce qui l'autorise à réunir 1.500 signatures (c'est-à-dire à peine plus de 5 % des électeurs) pour lancer une procédure de modification de la Constitution. Cette situation est encore plus incongrue depuis la modification de l'ancien article 111 de la Constitution (article 112 de la nouvelle Constitution adoptée le 16 mars 2003), qui dispose que les modifications constitutionnelles, y compris l'interprétation contraignante de la Constitution, ne peuvent entrer en vigueur qu'après avoir été promulguées par le Prince. Celui-ci a donc une double casquette : en tant que citoyen ordinaire, il peut être à l'origine d'une initiative populaire pour modifier la Constitution et, en tant que Chef de l'Etat, sa signature est nécessaire pour que la nouvelle Constitution entre en vigueur.

32. L'examen du texte de la Constitution de 1921 n'entrant pas dans le mandat des rapporteurs, sauf lien direct avec les amendements contenus dans l'initiative populaire, ils se contenteront de ces exemples, qui illustrent déjà une situation, dans laquelle un chef d'Etat non élu joue un rôle politique actif sans avoir de comptes à rendre.

iii. Compatibilité des amendements constitutionnels présentés par le Prince avec les normes du Conseil de l'Europe

33. L'avis de la Commission de Venise sur le texte des amendements proposés dans l'initiative populaire lancée par le Prince a été sollicité¹⁰. Les trois rapporteurs nommés par la Commission de Venise sont tous des juristes venant de pays régis par une monarchie constitutionnelle (Belgique, Danemark et Pays-Bas), tout comme les deux auteurs du présent rapport viennent aussi de pays avec un système de monarchie constitutionnelle (Royaume-Uni et Pays-Bas). En conséquence, ces expertises ont été réalisées avec une connaissance approfondie du fonctionnement des monarchies constitutionnelles dans un système de démocratie parlementaire.

34. Les rapporteurs ont été choqués d'apprendre que le Prince a déclaré, le 8 février 2003, dans une interview au *Liechtensteiner Vaterland*, l'un des deux quotidiens du pays, que l'avis de la Commission de Venise était un « pamphlet politique », superficiel et truffé d'erreurs, et que les juristes qui l'avaient rédigé n'avaient pas réellement examiné la situation du Liechtenstein. Les rapporteurs auraient préféré que le Prince prenne le rapport de la Commission de Venise au sérieux et tente de réfuter les arguments qui y étaient exposés. Au cours des entretiens qu'ils ont eus à Vaduz, les rapporteurs ont eu l'impression que les personnes qui étaient de l'avis du Prince estimaient que la Commission de Venise n'avait pas tenu compte de la théorie de la double souveraineté (celle du Prince et celle du peuple), dont ils affirment la réalité. Cet argument contredisant en soi l'idée de démocratie constitutionnelle et parlementaire, comme l'indique la Commission de Venise, il ne peut pas sérieusement être opposé aux conclusions de cette dernière, telles qu'elles sont résumées ci-dessous.

35. Les rapporteurs ont également été surpris par une déclaration publique du Prince héréditaire Aloïs, le fils du prince régnant. Il a laissé entendre que les membres de l'Assemblée qui souhaitaient une enquête sur la situation dans laquelle s'inscrivait l'initiative populaire lancée par la Maison princière étaient opposés à toute forme de démocratie directe, dont l'initiative populaire et le référendum sont des exemples. Au cours de leur entretien avec le Prince et avec son fils, les rapporteurs ont déclaré clairement que ces allégations étaient totalement dénuées de fondement et qu'ils les jugeaient offensantes. Ils estiment, au contraire, que le Liechtenstein est exemplaire pour ce qui est de sa pratique très étendue de la démocratie directe.

36. La Commission de Venise a commenté les propositions d'amendement constitutionnels suivantes (l'avis du 18 décembre 2002 et le texte de la Constitution de 1921 avec les amendements proposés figurent dans le Doc. 9661 et dans l'addendum) :

- art. 80 : destitution du gouvernement par le Prince
- art. 65.1 : promulgation des lois par le Prince
- art.7 : immunité du Prince
- art. 112 : suppression de la compétence d'interprétation de la Constitution reconnue à la Cour Suprême
- art. 63.1 : le contrôle parlementaire ne s'étend pas aux fonctions exercées par le Prince

¹⁰ La Commission de Venise n'a pas commenté la proposition soumise par « l'Initiative des citoyens pour la paix constitutionnelle » car elle a estimé que cette dernière ne posait pas de problème de compatibilité avec les normes du Conseil de l'Europe (voir paragraphe 3 de l'avis).

- art. 96 sqq. : Nomination des juges
- art. 10 : décrets d'urgence
- art. 3 : Loi de la Maison princière
- art. 13ter : Initiative populaire pour l'adoption d'une motion de censure à l'encontre du Prince
- art. 113 : Initiative populaire pour l'abolition de la monarchie

37. Dans ses conclusions, la Commission de Venise déclare sans ambiguïté que ces amendements « entraverai[en]t toute évolution de la pratique constitutionnelle du Liechtenstein vers une véritable monarchie constitutionnelle comme dans d'autres pays d'Europe ». Elle ajoute qu'ils constitueraient même « un grave retour en arrière ».

38. Au cours de leur visite, les rapporteurs ont écouté attentivement les arguments avancés par les autorités en faveur de ces modifications constitutionnelles et dont la teneur est en substance que la nouvelle constitution ne modifie pas radicalement les prérogatives dont le Prince jouissait déjà aux termes de la Constitution de 1921, qui avait été acceptée par le Conseil de l'Europe. Au contraire, à certains égards, elles réduisent largement ses pouvoirs (avec la suppression du droit de veto absolu sur la nomination des juges, la suppression de son droit à nommer tous les fonctionnaires, la définition plus claire des compétences en ce qui concerne l'état d'urgence et l'introduction d'un délai clair pour la promulgation des lois adoptées par le Parlement).

39. De plus, les pouvoirs du Prince seraient contrebalancés par une avancée sans précédent de la démocratie directe au Liechtenstein : le peuple a désormais la possibilité de lancer une initiative populaire pour l'adoption d'une motion de censure contre le Prince et même pour l'abolition de la monarchie. Il a également été indiqué que, bien que le cas soit unique en Europe, le peuple du Liechtenstein adhère clairement au principe de double souveraineté et qu'il souhaite que le Prince continue à exercer ces pouvoirs, comme le montre l'écrasante majorité avec laquelle les modifications constitutionnelles proposées par le Prince ont été adoptées lors du référendum du mois de mars. Enfin, il a été demandé aux rapporteurs de tenir dûment compte des dimensions extrêmement réduites du pays, où tout le monde se connaît et où la présence d'un arbitre impartial tel que le Prince est des plus nécessaire pour réaliser ou imposer l'indispensable consensus politique sur les questions importantes pour le pays.

40. En dépit de tous ces éléments, lors de leur visite au Liechtenstein, les rapporteurs n'ont découvert aucune élément susceptible d'infirmer l'avis de la Commission de Venise. Ce qu'ils ont découvert, c'est l'existence d'un chef d'Etat héréditaire exerçant des pouvoirs politiques sans avoir de comptes à rendre. Certains des amendements renforcent même manifestement sa position actuelle, régie par la Constitution de 1921.

41. Les rapporteurs n'ont pas l'intention de reprendre l'analyse de la Commission de Venise sur chacun des dix points en cause. Ils souhaitent seulement souligner les éléments permettant au Prince de prendre politiquement position, sans que cette position puisse être rectifiée, si ce n'est dans des conditions très difficiles, par le Parlement ou par le peuple :

a) Article 80 : droit du Prince de destituer le gouvernement s'il perd sa confiance. Les rapporteurs se demandent en vertu de quel droit quelqu'un qui détient une fonction non-élective peut destituer des ministres qui n'ont pas perdu la confiance des représentants élus du peuple.

b) De même avec l'article 65 §1, en vertu de quel droit peut-il s'opposer à des décisions du Parlement en refusant de promulguer une loi ?

c) Article 7 : Aux Pays-Bas, la Constitution déclare, depuis 1848, que « le Roi est inviolable [et que] les ministres sont responsables ». Dans le nouvel article 7 de la Constitution du Liechtenstein, le Prince est déclaré inviolable, sans que soit énoncée la règle concomitante de la responsabilité des ministres pour tous les actes accomplis par le monarque en sa qualité de détenteur de l'autorité publique.

d) Article 96 : nomination des juges. Le Prince préside, avec droit de vote, une commission chargée de présenter les candidats aux fonctions de juge, qui seront nommés par le Parlement. Il nomme en outre la moitié des membres de cette commission et peut, en plus, opposer son veto aux recommandations qui ne lui agréent pas. Au vu de ce qui s'est passé dans l'affaire Wille, le Prince est tout à fait capable d'imposer des points de vue très personnels. Même s'il est compréhensible que, dans un petit pays comme le Liechtenstein, des mesures particulières soient prises pour veiller à la

sélection de candidats indépendants, les rapporteurs ne voient pas pour quelles raisons cela devrait se faire en accordant de telles prérogatives au chef de l'Etat.

42. Au risque de se voir, eux aussi, reprocher de n'avoir pas pris la peine d'étudier réellement le fonctionnement du Liechtenstein, les rapporteurs, après avoir écouté attentivement tous les arguments qui leur ont été présentés lors de leur visite à Vaduz, sont d'avis que les conclusions de la Commission de Venise résument dans l'ensemble fidèlement les amendements proposés lors du vote du mois de mars sur l'initiative populaire. Une simple comparaison avec d'autres monarchies constitutionnelles suffit à montrer clairement que la position du Prince est unique, surtout du fait que la doctrine fondamentale de la responsabilité ministérielle pour tous les actes du chef de l'Etat ne s'applique pas pleinement au Liechtenstein.

III. Conclusions

43. La presse a rapporté une déclaration faite par le Prince à la veille du scrutin : « Si le Conseil de l'Europe n'accepte pas la teneur de l'initiative du Prince, le Liechtenstein devra choisir entre la Maison princière et le Conseil de l'Europe » (Liechtensteiner Vaterland, 14 mars 2003). Le 9 août 2003, après la visite des rapporteurs, il a de nouveau déclaré au Liechtensteiner Vaterland que l'appartenance au Conseil de l'Europe ne faisait que coûter du temps et de l'argent au Liechtenstein¹¹ et que si le Conseil de l'Europe exigeait une modification de la nouvelle constitution adoptée lors du référendum du mois de mars, ce serait une occasion en or pour quitter l'organisation.

44. Comme ce rapport le suggère, le Conseil de l'Europe ne peut pas accepter le résultat du vote populaire qui a eu lieu au Liechtenstein le 16 mars 2003, parce qu'il renforce la position politique du chef de l'Etat non élu de ce pays.

45. Les rapporteurs comprennent que la Maison princière du Liechtenstein se trouve dans une position particulière, surtout depuis 1938, date à laquelle le Prince a décidé de résider effectivement à Vaduz. Ils comprennent aussi que dans un tout petit pays, désireux de s'affirmer en tant qu'Etat souverain, le rôle du monarque héréditaire soit plus important qu'au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas, par exemple. Dans le même temps, ils tiennent à réaffirmer qu'un acquis de la démocratie aussi fondamental que la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, pour chacun de ses actes, ne peut être remis en cause à la légère.

46. Le Liechtenstein fait partie de la grande famille européenne depuis 1978. Cela implique une adhésion aux valeurs et normes communes, telles qu'elles sont consacrées dans le Statut du Conseil de l'Europe et dans les nombreuses conventions adoptées sous son égide. De nombreux pays pourraient, comme le Liechtenstein, prétendre que leur système est unique et ne peut être comparé à celui d'autres Etats membres. Cela ne les dispenserait pas plus que le Liechtenstein de se conformer aux principes fondamentaux de l'Europe.

47. En conséquence, les Rapporteurs recommande au Bureau l'ouverture d'une procédure de suivi concernant le Liechtenstein conformément à la procédure décrite dans la Résolution 1115 (1997). Cette procédure devrait avoir pour objectif de réexaminer, en coopération avec les autorités nationales, les décisions prises lors du vote sur l'initiative populaire, en mars 2003, à la lumière du présent rapport, de l'avis de la Commission de Venise et de la pratique constitutionnelle en vigueur dans les monarchies constitutionnelles européennes, afin de s'assurer que la pratique constitutionnelle du Liechtenstein est conforme au principe général selon lequel aucune action du gouvernement ne peut échapper à la responsabilité devant le Parlement ou devant le peuple.

¹¹ En 2003, la contribution du Liechtenstein au budget général du Conseil de l'Europe est de 94.834 EUR, soit 0,0529 %.

Annexe 1

Projet de programme de la visite des co-rapporteurs au Liechtenstein (du 2 au 4 juillet 2003)

Co-rapporteurs : M. M. Hancock, Royaume-Uni, LDR
M. E. Jurgens, Pays-Bas, SOC

Secrétariat : Mme Caroline Ravaud, Chef du secrétariat de la Commission de suivi

Mercredi 2 juillet 2003

Soirée Arrivée
Check-in à l'hôtel Schlosswald, Triesen

Dîner privé

Jeudi 3 juillet 2003

8 h 30 – 9 h 30 Entretien avec le Secrétariat Démocratique
9 h 45 – 10.45 Entretien avec l'Institut du Liechtenstein
11 h 00 – 12 h 00 Entretien avec le Groupe Constitutionnel "Dual Liechtenstein"
12 h 15 – 13 h 45 Déjeuner (offert par le secrétariat au Landtag, Hôtel Schatzmann, Triesen)
14 h 00 – 15 h 00 Entretien avec le Président de la Cour Constitutionnelle, Mr Harry Gstöhl
15 h 15 – 18 h 45 Entretien avec les représentants de trois partis politiques
(une heure chacun)
- Free List
- Progressive Citizens' Party
- Patriotic Union
19 h 00 – 20 h 00 Discussion avec le gouvernement, représenté par le Premier ministre, Otmar Hasler et le Ministre des Affaires étrangères, Ernst Walch
23 h 30 Dîner sur invitation de la délégation du Liechtenstein auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Gasthof Löwen, Vaduz

Vendredi 4 Juillet 2003

9 h 00 – 10 h 30 Entretien avec le Prince H.S.H. Hans-Adam II du Liechtenstein et avec le Prince héritier (Château de Vaduz)
11 h 00 – 12 h 00 Entretien avec l'ancienne Commission constitutionnelle du Parlement
12 h 15 – 13 h 45 Déjeuner (offert par le gouvernement de la Principauté du Liechtenstein)
Restaurant Torkel, Vaduz

Départs

Annexe 2

Leaflet sent to voters by the Prince





Ämtlicher Stimmzettel

Volksabstimmung

vom Freitag, 14. März und Sonntag, 16. März 2003
über zwei Initiativbegehren zur Abänderung der Landesverfassung

Frage	Antwort (bitte ankreuzen)	Falls Ihr mehr als einem Vorschlag zustimmt, wel- chem dieser Vorschläge gebt Ihr den Vorzug? (bitte ankreuzen)
Wollt Ihr den Entwurf von S.D. Fürst Hans Adam II. von Liechtenstein und S.D. Erbprinz Alois von Liechtenstein zur Abänderung der Landesverfassung annehmen?	<input checked="" type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/>
Wollt Ihr den Entwurf des Initiativkomitees „Verfassungsfrieden“ zur Abänderung der Landesverfassung annehmen?	<input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/>
Nichtamtliche Stimmzettel und Stimmzettel, die Anmerkungen ehrverletzenden Inhalts oder Beschränkungen, Befristungen oder Auflagen enthalten, sind ungültig		

Liebe Liechtensteinerinnen, liebe Liechtensteiner

Damit die fürstliche Familie auch in Zukunft hier im Land leben und sich für das Fürstentum Liechtenstein einsetzen kann, bitten wir Sie, uns weiterhin Ihr Vertrauen zu schenken und uns bei der Abstimmung am 14./16. März 2003 mit einem «Ja» zu unterstützen.

Für Ihr Vertrauen und Ihre Unterstützung möchten wir uns schon jetzt recht herzlich bedanken.

Ihr

Alois Erbprinz von Liechtenstein

Hans-Adam II. Fürst von Liechtenstein