

De la proposition de loi sur le droit de mourir en dignité

à la loi sur l'euthanasie et le suicide assisté

par Lydie Err
députée et co-auteure
de la proposition de loi n° 4909 sur le droit de mourir en dignité

« *Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau, [...] vu la décision de la Chambre des Députés du 18 décembre 2008 et celle du Conseil d'Etat du 19 décembre 2008 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote, avons ordonné et ordonnons:* » ; c'est avec cette formule consacrée, à première vue claire et nette, que la loi du 16 mars 2009 sur l'euthanasie et l'assistance au suicide telle que publiée au Mémorial. Or, pour en arriver là, il a fallu traverser un véritable parcours d'obstacles législatif inégalé dans l'histoire du Luxembourg. Brève chronique d'une leçon de démocratie parlementaire.

Le 5 février 2002, j'ai déposé avec Jean Huss (Déi Gréng) à la Chambre des Députés une proposition de loi sur le droit de mourir en dignité – fait inhabituel alors que les co-auteurs appartiennent à deux groupes politiques. Pendant plus de cinq années, la proposition de loi n'a pu avancer dans la procédure législative, l'avis du Conseil d'Etat faisant défaut. Ce n'est qu'en juillet 2007, suite à la remise de l'avis conjoint du Conseil d'Etat sur le projet de loi 5584 relatif aux soins palliatifs, à la directive anticipée et à l'accompagnement en fin de vie, qui avait été déposé en juin 2006 par le Ministre de la Santé, et la proposition de loi Err/Huss, que le travail législatif a enfin pu démarrer. A partir de là, les deux textes n'ont plus été dissociés jusqu'à la fin de la procédure législative.

Le 18 février 2008, après plusieurs mois de travaux parlementaires intenses, la Chambre des Députés procéda au premier vote de la proposition de loi Err/Huss et du projet de loi sur les soins palliatifs. La discipline de vote au sein des groupes politiques (Fraktionszwang) fut levée à cette occasion. A la surprise d'aucuns, la proposition de loi fut adoptée avec 30 voix pour, 26 voix contre, et 3 abstentions.

Or, le 4 mars 2008, le Conseil d'Etat refusa la dispense du second vote constitutionnel aux deux textes, au motif d'incompatibilités d'ordre essentiellement rédactionnel et technique. Le Conseil d'Etat formula une opposition formelle qui ne portait pas sur le fond même du projet respectivement de la proposition de loi. Pour satisfaire aux critiques formulées par la Haute Corporation, la commission parlementaire compétente adopta deux séries d'amendements en juin respectivement en novembre 2008. Suite à ces modifications, le Conseil d'Etat leva son opposition formelle et les deux textes auraient enfin pu franchir le dernier obstacle législatif, en l'occurrence le vote définitif à la Chambre des Députés.

Or, c'est à ce moment crucial dans la procédure législative que le Chef d'Etat, le Grand-Duc Henri, annonça de ne pas vouloir signer la loi, une fois adoptée par le Parlement. Un tel refus de mettre en vigueur une loi votée démocratiquement par les représentants du peuple était sans précédent dans l'histoire du Grand-Duché. Tout en invoquant des motifs personnels (conflit de conscience) pour expliquer sa

décision, c'est sur l'article 34 de la Constitution, qui prévoyait dans sa version alors en vigueur que le Grand-Duc « *sanctionne et promulgue les lois* », que ce dernier se basa pour justifier son obstruction. En procédant de la sorte, le Grand-Duc avait manifesté son intention de se servir d'une prérogative inscrite dans la Loi fondamentale, mais dont en réalité il ne dispose pas en raison du contreseing ministériel respectivement du consentement du Gouvernement pour tout acte voire omission de sa part.

Devant le risque d'une crise institutionnelle (dissolution de la Chambre des Députés, démission du Gouvernement, nouvelles élections législatives) qui se serait greffé sur la crise financière et économique qui venait de frapper le pays de plein fouet, une stratégie d'évitement fut cherchée et trouvée: le Grand-Duc renonça à son droit de sanction de sorte que sa signature, indispensable à la publication et l'entrée en vigueur de toute loi, ne vaudra plus qu'autorisation de publication. Cependant, une telle façon de procéder rendrait nécessaire une révision de l'article 34 de la Constitution.

Cette façon de procéder causa un problème de délais : il se trouve en effet, si une loi n'est pas promulguée dans un délai de trois mois après son vote par la Chambre, elle devient caduque. Une révision constitutionnelle quant à elle ne peut entrer en vigueur qu'après un deuxième vote qui ne peut avoir lieu qu'après un délai d'attente de trois mois sans que la possibilité de la dispense ne puisse jouer ! En conséquence, il fallait procéder au premier vote de la révision de l'article 34 avant de voter la proposition de loi, puis confirmer la révision de l'article 34 par un second vote obligatoire en la matière et publier le texte de la proposition de loi au Mémorial avant que le délai de promulgation ne soit dépassé.

Neuf jours seulement après la divulgation de l'information sur le refus du Grand-Duc de sanctionner la loi, le 11 décembre 2008, la Chambre des Députés adopta une révision de l'article 34 de la Constitution.

Le 18 décembre 2008, après un long débat, la Chambre des Députés procéda à « un nouveau premier vote » de la proposition de loi Err/Huss et du projet de loi sur les soins palliatifs. Alors que le projet de loi sur les soins palliatifs fut confirmé avec une large majorité des voix, la proposition de loi sur l'euthanasie et l'assistance au suicide conforta son résultat du premier vote, avec 31 voix pour, 26 voix contre et 3 abstentions.

Le lendemain du vote, le Conseil d'Etat accorda la dispense du second vote constitutionnel.

Mais jamais deux sans trois. Après l'opposition formelle du Conseil d'Etat et l'obstruction du Grand-Duc, cinq citoyens demandèrent l'organisation d'un référendum national sur la proposition de loi Err/Huss. La procédure prévue dans ces cas ayant été entamée en janvier 2009, l'initiative n'aboutit finalement pas en raison d'un nombre largement insuffisant d'électeurs exprimant leur accord.

Enfin, le 12 mars 2009, après l'écoulement du délai d'attente de trois mois, la révision de l'article 34 de la Constitution fut confirmée lors du deuxième vote par la Chambre des Députés, supprimant le droit de sanction pour ne plus laisser substituer que le droit de promulgation du Chef d'Etat. Après l'entrée en vigueur de la révision

constitutionnelle, le Grand-Duc promulgua finalement la loi désormais intitulée « loi du 16 mars 2009 sur l'euthanasie et le suicide assisté ».

Force est de constater que le refus du Grand-Duc de sanctionner une loi votée par le Parlement démocratiquement élu par le peuple a fonctionné en tant que catalyseur de la révision constitutionnelle (adaptation du texte de la Constitution à la pratique actuelle). En effet, la commission parlementaire compétente a finalisé sa proposition d'une significative révision constitutionnelle avant la clôture de la législature 2004/2009.

De même, la crise institutionnelle a amené un renforcement de la démocratie parlementaire. Le chemin semé d'embûches de la proposition de loi Err/Huss a montré qu'une initiative législative émanant du Parlement peut aboutir, fut-ce contre vents et marées.

Enfin, la façon dont la demande pour la tenue d'un référendum s'est déroulée en pratique a laissé entrevoir le besoin urgent d'une refonte des dispositions constitutionnelles et légales en la matière.

- Lydie Err