



L'approbation parlementaire des traités internationaux

Quels sont les critères juridiques qui déterminent si un accord ou un traité international doit être soumis à l'approbation de la Chambre des Députés ?

Racha El Herfi

Résumé¹

- La présente étude s'interroge sur les critères juridiques déterminant la soumission d'un traité international à la procédure d'approbation parlementaire prévue à l'article 46 de la Constitution révisée. Cette question est posée dans le contexte de la signature, le 10 juillet 2024, d'un accord bilatéral de coopération en matière de sécurité entre le Luxembourg et l'Ukraine, non soumis à l'approbation parlementaire en raison de son caractère « politique ».
- Une première réponse à la question des critères doit partir d'un constat structurel : **en vertu de l'article 46 de la Constitution révisée, le pouvoir exécutif détient la maîtrise de l'intégralité du cycle conventionnel, de la négociation au consentement à être lié, jusqu'à la dénonciation.** Le Grand-Duc « fait et défait les traités » sans que les députés ne disposent d'un quelconque pouvoir d'initiative ou d'amendement en matière conventionnelle.
- Le droit constitutionnel luxembourgeois apporte une réponse supplémentaire de principe : **l'article 46 de la Constitution révisée soumet à l'approbation parlementaire l'ensemble des traités internationaux, sans distinguer selon leur dénomination, leur forme d'adoption ou la matière qu'ils régissent.**

¹ Ce résumé, rédigé en français, est suivi de traductions en luxembourgeois et en allemand.

- Toute réflexion sur les critères justifiant le recours au contrôle par la Chambre des traités internationaux doit tenir compte de cette répartition constitutionnelle des prérogatives. Le pouvoir exécutif juge, en premier lieu, de l'opportunité de soumettre un engagement à l'approbation parlementaire. **La question des critères est ainsi, fondamentalement, une question de contrôle de l'exercice de ce pouvoir d'appréciation.**
 - Conformément à la définition du traité ancrée dans le droit international et consacrée par la jurisprudence luxembourgeoise et la doctrine, **le critère décisif est l'effet obligatoire de l'engagement. Dès lors qu'un accord est conclu entre sujets de droit international, de manière consensuelle, et qu'il est destiné à produire des effets juridiquement contraignants, il relève en principe de la procédure d'approbation parlementaire.** Ce critère permet de distinguer les traités, des instruments concertés non conventionnels (*gentlemen's agreements*, déclarations d'intention, accords politiques), qui n'ont pas de force obligatoire au sens du droit international et sont donc exclus du contrôle parlementaire.
 - Ce critère est déterminant pour l'analyse de l'accord avec l'Ukraine : la qualification gouvernementale d'« accord politique » dépourvu d'obligations juridiques contraignantes constitue précisément le fondement juridique avancé pour justifier l'absence d'un contrôle parlementaire. **Or, la qualification d'un acte international comme instrument contraignant ou non contraignant ne dépend pas de sa seule dénomination, mais de la nature de l'acte, des termes employés et des circonstances de son élaboration,** selon la jurisprudence de la Cour internationale de justice.
 - Un **examen empirique de plus de 200 dossiers parlementaires entre 2013 et 2025** permet d'observer comment ce critère se traduit dans la pratique conventionnelle luxembourgeoise : prédominance des instruments bilatéraux en forme solennelle, concentration sur certains domaines matériels (conventions fiscales, accords de services aériens), et recours à une terminologie exprimant l'engagement contraignant (« s'engagent à », « consentement à être lié », « responsabilité internationale »). Cette analyse empirique révèle toutefois une **limite structurelle irréductible : elle ne donne à voir que les traités que le Gouvernement a choisi de soumettre à la Chambre, et non ceux qu'il a estimé pouvoir conclure sans approbation parlementaire et qui ne font généralement pas**
- l'objet de publication.** La pratique observable ne révèle donc pas de critères juridiques objectifs, mais l'exercice d'une appréciation par le pouvoir exécutif.
- L'analyse des modalités du contrôle parlementaire apporte un troisième éclairage sur la question des critères, par voie de délimitation du champ de l'approbation. **Ce contrôle est préalable, général et global.** En découle le principe selon lequel **l'ensemble des actes conventionnels engageant juridiquement le Luxembourg sont, en principe, soumis à l'article 46 de la Constitution, y compris les réserves, qui restreignent la portée des clauses du traité.**
 - Seule la **théorie de l'« habilitation conventionnelle »** permet de déroger à ce principe, en dispensant d'approbation parlementaire les arrangements administratifs qui se bornent à fixer des modalités d'exécution d'un traité déjà approuvé, à condition que leur portée reste strictement circonscrite.
 - **La comparaison avec d'autres systèmes constitutionnels (France, Belgique, Espagne, Italie, Suisse) montre que la définition des critères de saisine est, dans tous les États examinés, le résultat d'un équilibre entre prééminence de l'exécutif et contrôle parlementaire.** Contrairement aux systèmes qui procèdent par énumération expresse des catégories de traités soumis à approbation, le constituant luxembourgeois a opté pour une formulation générale, dont la portée reste tributaire, *de facto* et non *de jure*, de l'interprétation de l'exécutif.
 - Ces constats de la pratique luxembourgeoise invitent à réfléchir à **une meilleure catégorisation et une pratique plus transparente s'agissant des accords non soumis à l'approbation parlementaire,** dont la publication permettrait d'éviter de recréer une situation *de facto* analogue aux « traités secrets » que la révision constitutionnelle de 1919 avait précisément voulu abolir.
 - Appliqués à l'accord signé avec l'Ukraine le 10 juillet 2024, les critères dégagés appellent à **une réponse nuancée.** Le recours systématique au terme « Participants », l'emploi d'un registre d'intention et d'engagement politique, les clauses de renvoi aux procédures constitutionnelles nationales et le caractère de *template* multilatéral plaident en faveur de la qualification gouvernementale d'instrument non contraignant.
 - Certains éléments tempèrent toutefois une qualification univoque : la réciprocité prévue par le

paragraphe 22, l'emploi ponctuel de « s'engage à » (« commit to »), la durée de dix ans et la création d'un dialogue stratégique institutionnalisé. À ces considérations s'ajoute la perspective que retient le Gouvernement ukrainien, pour lequel une interprétation contraignante de l'accord présenterait un avantage stratégique manifeste, et qui pourrait dès lors être enclin à en revendiquer le caractère juridiquement obligatoire. La qualification d'« accord politique » apparaît défendable, mais non exempte d'incertitude. Ceci démontre précisément la problématique constitutionnelle de l'absence de critères objectifs explicites et de la marge d'appréciation laissée au pouvoir exécutif pour qualifier les actes internationaux.

- **L'étude identifie deux pistes pour renforcer la légitimité démocratique de la conduite des relations internationales du Luxembourg. Une notification systématique à la Chambre des Députés des accords conclus sans approbation parlementaire**, accompagnée d'une brève justification de leur qualification juridique, renforcerait le contrôle démocratique de l'action extérieure et éviterait de recréer une opacité analogue aux « traités secrets » abolis en 1919. Un suivi complet impliquerait également que la Chambre puisse être informée du sort des accords pour lesquels elle a accordé son approbation mais qui ne font pas l'objet d'une ratification par le pouvoir exécutif.
- Par ailleurs, à l'instar de la pratique suisse, le Luxembourg pourrait se doter d'un **guide légistique public distinguant la terminologie propre aux instruments contraignants de celle des instruments non conventionnels**, fournissant ainsi un référentiel commun à l'ensemble des acteurs institutionnels.

Zesummeffaassung²

- Déi virleidend Studie befaasst sech mat de juristesche Krittären, déi entscheidend dofir sinn, ob en internationalen Traité der parlamentarescher Zoustëmmung ënnerläit, esou wéi et am Artikel 46 vun der reviséierter Verfassung virgesinn ass. Dës Fro gëtt opgeworf am Kontext vun engem bilaterale Kooperatiounsaccord am Beräich vun der Sécherheet, deem den 10. Juli 2024 tëschent Lëtzebuerg an der Ukrain ënnerschriwwen gouf a bei deem opgrond vu senger „politescher“ Natur keng parlamentaresch Zoustëmmung gefrot ginn ass.
- Eng éischt Äntwert op d’Fro no de Krittäre muss vun engem stukturelle Constat ausgoen: **Opground vum Artikel 46 vun der reviséierter Verfassung bestëmmt den exekutive Pouvoir iwwert d’Gesamtheit vum konventionelle Virgoen – vun de Verhandlungen iwwert d’Zoustëmmung dozou, gebonnen ze sinn, bis hin zu der Kënnegung.** De Grand-Duc „schléisst d’Traitéen a kënnegt se“, ouni dass d’Deputéiert iwwer iergende Recht verfügen, bei Konventiounen eng Initiativ ze ergräifen oder en Amendement ze maachen.
- Dat lëtzebuergesch Verfassungsrecht gëtt eng zousätzlech Prinzipienäntwert: **Den Artikel 46 vun der reviséierter Verfassung verlaangt fir all internationalen Traité d’parlamentaresch Zoustëmmung, ouni en Ënnerscheid ze maache jee no hirer Bezeechnung, hirer Adoptiounsform oder dem Beräich, dee se reegelen.**
- All Iwwerleeung zu de Krittären, déi d’Zeréckgräifen op d’Kontroll vun internationalen Traitéen duerch d’Chamber justifiéiere géifen, muss dës verfassungsrechtlech Opdeelung vun de Prerogative berücksichtegen. Den exekutive Pouvoir decidéiert an éischer Linn iwwert d’Zweckméissegkeet dovun, fir eng Verpflichtungserklärung d’parlamentaresch Zoustëmmung anzehuelen. **D’Fro no de Krittären ass deemno fundamental eng Fro vun der Kontroll vum Ausübe vun dësem Appreciationspouvoir.**
- Geméiss der Definitioun vun „Traité“, déi am Völkerrecht verankert ass an déi vun der Lëtzebuerg Jurisprudenz an der Wëssenschaft ënnermauert gëtt, ass **den decisive Krittär d’Verbindlechkeet vun der Verpflichtung. Wann en Accord averneemlech tëschent Völkerrechtssubjekten ofgeschloss gëtt an dofir ausgeluecht ass, rechtlech bannend Auswierkungen ze hunn, brauch en am Prinzip déi parlamentaresch Zoustëmmung.** Dës Krittär erméiglecht et, Traitéen ze ënnerscheede vun ofgestëmmten, net verbindlechen Instrumenter (Gentlemen’s Agreements, Absichtserklärungen, politeschen Ofkommessen), déi keng Verbindlechkeet hunn am Sënn vum Völkerrecht an dofir vun der parlamentarescher Kontroll ausgeschloss sinn.
- Dës Krittär ass entscheidend fir d’Analys vum Accord mat der Ukrain: D’Bezeechnung vun der Regierung als „politeschen Accord“ ouni rechtlech bannend Verpflichtunge stellt eeben déi virbruecht juristesche Grondlag duer, fir d’Feele vun der parlamentarescher Kontroll ze justifiéieren. **Elo hänkt awer d’Anuerdne vun engem internationalen Accord als verbindlecht oder net verbindlecht Instrument net eleng vu senger Bezeechnung of, mee vun der Aart vum Accord, der benotzter Terminologie an den Ëmstänn vu sengem Entstoen,** an zwar no der Jurisprudenz vum Internationale Geriichtshaff.
- Eng empiresch Ënnersuchung vun iwwer 200 parlamentareschen Dossiere vun 2013 bis 2025 erméiglecht et, ze observéieren, wéi dës Krittär an der Ofkommenspraxis zu Lëtzebuerg ëmgesat gëtt: Virherrsche vu feierleche bilateralen Ofkommessen, Konzentriieren op bestëmmte Sachberäicher (Steierkonventiounen, Accorde fir de Fluchverkéier) an Zeréckgräifen op eng Terminologie, déi d’verbindlech Verpflichtung ausdréckt („engagéiert sech zu“, „Zoustëmmung, gebonnen ze sinn“, „international Verantwortung“). Dës empiresch Analys weist

² Dëst ass eng Iwwersetzung vun der ursprüngelech op Franséisch verfaasster Zesummeffaassung vun dëser Note scientifique.

allerdénge och eng **strukturell Limitt op, déi net ze iwerrwannen ass: Si weist nëmmen d'Traitéen, bei deenen d'Regierung decidéiert huet, se der Chamber virzeleeën, an net déi, bei deene se der Meenung war, dass si se kéint ouni d'parlamentaresch Zoustëmmung ofschléissen, an déi allgemeng net publizéiert ginn.** D'Praxis, déi ee beobachte kann, weist also keng objektiv juristesche Krittere, mee ass Ausdrock vun enger Ermiessensentscheidung duerch den exekutive Pouvoir.

- D'Analys vun de Modalitéite vun der parlamentarescher Kontroll bitt eng drëtt Méiglechkeet, d'Fro no de Krittere duerch d'Ofgrenze vum Zoustëmmungsberäich ze beliichten. **Dës allgemeng an ëmfaassend Kontroll geschitt am Virfeld.** Doraus ergëtt sech de Prinzip, no deem **d'Gesamtheit vun de konventionellen Akten, mat deene Lëtzebuerg sech juristesche engagéiert, am Prinzip dem Artikel 46 vun der Verfassung ënnerleien, dat mat de Virbehalter, déi d'Reechwäit vun de Bestëmmunge vum Traité aschränken.**
- Eleng **d'Theorie vun der „Vertragsberechtigung“ erméiglecht et, vun deem Prinzip ofzewäichen, andeems déi administrativ Accorde, déi sech dorop beschränken, d'Ausféierungsmodalitéite** vun engem Traité festzeleeën, dee schonn approvéiert gouf, **vun der parlamentarescher Zoustëmmung ausgeholl ginn** ënner der Konditioun, dass hir Reechwäit streng begrenzt bleift.
- **De Verglach mat anere konstitutionelle Systemer (Frankräich, Belsch, Spuenien, Italien, Schwäiz) weist, dass d'Definitioun vun de Krittere fir d'Saisine an all den ënnersichte Staaten d'Resultat vun engem Equiliber ass tëschen dem Virrang vum exekutive Pouvoir an der parlamentarescher Kontroll.** Am Géigesaz zu de Systemer, déi no der explizitter Opféierung vun de Kategorie vun Traité virginn, déi eng parlamentaresch Zoustëmmung verlaangen, huet de Lëtzebuurger Verfassungsgeber sech fir eng allgemeng Formulierung decidéiert, där hir Reechwäit, *de facto* an net *de jure*, ofhängeg bleift vun der Interpretatioun vum exekutive Pouvoir.
- Dës Constate vun der Lëtzebuurger Praxis reegen dozou un, iwerr **eng besser Kategorisierung an e méi transparent Virgoen nozedenken, wann et ëm d'Accorde geet, déi net d'parlamentaresch Zoustëmmung brauchen.** Hir Verëffentlechung géif evitéieren, eng *de facto* analog Situatioun zu genau deene „geheimen

Traitéen“ ze rekreéieren, déi duerch d'Verfassungsrevisioun vun 1919 sollten ofgeschaaft ginn.

- Applizéiert op den Accord, deem den 10. Juli 2024 mat der Ukrain ënnerschriwwen ginn ass, erforderen déi opgestallte Krittere **en nuancéiert Virgoen.** D'systematesch Benotze vum Term „Bedelegter“, d'Verwendung vun engem Regëster vun der politescher Intentioun an dem politeschen Engagement, d'Verweisklauselen op national verfassungsrechtlech Prozeduren an d'Charakteristike vun engem multilateralen Template schwätze fir d'Ausleeung vun der Regierung als en net verbindlech Instrument.
- Verschidden Aspekter schränken awer eng eendeiteg Zouerdnung an: d'Géigesäitegkeet, déi am Paragraf 22 virgesinn ass, d'punktuell Benotze vun „engagéiert sech zu“ („commit to“), d'Dauer vun zéng Joer an d'Afëiere vun engem institutionaliséierte strateegeschen Dialog. Zu deesen Erwägunge kënnt d'Perspektiv derbäi, déi vun der ukrainescher Regierung zeréckbehale gëtt, fir déi eng verbindlech Interpretatioun e kloer strateegesche Virdeel wär an déi dowéinst geneigt kéint sinn, déi rechtsverbindlech Natur dovun ze revendiquéieren. D'Bezeechnung als „politeschen Accord“ schéngt verrietbar, awer net fräi vun Onsécherheet. Dës weist genee d'konstitutionell Problematik vum Feele vun objektiven explizite Krittere a vum Ermiessensspillraum, deem dem exekutive Pouvoir iwerrlooss gëtt, fir iwwert d'Anuerdung vun internationalen Traitéen ze decidéieren.
- **D'Studie weist zwou Pisten op, fir d'demokratesch Legitimitéit beim Féiere vun den internationale Bezéiunge vu Lëtzebuerg ze verstärken.** Eng systematesch Benoriichtung vun der Chamber iwwert **d'Accorden, déi ofgeschloss gi sinn ouni d'parlamentaresch Zoustëmmung,** mat enger kuerzer Begrënnung fir hir juristesche Zouerdnung, géif d'demokratesch Kontroll vum aussepolitischen Handele stäerken an evitéieren, dass nees eng Intransparenz erschafe gëtt wéi bei de „geheimen Traitéen“, déi 1919 ofgeschaaft gi sinn. E komplette Suivi géif och implizéieren, dass d'Chamber géif iwwert de weidere Verlaf vun den Accorden informéiert ginn, fir déi se hir Zoustëmmung ginn huet, mee déi net vum exekutive Pouvoir ratifizéiert ginn.
- Doriwwer eraus kéint Lëtzebuerg sech, nom Beispill vun der Schwäiz, en **ëffentleche Guide légistique ginn, deem déi fir verbindlech Instrumenter typesch Terminologie vun där**

vun net verbindechen Instrumenter
ënnerscheet an esou allen institutionellen
Acteuren e gemeinsame Referentiel bitt.

Zusammenfassung³

- Die vorliegende Studie befasst sich mit der Frage nach den juristischen Kriterien, welche dafür entscheidend sind, ob ein internationaler Vertrag der parlamentarischen Zustimmung unterliegt, so wie es in Artikel 46 der überarbeiteten Verfassung vorgesehen ist. Diese Frage wird aufgeworfen im Kontext der Unterzeichnung eines bilateralen Abkommens am 10. Juli 2024 über die Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen zwischen Luxemburg und der Ukraine, für das aufgrund seiner „politischen“ Natur keine parlamentarische Zustimmung beantragt wurde.
- Eine erste Antwort auf die Frage nach den Kriterien muss von einer strukturellen Feststellung ausgehen: **Gemäß Artikel 46 der überarbeiteten Verfassung bestimmt die Exekutive über die Gesamtheit des konventionellen Vorgehens – von den Verhandlungen über die Zustimmung dazu, gebunden zu sein, bis hin zur Kündigung.** Der Großherzog „schließt völkerrechtliche Verträge und kündigt sie auf“, ohne dass die Abgeordneten über irgendein Initiativ- oder Abänderungsrecht bei Konventionen verfügen.
- Das luxemburgische Verfassungsrecht gibt eine zusätzliche Grundsatzantwort: **Artikel 46 der überarbeiteten Verfassung unterwirft die Gesamtheit der internationalen Verträge der parlamentarischen Zustimmung, ohne zu unterscheiden nach ihrer Bezeichnung, ihrem Annahmeverfahren oder dem Bereich, den sie regeln.**
- Jede Überlegung zu den Kriterien, welche das Zurückgreifen auf die Kontrolle von internationalen Verträgen durch die Abgeordnetenkammer rechtfertigen würden, muss diese verfassungsrechtliche Aufteilung der Vorrechte berücksichtigen. Die Exekutive befindet in erster Linie über die Zweckmäßigkeit davon, eine Verpflichtungserklärung der parlamentarischen Zustimmung zu unterwerfen. **Die Frage nach den Kriterien ist demnach grundsätzlich eine Frage nach der Kontrolle über die Ausübung dieser Ermessensbefugnis.**
- Gemäß der Definition von „Vertrag“, die im Völkerrecht verankert ist und durch die luxemburgische Rechtsprechung und die Wissenschaft untermauert wird, ist **das entscheidende Kriterium die Verbindlichkeit der Verpflichtung. Wenn ein Abkommen einvernehmlich zwischen Völkerrechtssubjekten abgeschlossen wird und darauf ausgelegt ist, rechtsverbindliche Wirkungen zu haben, bedarf es im Prinzip der parlamentarischen Zustimmung.** Dieses Kriterium ermöglicht es, Verträge zu unterscheiden von abgestimmten, nicht verbindlichen Instrumenten (Gentlemen's Agreements, Absichtserklärungen, politischen Abkommen), die keine Verbindlichkeit im Sinne des Völkerrechts haben und deshalb von der parlamentarischen Kontrolle ausgenommen sind.
- Dieses Kriterium ist maßgebend bei der Analyse des Abkommens mit der Ukraine: Die Bezeichnung der Regierung als „politisches Abkommen“ ohne rechtsverbindliche Verpflichtungen bildet eben die vorgebrachte Rechtsgrundlage, um das Ausbleiben der parlamentarischen Kontrolle zu begründen. **Nun hängt jedoch die Einordnung eines internationalen Übereinkommens als verbindliches oder nicht verbindliches Instrument nicht allein von seiner Bezeichnung ab, sondern von der Art des Übereinkommens, den verwendeten Begriffen und den Umständen seiner Ausarbeitung,** und zwar gemäß der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofs.
- Durch eine **empirische Untersuchung von über 200 parlamentarischen Akten von 2013 bis 2025** kann beobachtet werden, wie dieses Kriterium in der Abkommenspraxis Luxemburgs zur Anwendung kommt: Vorherrschen feierlicher bilateralen Abkommen, Fokussierung auf bestimmte Sachbereiche (Steuerabkommen, Flugverkehrsübereinkünfte) und Zurückgreifen auf eine Terminologie, welche die verbindliche Verpflichtung ausdrückt („verpflichten sich zu“, „Zustimmung, gebunden zu sein“, „internationale Verantwortung“). Diese empirische Analyse weist

³ Dies ist eine Übersetzung der ursprünglich auf Französisch verfassten Zusammenfassung dieser wissenschaftlichen Arbeit.

jedoch eine **unumstößliche strukturelle Grenze auf: Sie zeigt nur die Verträge, bei denen die Regierung beschlossen hat, sie der Abgeordnetenkammer vorzulegen, und nicht jene, bei denen sie der Ansicht war, sie ohne parlamentarische Zustimmung abschließen zu können, und die im Allgemeinen nicht veröffentlicht werden.** Die Praxis, die beobachtet werden kann, zeigt demnach keine objektiven rechtlichen Kriterien, sondern ist Ausdruck einer Ermessensentscheidung durch die Exekutive.

- Die Analyse der Modalitäten der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten bietet eine dritte Möglichkeit, die Frage nach den Kriterien durch die Abgrenzung des Zustimmungsbereiches zu beleuchten. **Diese allgemeine und umfassende Kontrolle geschieht im Voraus.** Daraus ergibt sich der Grundsatz, nach dem **die Gesamtheit der vertraglichen Vereinbarungen, die für Luxemburg rechtsverbindlich sind, in der Regel Artikel 46 der Verfassung unterliegen, einschließlich der Vorbehalte, welche die Reichweite der Bestimmungen des Vertrages einschränken.**
- Allein die **Theorie der „Vertragsberechtigung“ erlaubt es, von diesem Prinzip abzuweichen, indem administrative Vereinbarungen, die sich darauf beschränken, die Durchführungsmodalitäten eines Vertrages festzulegen, der bereits angenommen wurde, von der parlamentarischen Zustimmung entbunden werden** unter der Bedingung, dass ihre Tragweite streng begrenzt bleibt.
- **Der Vergleich mit anderen Verfassungssystemen (Frankreich, Belgien, Spanien, Italien, Schweiz) zeigt, dass die Festlegung der Anrufungskriterien in allen untersuchten Staaten das Resultat eines Gleichgewichts zwischen dem Vorrang der Exekutive und der parlamentarischen Kontrolle ist.** Im Gegensatz zu den Systemen, die nach der ausdrücklichen Nennung der Kategorien von Verträgen vorgehen, die zur Zustimmung vorgelegt werden müssen, hat der luxemburgische Verfassungsgeber sich für eine allgemeine Formulierung entschieden, deren Tragweite, *de facto* und nicht *de jure*, abhängig von der Interpretation der Exekutive bleibt.
- Diese Feststellungen zur Praxis in Luxemburg regen dazu an, über **eine bessere Kategorisierung und eine transparentere Vorgehensweise nachzudenken, was die Verträge angeht, die nicht zur**

parlamentarischen Zustimmung vorgelegt werden müssen. Durch deren Veröffentlichung würde vermieden, wieder eine *de facto* vergleichbare Situation zu genau jenen „geheimen Verträgen“ zu erschaffen, welche durch die Verfassungsrevision von 1919 abgeschafft werden sollten.

- Angewandt auf das Abkommen, das am 10. Juli 2024 mit der Ukraine unterzeichnet wurde, erfordern die aufgestellten Kriterien **ein nuanciertes Vorgehen.** Die systematische Verwendung des Begriffs „Beteiligte“, die Anwendung eines Registers der politischen Absicht und Verpflichtung, die Verweisklauseln auf nationale verfassungsrechtliche Verfahren und die Merkmale eines multilateralen Templates sprechen für eine Auslegung im Sinne der Regierung als nicht verbindliches Instrument.
- Gewisse Aspekte schränken jedoch eine eindeutige Zuordnung ein: die Gegenseitigkeit, die in Paragraph 22 vorgesehen ist, die punktuelle Verwendung von „verpflichtet sich zu“ („commit to“), die Dauer von zehn Jahren und die Einrichtung eines institutionalisierten strategischen Dialogs. Zu diesen Erwägungen kommt die Perspektive hinzu, die von der ukrainischen Regierung zurückbehalten wird, für die eine verbindliche Auslegung des Abkommens ein deutlicher strategischer Vorteil wäre und die infolgedessen geneigt sein könnte, die rechtsverbindliche Natur davon einzufordern. Die Bezeichnung als „politisches Abkommen“ scheint vertretbar, aber nicht frei von Unsicherheit. Dies zeigt deutlich die verfassungsrechtliche Problematik der Abwesenheit objektiver Kriterien und des Ermessensspielraums, der der Exekutive zugestanden wird, um über die Einordnung internationaler Übereinkommen zu entscheiden.
- **Die Studie legt zwei Vorgehensweisen dar, um die demokratische Legitimität bei der Führung der internationalen Beziehungen Luxemburgs zu stärken. Ein systematisches Informieren der Abgeordnetenkammer über die Verträge, die ohne parlamentarische Zustimmung abgeschlossen wurden, zusammen mit einer kurzen Begründung für ihre rechtliche Einordnung, würde die demokratische Kontrolle über außenpolitisches Handeln stärken und verhindern, dass wieder eine ähnliche Intransparenz entsteht wie bei den „geheimen Verträgen“, die 1919 abgeschafft wurden.** Eine vollständige Kontrolle würde auch implizieren, dass die Abgeordnetenkammer über den weiteren Verlauf der Abkommen informiert werden würde,

zu denen sie ihre Zustimmung gegeben hat, die jedoch nicht von der Exekutive ratifiziert werden.

- Darüber hinaus könnte Luxemburg sich, dem Beispiel der Schweiz folgend, einen **öffentlichen**

Rechtsleitfaden geben, der die für verbindliche Instrumente typische Terminologie von der von nicht verbindlichen Instrumenten unterscheidet und so allen institutionellen Akteuren ein gemeinsames Bezugssystem bietet.

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. Les auteurs ont pu, le cas échéant, recourir à des outils d'intelligence artificielle afin d'améliorer la lisibilité travail et de compléter leurs recherches de ressources et de références.

© 2026 par Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg

Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la licence [Creative Commons Attribution-Utilisation non commerciale 4.0 International](#).

Pour citer le présent document : Racha El Herfi « L'approbation parlementaire des traités internationaux. Quels sont les critères juridiques qui déterminent si un accord ou un traité international doit être soumis à l'approbation de Chambre des Députés ? », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, le 22 juin 2026.

Autrice : Dr Racha El Herfi – Cellule scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg

Relecteur : Patrick Kinsch, avocat à la Cour (Wurth Kinsch Olinger), Professeur à titre honoraire à l'Université de Luxembourg ;

Éditeurs : Dr Racha El Herfi et Dr Marc Schiltz, Cellule scientifique

Requérant : Yves Cruchten, LSAP

ISSN : 3122-1300 pour collection « Note de recherche scientifique »

Luxembourg, 22 juin 2026

Sommaire

1 – Introduction	12
2 – Le rôle prépondérant de l'exécutif dans la détermination de l'objet de la procédure d'approbation parlementaire	14
2.1 – La maîtrise par l'exécutif de l'élaboration des traités internationaux : de la négociation au consentement à être lié	14
2.2 – Une prééminence de l'exécutif confirmée par l'interprétation de l'article 46 de la Constitution révisée	16
3 – La délimitation de l'objet de l'approbation parlementaire	20
3.1 – La pluralité des formes conventionnelles et ses implications sur le contrôle parlementaire	20
3.1.1 – Instruments conventionnels juridiquement contraignants et les instruments concertés non conventionnels	20
3.1.2 – Traités en forme solennelle et les traités en forme simplifiée	21
3.1.3 – Perspectives comparatives	23
3.2 – L'approbation parlementaire des « traités internationaux » selon l'article 46 de la Constitution révisée : un champ d'application large et contesté	24
3.2.1 – Une évolution constitutionnelle marquée par l'extension du contrôle parlementaire	24
3.2.2 – Une définition confirmée par la jurisprudence et la doctrine	25
3.3 – Tentative de typologie des accords internationaux soumis à la procédure d'approbation parlementaire	26
4 – Le contrôle parlementaire d'un projet de loi portant approbation d'un traité international	31
4.1 – L'organisation du travail parlementaire	31
4.2 – La nature du contrôle	33
4.3 – L'étendue du contrôle	35
5 – Conclusion	37
6 – Annexes	39
Annexe 1 : Tableau de la répartition par matière des traités soumis à l'approbation entre 2013 et 2025	39
Annexe 2 : Évolution constitutionnelle de l'article relatif à l'élaboration et l'adoption des traités internationaux	40
Annexe 3 : Reproduction des suggestions terminologiques pour traités et actes non contraignants issus du Guide de la pratique en matière de traités internationaux du Département fédéral des affaires étrangères suisse (2023)	42
7 – Bibliographie sélective consultée.....	43

L'énoncé de la demande de recherche soumise à la Cellule scientifique était le suivant :

Le 10 juillet 2024, dans le cadre du 75^e anniversaire de l'OTAN à Washington, le Premier ministre a signé un accord de sécurité et de soutien avec l'Ukraine⁴. Cet accord bilatéral implique une coopération renforcée dans plusieurs domaines ainsi qu'une aide de 80 millions en faveur de l'Ukraine pour l'année 2024.

Sur demande du groupe parlementaire LSAP, le Premier ministre a présenté les grandes lignes de l'accord bilatéral lors de la réunion jointe de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et de la Grande Région et de la Commission de la Défense⁵. Pendant cette réunion, il n'a pas pu être clarifié et justifié de manière définitive si l'accord en question doit être approuvé par la Chambre des Députés.

Dans ce contexte, je m'intéresse aux questions suivantes : **L'accord de sécurité et de soutien entre le Grand-Duché et l'Ukraine, doit-il être ratifié par la Chambre des Députés ?**

De manière générale, **quels sont les critères définissant quand est-ce qu'un accord ou un traité doit être approuvé par la Chambre des Députés ?**

⁴ Pour la version publiée par les autorités ukrainiennes, voy. : [Agreement on security cooperation and long-term support between Ukraine and the Grand-Duchy of Luxembourg](#), signé à Washington D.C., le 10 juillet 2024. Conformément à une correspondance en date du 19 juin 2025 avec le Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères et européennes, l'accord n'a pas fait l'objet d'une publication par les autorités luxembourgeoises « étant donné qu'il s'agit d'un MoU [Memorandum of Understanding] et non pas d'un traité ou accord juridiquement contraignant ».

⁵ Procès-verbal de la réunion jointe de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région et de la Commission de la Défense du 22 juillet 2024, [P.V. AECGR 49](#), [P.V. DEF 15](#).

1 – Introduction

Plus largement que l'analyse de l'accord avec l'Ukraine, l'objet de la présente recherche est d'identifier les critères inhérents à un accord international conclu par le Grand-Duché de Luxembourg, qui justifieraient sa soumission à la procédure d'approbation parlementaire telle que prévue par l'article 46 de la Constitution révisée.



Article 46 de la Constitution révisée

Le Grand-Duc fait et défait les traités. Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi. Ils sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.

Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.

Qu'est-ce un accord ou un traité international ?

Les termes « accord », « traité », « convention » ou « protocole » sont employés indistinctement et varient en fonction de divers facteurs (entre autres la technique d'adoption de la norme, la source internationale ou constitutionnelle interne qui la prévoit ou les pratiques conventionnelles des États). Aux fins de la présente recherche, le terme traité sera employé.

Le traité « désigne tout accord [écrit] conclu entre deux ou plusieurs sujets du droit international [des États ou des organisations internationales], destiné à produire des effets de droit et régi par le droit international »⁶.

Conformément à la Constitution du Grand-Duché, pour que les traités internationaux puissent entrer dans l'ordre juridique luxembourgeois et produire des

effets de droit, ils doivent faire l'objet d'une approbation par la Chambre des Députés. La loi portant approbation des traités sert comme une sorte de « sas » entre l'ordre juridique international et l'ordre juridique interne luxembourgeois⁷.

L'approbation parlementaire formulée par une simple autorisation (ou dans le cas contraire, un simple rejet) du projet de loi soumis par le Gouvernement confère une lisibilité démocratique au processus d'adoption du traité. La nature du droit d'approbation par les députés est interprétée comme un **droit de contrôle démocratique de l'action gouvernementale dans sa dimension externe**⁸. Elle permet également que la procédure d'adoption des traités soit plus transparente puisqu'elle soumet le texte au débat démocratique.

Généralisée lors de la révision constitutionnelle de 1919 qui s'inscrit dans un « contexte qui est celui de la démocratisation plus poussée de l'État »⁹, cette procédure s'accompagne d'un renforcement général du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale, y compris dans la conduite des relations externes et de l'abolition des traités secrets.

Dès ses origines, la procédure d'approbation parlementaire des traités est appréhendée dans une tension entre, d'une part, la maîtrise nécessaire par l'exécutif de la conduite des relations externes et d'autre part, l'exigence d'un contrôle parlementaire plus élargi de l'action gouvernementale.

Cette tension juridique s'exprime encore aujourd'hui entre la position du Gouvernement de ne pas soumettre un accord à l'approbation parlementaire car il s'agirait, selon la qualification qu'il en donne, d'un accord à caractère « politique »¹⁰ et la formulation *a priori* extensive de l'article 46 de la Constitution révisée selon laquelle « le Grand-Duc fait et défait les traités », sans précision de la nature ou du contenu des traités.

⁶ FORTEAU M., MIRON A., PELLET A., *Droit international public*, LGDJ, 9^e édition, 2022, p. 134.

⁷ Expression employée par F. Delpérée et M. Thewes. *Voy.* : DELPEREE F., THEWES M., *Droit constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg*, Droit constitutionnel européen, Bruylant, 2025, p. 93.

⁸ PESCATORE P., Conclusion et effets des traités internationaux selon le droit constitutionnel, les usages et la jurisprudence du Grand-Duché de Luxembourg, Réimpression de 1964, Bruylant, 2009, pp. 47 et s.

⁹ *Ibid.*, pp. 10 et s. et Propositions de la Commission spéciale, Révision des articles 32, 37, 52 et 75 de la Constitution, Compte-rendu de la Chambre, constituante 1918-1919, vol. 5, annexe, pp. 64-85.

¹⁰ Lors de l'échange de vue du 22 juillet 2024 en commission parlementaire, le Gouvernement avait soutenu que l'accord de coopération en matière de sécurité signé avec l'Ukraine n'est pas un accord « avec des obligations concrètes pour le Luxembourg » qui nécessiterait donc une approbation parlementaire mais qu'il s'agirait d'un accord politique. *Voy.* : *op. cit.* note n° 5, [P.V. AECGR 49, P.V. DEF 15](#), p. 3. Comme il sera exposé ci-après, le critère déclencheur de l'approbation parlementaire n'est toutefois pas le caractère concret des obligations assumées, mais la création d'une obligation juridiquement contraignante à la charge de l'État. Or, une telle obligation n'est pas nécessairement concrète par elle-même et peut requérir l'adoption de mesures de mise en œuvre pour déployer pleinement ses effets.

L'identification de critères justifiant le recours à l'approbation parlementaire contribuerait donc à mieux cerner le périmètre du contrôle démocratique attendu des parlementaires. Cet exercice ne remet pas pour autant en cause la prééminence de l'exécutif dans la conduite des relations internationales.

Dans cette perspective, la présente recherche s'attache, avant de tirer des conclusions spécifiques quant à l'accord de coopération en matière de sécurité signé avec l'Ukraine (5 –), à identifier les éventuels critères qui déterminent quels traités sont soumis à l'approbation parlementaire, et partant, lesquels y échappent (2 – et 3 –). **Cette délimitation du champ d'application de la procédure révèle d'emblée que**

la sélection des traités soumis à la Chambre des Députés n'est pas neutre.

L'analyse des **modalités de la procédure d'approbation parlementaire** permet ensuite d'apprécier la nature et l'étendue du contrôle exercé par les députés sur les projets de lois portant approbation des traités, ainsi que les moyens dont ils disposent à l'égard des engagements qui ne leur sont pas soumis (4 –).

Tout au long de cette étude, l'analyse comparative incluant notamment la Belgique, la France et la Suisse, apporte un éclairage utile pour mieux évaluer le cadre juridique et la pratique luxembourgeoise du contrôle parlementaire des traités.

2 – Le rôle prépondérant de l'exécutif dans la détermination de l'objet de la procédure d'approbation parlementaire

Les traités internationaux incarnent, selon Pierre Pescatore, « la fonction juridique la plus importante » exercée par l'État dans la conduite de son action extérieure¹¹. Relevant traditionnellement du domaine réservé de l'exécutif, cette activité est, au Luxembourg, constitutionnellement confiée au Grand-Duc.

Historiquement réservée à l'exécutif, cette prérogative a évolué avec la démocratisation : **si l'approbation parlementaire s'est imposée, elle n'a pas fondamentalement remis en cause la maîtrise par l'exécutif sur le processus conventionnel**. Celui-ci contrôle en effet l'intégralité de l'élaboration des traités, de la négociation au consentement à être lié (2.1 –), une prééminence confirmée par l'interprétation de l'article 46 de la Constitution révisée (2.2 –).



Évolution historique du processus d'adoption des traités

La prééminence de l'exécutif en matière conventionnelle s'inscrit dans une évolution historique particulière. Sous l'absolutisme, les souverains, incarnant l'État lui-même, envoyaient des plénipotentiaires négocier sans pour autant engager définitivement l'État : seule la ratification par le monarque conférait force obligatoire au traité.

Avec le déclin de l'absolutisme en Europe et l'avènement de la démocratie représentative dès la fin du 18^e siècle, l'approbation des traités est devenue la prérogative des institutions représentatives.

Toutefois, **cette démocratisation du processus s'est accompagnée de deux évolutions significatives** : d'une part, la consultation parlementaire a rendu la **procédure moins flexible et moins réactive** aux configurations internationales changeantes ; d'autre part, la **ratification est devenue discrétionnaire**, excluant toute obligation pour l'exécutif de ratifier un traité négocié¹².

2.1 – La maîtrise par l'exécutif de l'élaboration des traités internationaux : de la négociation au consentement à être lié

La conclusion d'un traité international constitue à la fois un attribut et une expression de la souveraineté étatique¹³. Si cette fonction relève par nature du droit international, qui établit les règles de formation et de validité des engagements conventionnels, elle s'ancre nécessairement dans le droit interne de chaque État. En vertu du principe d'autonomie constitutionnelle, **il appartient en effet à chaque constitution nationale de désigner, dans le cadre de la répartition générale des compétences entre les diverses**

¹¹ PESCATORE P., *op. cit.* note n° 8, p. 19.

¹² KLABBERS J., « Treaties, Conclusion and Entry into Force », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, September 2006, Oxford Public International Law, Oxford University Press, points 6-7.

¹³ FORTEAU M., MIRON A., PELLET A., *op. cit.* note n° 6, p. 165.

autorités publiques, les organes habilités à engager l'État sur la scène internationale. Cette articulation entre ordre juridique international et ordre juridique interne explique la diversité des mécanismes constitutionnels de conclusion des traités, tout en révélant des constantes structurelles communes à la plupart des systèmes démocratiques contemporains.

En matière de relations extérieures, **le droit constitutionnel contemporain consacre une prééminence incontestable du pouvoir exécutif**¹⁴. Cette position dominante s'explique par la nature même de la représentation internationale de l'État, qui requiert unité, cohérence et réactivité dans l'action diplomatique. Les « représentants de l'État » au sens du droit international sont précisément ces organes habilités par le droit interne à émettre des actes susceptibles d'engager l'État sur la scène internationale, qu'il s'agisse de discours officiels, de votes dans des organisations internationales, de la négociation, signature ou ratification de traités, ou encore d'actes déclenchant l'application de régimes juridiques préétablis comme les déclarations de neutralité¹⁵.

Ce monopole de la représentation externe est globalement conféré au pouvoir exécutif, appréhendé au niveau des autorités revêtues de légitimité politique. **Certaines constitutions désignent expressément un titulaire unique de cette fonction** : le Président fédéral en Allemagne (article 59, paragraphe 1 de la Loi fondamentale), le Conseil fédéral en Suisse (article 184 de la Constitution suisse), ou encore **le Grand-Duc au Luxembourg** (article 46 paragraphe 1 de la Constitution révisée). Toutefois, cette désignation revêt souvent **une portée plus symbolique que juridique**. En effet, il ressort fréquemment de la pratique constitutionnelle issue d'autres dispositions ou des usages, un **exercice conjoint ou un partage de la représentation externe avec les autres organes principaux du pouvoir exécutif**. Cette répartition varie d'un système constitutionnel à l'autre. Au Luxembourg, cet exercice est formellement attribué au Grand-Duc mais matériellement assumé par le Gouvernement.

Le droit international reconnaît et renforce cette position privilégiée de l'exécutif par le mécanisme de présomption de la représentativité. L'article 7 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (ci-après « CVDT ») établit une présomption en faveur des plus hauts agents de l'exécutif : le chef d'État, le chef de gouvernement et le ministre des

Affaires étrangères sont réputés avoir la qualité pour représenter l'État sans avoir à produire les pleins pouvoirs. La Cour internationale de Justice (ci-après « CIJ ») a étendu cette présomption en affirmant que ces mêmes personnes sont « réputées représenter l'État du seul fait de l'exercice de leurs fonctions, y compris pour l'accomplissement au nom dudit État d'actes unilatéraux ayant valeur d'engagement international »¹⁶.

Cette prééminence de l'exécutif n'exclut toutefois l'intervention du pouvoir législatif dans la conduite des relations extérieures. Dans le modèle dominant des constitutions à exécutif dual caractéristique des régimes parlementaires, comme au Luxembourg, le pouvoir législatif est souvent associé à l'adoption de certaines décisions importantes concernant les relations extérieures, notamment par la voie de l'approbation des traités internationaux. La pratique constitutionnelle favorise ainsi un exercice conjoint, voire consensuel des compétences externes, établissant un **équilibre entre la nécessaire efficacité de l'action diplomatique confiée à l'exécutif et le principe de transparence démocratique incarné par le contrôle parlementaire**.

¹⁴ Pour une approche comparée détaillée, voy. : ASCENSIO H., « Chapitre IV : Les relations extérieures », in TROPER M., CHAGNOLLAUD D. (dir.), *Traité international de droit constitutionnel, Distribution des pouvoirs*, Tome 2, Traité Dalloz, Dalloz, 2012, pp. 659-704.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 679 et s.

¹⁶ CIJ, Activités menées sur le territoire du Congo (nouvelle requête 2002), République démocratique du Congo c. Rwanda, 3 février 2006, *rec. CIJ*, §46.

La prééminence de l'exécutif dans la conduite des relations internationales se traduit concrètement par sa maîtrise de l'ensemble du processus d'élaboration des traités internationaux. Dans nombreux systèmes nationaux, **c'est l'exécutif qui :**

- Assume la responsabilité de la **négociation**, seul à disposer de tous les moyens techniques nécessaires à l'accomplissement de cette tâche ;
- Détermine et livre les **pleins pouvoirs** aux négociateurs chargés d'élaborer le texte ;
- Procède à l'**adoption et à la signature** qui authentifient le résultat de la négociation ;
- Soumet le traité à l'**approbation parlementaire** ;
- Conserve, même après l'approbation, **une marge d'appréciation quant au moment de la ratification**, voire de la décision de ne pas ratifier malgré une autorisation parlementaire obtenue.

2.2 – Une prééminence de l'exécutif confirmée par l'interprétation de l'article 46 de la Constitution révisée

L'article 46 de la Constitution révisée consacre la conduite internationale des relations internationales comme un domaine réservé au Grand-Duc, en lui reconnaissant la compétence exclusive de « faire et de défaire les traités ». Cette formule, dont la concision ne doit pas masquer la portée, recouvre en réalité l'ensemble du processus d'élaboration des engagements internationaux de l'État luxembourgeois.

En pratique, ce monopole est globalement conféré au pouvoir exécutif. La désignation expresse du Grand-Duc comme titulaire de cette compétence ne

saurait occulter le rôle effectif des autres organes du pouvoir exécutif. En pratique, les pleins pouvoirs pour la négociation sont signés par le Grand-Duc et contresignés par le ministre des Affaires étrangères¹⁷.

Interprétée à la lumière du droit international des traités, l'expression « fait les traités » englobe ainsi toutes les étapes constitutives de ce processus : la négociation du texte, son authentification, sa signature, sa soumission à l'approbation parlementaire, sa publication et enfin, la ratification par laquelle l'État exprime formellement son consentement à être lié sur le plan international. C'est en ce sens que l'article 46 confirme et fonde la prééminence du pouvoir exécutif dans l'élaboration des traités, en lui attribuant la maîtrise de l'intégralité du cycle conventionnel, jusqu'à la dénonciation des traités puisqu'il peut également « défaire les traités ».

Pierre Pescatore interprète ce droit de faire les traités comme « une **prérogative souveraine** », faisant le parallèle avec la plénitude d'attribution reconnue au législateur pour faire la loi, « dans la sphère intérieure de l'État ». Il en déduit que le Grand-Duc jouit d'une **liberté quant au choix du contenu et de la forme des traités**, sous la seule réserve du respect de la Constitution elle-même¹⁸.

La prééminence de l'exécutif dans l'élaboration des traités n'est toutefois pas exempte de tout contrôle parlementaire. Si la Chambre des Députés est exclue du pouvoir de « faire les traités », elle exerce en revanche un contrôle préalable à leur mise en vigueur, qui s'exprime sous la forme de l'**approbation de ce qui a été négocié**. La loi d'approbation est une « condition préalable » et nécessaire à la ratification, celle-ci ne pouvant intervenir qu'une fois la loi entrée en vigueur et publiée au Mémorial. Qualifiée « d'acte de haute tutelle administrative »¹⁹, la loi d'approbation ne constitue pas un acte de législation au sens matériel du terme, mais l'instrument par lequel la Chambre des Députés encadre, sans s'y substituer, l'exercice du pouvoir conventionnel de l'exécutif²⁰.

¹⁷ Pour une approche complète de la pratique de la répartition des rôles entre les organes de l'exécutif, voy. : BESCH M., *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Vademecum, Promoculture Larcier, 2^e édition, 2026, pp. 146 et s.

¹⁸ Il convient de préciser que cette réserve ne met pas en cause la supériorité admise des traités internationaux sur les normes constitutionnelles. Il n'est ici pas question du rapport entre les normes mais de compatibilité entre la prérogative de « faire les traités » avec la source – la Constitution – qui l'établit. Cette question a fait l'objet d'une « controverse » qui a opposé le Gouvernement et le Conseil d'État dans les années 1950 à l'occasion de l'adoption de lois portant approbation de traités qui, selon le Conseil d'État, autorisaient le Gouvernement à empiéter sur les prérogatives attribuées par la Constitution au législateur. Cette controverse, d'après l'auteur, n'a finalement pas été « vidée » mais il estime qu'elle peut être résolue par l'approche proposée, à savoir le respect des attributions des prérogatives telles que prévues par la Constitution. Voy. dans ce sens : PESCATORE P., *op. cit.* note n° 8, pp. 27-32 (particulièrement pp. 30-31 relatant les positions du Conseil d'État en 1953 et en 1955). Sur la question de la supériorité des normes conventionnelles sur les normes constitutionnelles, voy. : MARTY M., « Les restrictions à la diffusion de certains médias russes dans l'Union européenne et le respect de la liberté d'expression au Luxembourg », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 18 janvier 2024, pp. 12-16.

¹⁹ BESCH M., *op. cit.* note n° 17, p. 168.

²⁰ La nature et l'étendue du contrôle réservé à la Chambre des Députés dans le cadre de la procédure d'approbation parlementaire des traités seront traitées sous le chapitre 4 – .

La prééminence du pouvoir exécutif dans l'élaboration des traités, telle que consacrée par l'article 46 de la Constitution révisée, emporte **des conséquences directes sur la répartition des compétences entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif dans la conduite des relations internationales** :

— Les lois d'approbation des traités ne peuvent que découler de projets de loi déposés par le Gouvernement et **non de propositions de loi émanant des députés**, ces derniers ne disposant **d'aucun pouvoir d'initiative en matière conventionnelle**.

- Le contrôle exercé par le législateur dans le cadre de la procédure d'approbation parlementaire demeure structurellement limité : **les députés ne peuvent apporter la moindre modification** (amendements, réserves, déclarations²¹), sans s'exposer au risque de violer le principe de séparation des pouvoirs.
- La question des critères justifiant la soumission d'un traité à l'approbation parlementaire ne peut faire abstraction de cette réalité structurelle : **l'exécutif détient la maîtrise du processus d'élaboration des traités et demeure juge de l'opportunité de saisir le législateur**.

²¹ Une rare exception doit néanmoins être signalé. Lors du vote de [la loi du 27 juillet 2003 portant approbation de la Convention de la Haye du 1^{er} juillet 1985 relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance ; portant nouvelle réglementation des contrats fiduciaires et modifiant la loi du 25 septembre 1905 sur la transposition des droits réels immobiliers](#), la Commission juridique de la Chambre des Députés a été amenée à demander l'amendement du paragraphe (4) de l'article 13 de la loi dans lequel une erreur matérielle devait être redressée. Amendement adopté par la Commission juridique, Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'État, Projet de loi portant la loi du 27 juillet 2003 portant approbation de la Convention de la Haye du 1^{er} juillet 1985 relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance ; portant nouvelle réglementation des contrats fiduciaires et modifiant la loi du 25 septembre 1905 sur la transposition des droits réels immobiliers, 6 mars 2003, [doc. parlementaire n° 4721/3](#).



Dénonciation des traités : Quel contrôle démocratique du pouvoir de « défaire les traités » ?

L'article 46 de la Constitution révisée en 2023 attribue désormais expressément au Grand-Duc la compétence de « défaire les traités », consacrant ainsi une position défendue de longue date par le Conseil d'État. En 2004, celui-ci avait estimé que la compétence de « faire les traités » emportait, comme corollaire naturel, la compétence de les défaire et qu'en vertu du principe de parallélisme des formes, la dénonciation d'un traité préalablement approuvé par la Chambre des Députés devait requérir l'assentiment de celle-ci²². Conformément à la lettre de l'article 46 de la Constitution révisée, l'exercice du droit de dénoncer est désormais soumis à la condition d'approbation parlementaire par la Constitution, limitant ainsi le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif. La réserve que l'article 46 ménage « sauf clause spécifique dans un traité international » tempère toutefois cette exigence : lorsque le traité énonce lui-même les règles conventionnelles gouvernant sa dénonciation, ces règles conventionnelles s'appliquent directement, sans qu'il soit nécessaire de recueillir l'assentiment de la Chambre des Députés²³.

Le contrôle parlementaire doit aussi s'exercer dans le respect des exigences du droit international en matière de dénonciation des traités internationaux. Sur le plan du droit international²⁵, la CVDT encadre, en effet, ce pouvoir. En vertu de l'article 42 CVDT, un traité ne peut faire l'objet d'une dénonciation que dans les conditions prévues par ses propres clauses ou conformément à la Convention elle-même, et les traités dépourvus de clause de dénonciation ne peuvent, en principe, être dénoncés unilatéralement.

Cette liberté de dénonciation connaît toutefois des limites substantielles que le droit international impose indépendamment de toute procédure interne. D'une part, la dénonciation formelle d'un traité ne saurait affranchir l'État des obligations qui, au-delà du lien conventionnel, trouvent également leur fondement dans le droit international coutumier ou dans les normes impératives de *jus cogens*, lesquelles demeurent contraignantes à titre autonome. D'autre part, certains traités de protection des droits fondamentaux comportent des clauses expressément non dérogeables, telles que l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après « PIDCP »)²⁶ ou l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme qui, selon certaines interprétations doctrinales et institutionnelles, limiteraient également la portée d'une dénonciation²⁷.

Cette question revêt une acuité particulière dans le contexte contemporain de remise en cause du système conventionnel de protection des droits de l'homme. Des cas emblématiques illustrent cette tendance : la Russie en 2022, a ainsi notifié son retrait du Conseil de l'Europe et son intention de dénoncer la Convention européenne des droits de l'homme, quelques heures avant que le Comité des ministres, suite à une résolution adoptée à l'unanimité par l'Assemblée parlementaire, ne formalise son expulsion consécutive à l'invasion de l'Ukraine²⁸, tandis que plusieurs États d'Amérique latine ont dénoncé la Convention américaine relative aux droits de l'Homme²⁹.

Des juridictions nationales et internationales ont commencé à interpréter les constitutions et les traités de manière à limiter le pouvoir unilatéral de l'exécutif de se retirer d'engagements conventionnels, en développant une approche fondée sur l'exigence procédurale de transparence et de participation³⁰.

La concentration entre les mains de l'exécutif du pouvoir de dénonciation, sans contrôle parlementaire préalable, constitue précisément l'un des leviers institutionnels par lesquels certains gouvernements s'affranchissent progressivement de leurs engagements en matière de droits fondamentaux³¹.

²² Avis du Conseil d'État sur la Proposition de révision de l'article 37 de la Constitution, 16 mars 2004, [doc. parlementaire n° 5034/2](#), p. 3. Cette position est réitérée en 2012 : Avis du Conseil d'État sur la Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, 16 juin 2012, [doc. parlementaire n° 6030](#), pp. 113-114.

²³ Voy. l'avis du Conseil d'État de 2012, *précité*, pp. 113-114 : « Rien n'empêcherait par contre la Constitution de prévoir que la dénonciation d'un traité requiert au préalable l'accord du Parlement, tout en réservant par ailleurs la situation particulière où le traité à dénoncer comporte lui-même les règles à suivre à cet effet ». Voy. aussi : G. FRIDEN et P. KINSCH relatent, en 2012, cette pratique du Conseil d'État : FRIDEN G., KINSCH P., « La pratique luxembourgeoise en matière de droit international public » (2012), *Ann. Dr. Lux.*, 2013, pp. 175-176. Cette position est réitérée en 2021, voy. : Avis du Conseil d'État sur la Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, 20 avril 2021, [doc. parlementaire n° 7700/11](#), p. 3, où le Conseil d'État note l'absence, dans le projet d'article 34, d'une réglementation de la procédure de dénonciation des traités et renvoie à la formulation retenue à l'article 49 de la proposition de révision n° 6030, qui soumet la dénonciation à l'approbation par la loi, « sauf clause spécifique dans le traité en cause ». En réponse, la commission des institutions a proposé de reprendre cette formulation afin d'englober expressément la procédure de dénonciation : Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, Amendement parlementaire, 21 octobre 2021, [doc. parlementaire n° 7700/2](#), p. 3. Cette réserve a été expressément consacrée par le constituant de 2023 à l'article 46 de la Constitution.

²⁵ AUST A., « [Treaties Termination](#) », *Max Planck Encyclopedia of International Law*, June 2006, Oxford Public International Law, Oxford University Press.

²⁶ Le Comité des droits de l'homme a ainsi soutenu, dans son Observation générale n° 26, que le PIDCP ne pouvait faire l'objet d'une dénonciation, au motif que les droits qu'il consacre appartiennent désormais au patrimoine juridique des individus et ne sauraient être révoqués par un acte unilatéral de l'État. Voy. : Comité des droits de l'homme, [Observation générale n° 26 : Continuité des obligations souscrites en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#), CCPR/C/21/Rev.1/Add.8/Rev.1, 8 décembre 1997, paragraphe 5 : « Le Comité est donc fermement convaincu que le droit international n'autorise pas un État qui a ratifié le Pacte, qui y a adhéré ou qui a succédé à un État lié par le Pacte à le dénoncer ou à s'en retirer. ».

²⁷ L'article 15 de la Convention (Dérogation en cas d'état d'urgence) autorise des dérogations en cas de danger public, mais en exclut expressément certains droits (interdiction de la torture, interdiction de l'esclavage, principe de légalité des peines). Voy. : CEDH, [Guide sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme](#), mis à jour au 31 août 2025, p. 14.

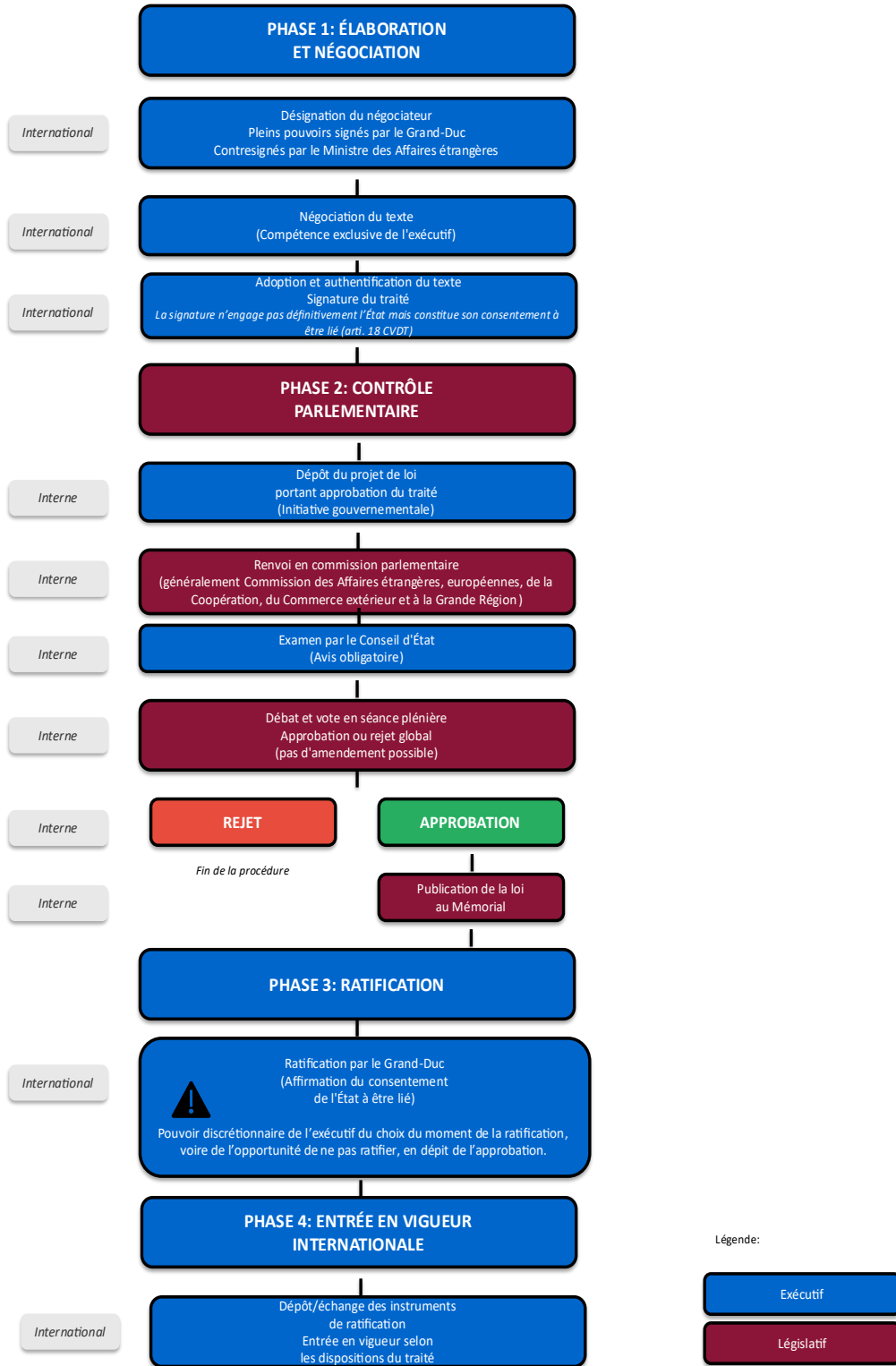
²⁸ NALDI G., MAGLIVERAS K., « Human Rights and the Denunciation of Treaties and Withdrawal from International Organisations », 28 juillet 2014, disponible sur SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2473092> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2473092>.

²⁹ ÇALI B., HELFER L. R., « [Rethinking Human Rights Treaty Withdrawals: A Process-Based Approach](#) », *Melbourne Journal of International Law*, vol. 26 (1), 2025, 32 p.

³⁰ Voy. l'aperçu de cette tendance donné par ÇALI B. et Helfer L. R. : ÇALI B., HELFER L. R., « [Rethinking Human Rights Treaty Withdrawals: A Process-Based Approach](#) », EJIL: Talk!, 30 octobre 2025. Sur la question de la validité en droit international des retraits de traités opérés en violation du droit interne, voir également WOOLVER H., « From Joining to Leaving: Domestic Law's Role in the International Legal Validity of Treaty Withdrawal », *European Journal of International Law*, vol. 30, n° 1, 2019, pp. 73-104, qui relève l'existence d'une lacune significative dans la CVDT : alors que l'article 46 prévoit qu'une violation manifeste d'une règle de droit interne d'importance fondamentale peut vicier le consentement d'un État à être lié par un traité, aucune disposition équivalente ne s'applique au retrait d'un traité, l'article 67 conférant à l'exécutif une autorité internationale en principe absolue à cet égard. L'auteur propose d'y remédier par une application analogique de l'exception de violation manifeste aux actes de retrait, de manière à conférer une portée internationale aux mécanismes de contrôle démocratique et de séparation des pouvoirs que les droits internes tendent de plus en plus à étendre aux décisions de retrait conventionnel.

³¹ COUVEINHES F., « [De quoi les dénonciations contemporaines sont-elles le nom ? Une approche démocratique des règles et des pratiques relatives à la dénonciation](#) », in NOLLEZ-GOLDBACH R., COUVEINHES MATSUMOTO F., *La dénonciation des traités : techniques et politiques – Actes de la cinquième journée de droit international de l'École normale supérieure*, Pédone, 2022, pp. 3-71, 9782233010100. ffnahshs-03891181f. Pour comprendre les causes de ces tendances à la dénonciation des traités, voy. notamment pp. 10-14 et pp. 18-22.

Procédure de conclusion des traités internationaux au Luxembourg



3 – La délimitation de l’objet de l’approbation parlementaire

La prééminence de l’exécutif dans l’élaboration des traités trouve son prolongement naturel dans une prérogative tout aussi décisive : celle qui lui revient en pratique de qualifier juridiquement les instruments internationaux qu’il conclut. Or, dans le contexte du Luxembourg, **cette qualification n’est pas neutre car elle conditionne directement le déclenchement de la procédure d’approbation parlementaire.** L’essor des accords en forme simplifiée, non prévus par la Constitution et conclus sans intervention du Parlement par la seule signature de l’exécutif, illustre la marge de manœuvre dont dispose ce dernier pour soustraire certains engagements internationaux au contrôle parlementaire. Il convient d’examiner la pluralité des formes conventionnelles et ses implications pour le contrôle parlementaire, avant de se pencher sur la réponse qu’apporte le droit constitutionnel luxembourgeois (3.1 –).

Face à cette pratique, l’article 46 de la Constitution révisée propose une définition des traités soumis à l’approbation parlementaire dont la portée mérite d’être précisément examinée. La formulation retenue paraît embrasser une conception large des instruments internationaux (3.2 –). Cette formulation n’épuise pas pour autant la question : l’exécutif conserve une liberté d’appréciation substantielle dans la détermination des engagements qu’il consent à soumettre à la Chambre des Députés, ainsi qu’en témoigne l’examen de la pratique conventionnelle luxembourgeoise (3.3 –).

3.1 – La pluralité des formes conventionnelles et ses implications sur le contrôle parlementaire

La notion de traité international peut sembler souffrir d’une incertitude terminologique, tant, dans la pratique internationale, les instruments signés entre sujets de droit international revêtent des appellations diverses : traité, convention, protocole, arrangements...

Ces dénominations ne reflètent pas nécessairement une distinction juridique substantielle et la diversité

formelle de ces instruments n’efface pas leur équivalence matérielle³².

3.1.1 – Instruments conventionnels juridiquement contraignants et les instruments concertés non conventionnels

Le détour par la distinction entre « instrument conventionnel juridiquement contraignant » (à savoir les traités) et les instruments concertés non conventionnels est particulièrement éclairant dans le cadre de cette étude. En effet, l’argument soutenu par le Gouvernement pour justifier que l’accord avec l’Ukraine avait échappé au contrôle parlementaire consistait à le qualifier « d’accord politique » et de « déclaration d’intention », duquel « aucune obligation juridique contraignante [ne] découle »³³.

L’élément essentiel de la définition des traités retenue en introduction est qu’ils sont « **destiné[s] à produire des effets de droit** »³⁴. C’est effectivement cet élément qui permet de distinguer entre **les instruments conventionnels juridiquement contraignants et les instruments concertés non conventionnels**, tels que les *gentlemen’s agreements* ou les *non-binding agreements*.

Ces derniers, bien qu’issus de négociations entre représentants habilités à engager l’État ou avec une organisation internationale et adoptés avec l’intention de produire certains effets de droit, sont dépourvus de force obligatoire au sens du droit international³⁵. Leur non-respect n’engage pas la responsabilité internationale de leurs auteurs et ils ne peuvent pas faire l’objet d’un recours juridictionnel.

Il serait toutefois erroné de leur dénier toute portée juridique : « **dépourvus de force obligatoire** » **ne signifie pas « dépourvus d’effets de droit »**. L’assimilation des termes « juridiques » et « obligatoires », parfois abusive, occulte leur contribution réelle au droit international, notamment au titre du principe de bonne foi, de leur valeur

³² REUTER, P., *Introduction au droit des traités*, PUF, 3^e édition, 1995 (Section III : Définition et classification des traités).

³³ Procès-verbal de la réunion jointe de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région et de la Commission de la Défense du 22 juillet 2024, [P.V. AECGR 49](#), [P.V. DEF 15](#), pp. 3-4.

³⁴ FORTEAU M., MIRON A., PELLET A., *op. cit.* note n° 6, p. 134.

³⁵ *Ibid.*, pp. 480-490.

interprétative et de leur contribution à l'émergence du droit coutumier³⁶.

La distinction entre un traité et un instrument concerté non conventionnel n'est pas toujours évidente. **La dénomination de l'acte ne saurait être un critère de distinction.** Il ressort de la jurisprudence que cette distinction « dépend essentiellement de la **nature de l'acte ou de la transaction dont il est fait état** », tout en tenant « compte avant tout **des termes employés et des circonstances dans lesquelles [l'acte] a été élaboré** »³⁷.

La distinction entre instruments contraignants et non contraignants trouve un écho dans les guides légistiques nationaux, qui formulent des recommandations terminologiques pour prévenir toute ambiguïté sur la portée d'un engagement.

En France, le recours aux expressions « *memorandum of understanding* » ou « protocole d'accord » est ainsi déconseillé en raison du risque de confusion qu'elles engendrent quant à la portée de l'engagement³⁸.

En Suisse, le Guide de la pratique en matière de traités internationaux du Département fédéral des affaires étrangères distingue avec précision les dénominations propres aux instruments contraignants de celles réservées aux instruments non contraignants, soulignant que le choix du titre doit refléter fidèlement l'intention des parties³⁹.

Ces pratiques nationales témoignent de **l'importance accordée aux termes employés comme vecteurs de l'intention des parties et reflet de la portée juridique réelle de l'acte**⁴⁰.

3.1.2 – Traités en forme solennelle et les traités en forme simplifiée

Au sein des instruments conventionnels proprement dits, la pratique internationale a progressivement consacré **une distinction fondamentale entre les traités en forme solennelle et les traités en forme simplifiée**, dont l'essor constitue l'un des phénomènes les plus marquants du droit international contemporain.

Les premiers sont caractérisés par la dissociation entre **deux actes successifs : la phase d'authentification du texte, qui se traduit par la signature et la phase d'expression du consentement à être lié, qui s'opère par un acte distinct** (ratification, acceptation, approbation ou adhésion), à la suite d'un examen effectué par les organes constitutionnellement compétents. Conformément à l'article 11 de la CVDT, qui place sur un pied d'égalité les différentes formes d'expression du consentement, la dénomination retenue est indifférente. Ce qui définit la conclusion en forme solennelle est cette double procédure.

Les seconds, **les traités en forme simplifiée, sont conclus selon une procédure courte** : la signature remplit à la fois la fonction d'authentification du texte et d'expression du consentement à être lié, en rendant tout autre acte superflu. **Leur validité en droit international est indiscutable**, la CVDT confirmant expressément la possible double fonction de la signature dans ses articles 10 et 11.

³⁶ *Idem*, pp. 488-490.

³⁷ CIJ, Plateau continental de la mer Égée (Grèce c. Turquie), 19 décembre 1978, *rec. CIJ*, §96.

³⁸ Premier Ministre, Conseil d'État, Guide de légistique : Fiche 4.1.1 Élaboration, conclusion et publication des textes internationaux, La documentation Française, mise à jour du 12 mai 2025, p. 4.


³⁹ Confédération suisse, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Guide de la pratique en matière de traités internationaux, Édition 2023 (notamment pp. 5-9, pp. 29-31 et annexes C et F respectivement p. 45 et p. 48). Il y est précisé que « Pour des raisons de transparence et de sécurité juridique, il convient si possible de ne pas utiliser [déclaration ou lettre d'intention, memorandum d'entente, déclaration ministérielle, déclaration conjointe, modus vivendi, résolution, décision, recommandation, acte final, procès-verbal, communiqué conjoint] pour désigner un authentique traité. À l'inverse, il ne suffit pas qu'un acte porte formellement l'une de ces dénominations pour avoir une nature juridiquement non contraignante. Encore faut-il que le texte soit rédigé dans son ensemble en des termes qui n'expriment pas d'engagement juridique » p. 7. L'annexe « B – Suggestions terminologiques pour traités et actes non contraignants » est reproduite en annexe de la présente étude (6 –).

⁴⁰ L'existence de telles recommandations ou d'un guide légistique équivalent au sein du Ministère des Affaires étrangères et européennes du Luxembourg a fait l'objet d'une demande auprès du service juridique compétent ; aucune information n'a pu être communiquée à ce stade dans le cadre de la présente étude (entretien mené le 25 mars 2025).

Comme le souligne la doctrine, le défi central du droit des traités contemporain réside précisément dans la recherche du juste équilibre entre **flexibilité et démocratie**, tension que cristallise le recours croissant aux traités en forme simplifiée⁴¹.

L'article 46 de la Constitution révisée ne semble pas distinguer entre traités en forme solennelle et traités en forme simplifiée et soumet donc l'ensemble des traités à l'exigence d'approbation parlementaire (3.2 –).

L'interprétation du Conseil d'État admet néanmoins une certaine **flexibilité s'agissant des amendements apportés selon des procédures simplifiées**, estimant conforme à cette disposition constitutionnelle « l'approbation anticipée » donnée au moment l'approbation du traité initial⁴², dès lors que la portée de l'amendement est suffisamment précise (voy. 4.3 –).

 L'origine de la pratique des traités en forme simplifiée remonte aux *executive agreements* américains, développés dès la fin du 18^e siècle afin de contourner l'exigence d'approbation du Sénat.

Largement utilisés en matière commerciale selon la procédure dite du *fast track* ou pour le règlement de réclamations de ressortissants contre des gouvernements étrangers, ces instruments illustrent la capacité de l'exécutif à s'affranchir du contrôle parlementaire lorsque les circonstances le lui permettent⁴³.

L'exemple américain s'est répandu en Europe dès le milieu du 19^e siècle et s'est généralisé mondialement, porté par l'intensification des relations internationales, l'extension continue des matières soumises au droit international et l'inadaptation croissante de la procédure longue aux exigences de réactivité diplomatique⁴⁴.

⁴¹ KLABBERS J., *op. cit.* note n° 12.

⁴² Avis du Conseil d'État du 25 octobre 1955 sur le projet de loi portant approbation de la Convention entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg et les Pays-Bas, relative à l'assistance réciproque en matière de recouvrement de créances fiscales, signée à Bruxelles le 5 septembre 1952, doc. parl. n° 542/2, p. 3.

⁴³ La plupart de ces accords s'inscrivent dans l'une des quatre grandes catégories suivantes : ceux autorisés par des traités antérieurs, ceux fondés sur une habilitation législative préalable, ceux approuvés ultérieurement par la loi, et ceux relevant de domaines sur lesquels l'exécutif détient une compétence exclusive ou spéciale en vertu de la Constitution ou de la pratique institutionnelle. Voy. : MORRISON F. L., « Executive Agreements », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Mai 2007, Oxford Public International Law, Oxford University Press.


⁴⁴ FORTEAU M., MIRON A., PELLET A., *op. cit.* note n° 6, pp. 186-187.

3.1.3 – Perspectives comparatives

Ces distinctions, bien qu'essentielles en droit international, ne se reflètent qu'imparfaitement dans les droits constitutionnels nationaux, qui divergent sensiblement dans la manière de délimiter le champ des engagements soumis au contrôle parlementaire⁴⁵.


La doctrine identifie à cet égard trois grands modèles d'intervention parlementaire dans le processus d'engagements international de l'État⁴⁶.


 **Le premier exclut toute autorisation parlementaire formelle**, caractérisant les États de tradition *dualiste* comme le Royaume-Uni, le Canada ou l'Inde. Dans ces systèmes, les traités ne produisent d'effets en droit interne qu'après adoption d'une législation nationale d'intégration dans l'ordre juridique interne, ce qui constitue en soi un filtre indirect entre l'action de l'exécutif et ses conséquences juridiques internes⁴⁷. Certains de ces États pratiquent néanmoins une **consultation préalable à titre politique pour les accords d'importance majeure** : au Royaume-Uni, la *Ponsonby Rule*, formalisée dans le [Constitutional Reform and Governance Act](#) de 2010, impose que tout traité soit déposé devant le Parlement pendant 21 jours avant sa ratification, sans toutefois priver l'exécutif du dernier mot⁴⁸.


 **Le deuxième modèle, auquel se rattache le Luxembourg, soumet en principe tous les traités à l'autorisation législative**. Toutefois, la pratique a introduit d'importants assouplissements : la catégorisation des instruments en « accords intergouvernementaux », « accords exécutifs » ou autres, conduit à soustraire certains traités au contrôle

parlementaire, l'autorité chargée d'établir ces catégories étant généralement l'exécutif lui-même. Les *congressional-executive agreements* du droit américain illustrent également ce phénomène : le Président peut, dans les matières relevant des compétences constitutionnelles du Congrès, conclure des accords internationaux sans recourir à la procédure ordinaire d'approbation sénatoriale aux deux tiers.

Le troisième modèle conditionne l'intervention parlementaire non à la qualification formelle de l'instrument, mais à son objet : seuls certains traités, en raison de la matière qu'ils régissent, requièrent une approbation préalable.

 Certaines constitutions procèdent **par voie d'énumération expresse des catégories de traités** requérant l'approbation du Parlement : c'est le cas de la Belgique (article 167 §2⁴⁹), de l'Espagne (article 94⁵⁰) ou de l'Italie (article 80⁵¹).

 D'autres opèrent des **distinctions de nature institutionnelle** : ainsi le droit constitutionnel allemand distingue, par la pratique, les *Staatsverträge* conclus par le Président fédéral et soumis à ratification, des *Verwaltungsabkommen*, accords administratifs conclus par le gouvernement qui en sont dispensés⁵².

 La Constitution française illustre quant à elle une approche particulièrement révélatrice de la prééminence structurelle de l'exécutif. Si ses articles 52 à 55 distinguent **les traités soumis à ratification des accords qui ne le sont pas, cette distinction ne repose sur aucun critère matériel, ni l'objet, ni l'importance de l'instrument ne sont en eux-**

⁴⁵ Pour une analyse comparative de différents modèles d'intervention ou de participation des assemblées parlementaires dans le processus d'élaboration des traités, voy. : ASCENSIO H., *op. cit.* note n° 14, pp. 689 et s. et FAPPANI V., MIOLO, E., « Treaty Power », *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, October 2023, Oxford Constitutional Law, Oxford University Press.

⁴⁶ ASCENSIO H., *op. cit.* note n° 14, pp. 689 et s.

⁴⁷ FAPPANI V., MIOLO, E., *op. cit.* note n° 45, paragraphes 4-5 et 12.

⁴⁸ [Constitutional Reform and Governance Act](#), 2010 c. 25, art. 20(1)(a) et 20(2). Sur la codification de la *Ponsonby Rule*, voy. : FAPPANI V., MIOLO, E., *op. cit.* note n° 45, paragraphe 11.

⁴⁹ Article 167 §§2 et 3 de la [Constitution belge](#) : « § 2. Le Roi conclut les traités, à l'exception de ceux qui portent sur les matières visées au § 3. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des représentants.

§ 3. Les Gouvernements de communauté et de région visés à l'article 121 concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Parlement. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement. ». Avant 1993, seuls les traités de commerce et ceux susceptibles de grever l'État ou de lier individuellement les Belges étaient soumis à l'assentiment parlementaire. Depuis la quatrième réforme de l'État, tous les traités, quel que soit leur objet, requièrent cet assentiment. Pour les « traités mixtes » qui portent sur des matières relevant à la fois des compétences fédérales et fédérées, l'accord de l'ensemble des assemblées parlementaires concernées est requis avant ratification, conférant à chaque parlement fédéré un droit de veto *de facto* sur l'applicabilité interne du traité (comme l'a illustré l'opposition de la Région wallonne au CETA en 2016). Dans ce sens, voy. : LEJEUNE Y., *Droit constitutionnel belge : Fondements et institutions*, 4^e édition refondue, Larcier, 2021, pp. 722-737. et LEJEUNE Y., « [Approbation parlementaire des traités. Évolutions récentes de la pratique législative et de la jurisprudence belges](#) », *Chroniques de droit public (CPDK)*, 2019-30, pp. 29-44.

⁵⁰ Article 94 de la [Constitution espagnole](#) : « 1. L'État ne pourra manifester son consentement à s'engager par des traités ou par des conventions sans l'autorisation préalable des Cortès générales dans les cas suivants: a) traités à caractère politique; b) traités ou conventions à caractère militaire; c) traités ou conventions qui affectent l'intégrité territoriale de l'État ou les droits et les devoirs fondamentaux établis au titre I; d) traités ou conventions qui impliquent des obligations financières pour les Finances publiques; e) traités ou conventions qui entraînent la modification ou l'abrogation d'une loi ou exigent l'adoption de mesures législatives pour leur exécution. 2. Le Congrès et le Sénat seront immédiatement informés de la conclusion des autres traités ou conventions. ».

⁵¹ Article 80 de la [Constitution italienne](#) : « Les Chambres autorisent par une loi la ratification des traités internationaux qui sont de nature politique ou qui prévoient des arbitrages ou des règlements judiciaires ou qui comportent des modifications du territoire ou des charges pour les finances ou des modifications de lois. ».

⁵² MORRISON F. L., *op. cit.* note n° 43, paragraphe 24.

mêmes déterminants⁵³. L'article 53 énumère certes les catégories de traités devant être autorisés par le Parlement avant ratification, mais l'exécutif tend à en interpréter restrictivement les critères⁵⁴. Surtout, l'autorisation parlementaire, lorsqu'elle est requise, ne constitue qu'un simple « acte-condition » : elle n'oblige pas le Président à ratifier, ce dernier demeurant libre de ne pas donner suite à l'autorisation obtenue, sans que les parlementaires ne puissent ni amender le texte, ni imposer la formulation de réserves⁵⁵. Quant aux accords non soumis à ratification, ils sont conclus par le seul exécutif.

Dans tous ces systèmes, la **liste des engagements soumis à approbation parlementaire** est en définitive arrêtée par chaque constitution nationale **consacrant ainsi le pouvoir de l'exécutif, même formellement contraint, de déterminer de facto ce qui sera effectivement présenté au Parlement**.

À la différence de ces approches énumératives, le constituant luxembourgeois a opté pour une formule générale, qui ne distingue pas entre les formes simple ou solennelle de traité. **La lettre de la Constitution révisée ne livre pas, à elle seule, de réponse évidente quant aux critères permettant de déterminer quels traités doivent être soumis à l'approbation parlementaire**.

3.2 – L'approbation parlementaire des « traités internationaux » selon l'article 46 de la Constitution révisée : un champ d'application large et contesté

L'article 46 de la Constitution révisée évoque la notion de « traité » sans apporter une énumération du type de traités qui tombent dans le champ de l'approbation parlementaire, et sans apporter une distinction relative au caractère juridiquement contraignant du contenu du traité ou sa forme d'adoption.

L'interprétation de cette disposition constitutionnelle résulte d'un choix délibéré du constituant, éclairé par une longue sédimentation jurisprudentielle et doctrinale, forgée au fil de controverses récurrentes entre le Conseil d'État et le Gouvernement. Il convient de revenir sur cette évolution constitutionnelle pour délimiter l'objet de l'approbation parlementaire tel qu'entendu par la Constitution.

3.2.1 – Une évolution constitutionnelle marquée par l'extension du contrôle parlementaire⁵⁶

Dans sa version issue de la révision du 17 octobre 1868, l'article 37 de la Constitution délimitait le champ de l'approbation parlementaire par la matière, en distinguant selon la nature des traités : seuls les traités de commerce, ceux pouvant grever l'État ou lier individuellement les Luxembourgeois, et « en général tous ceux portant sur une matière qui ne peut être réglée que par la loi » étaient soumis à l'assentiment de la Chambre⁵⁷. Cette approche laissait donc subsister un domaine libre abandonné à l'initiative du Grand-Duc. On retrouve dans un mémoire gouvernemental du 1^{er} juin 1918 cette conception restrictive, selon laquelle « la direction des relations extérieures et de l'action diplomatique (...) appartient au chef de l'État seul » et que « s'il est question d'intervention du pouvoir législatif, ce ne peut être l'acte dit "ratification" qui serait à poser par le

⁵³ CLARENC BICUDO N., COUVEINHES MATSUMOTO F., NOLLEZ-GOLDBACH R., NORODOM A.-T. (dir.), *Un droit international français ? Pratiques françaises du droit international, Discussions – Réflexions – Questions*, Pédone, 2022, pp. 125-216 (Partie II : Les options du législateur). Voy. aussi : Assemblée nationale (France), [Fiche n° 66 : La ratification des traités](#), septembre 2023 et Sénat (France), [Les accords internationaux](#).

⁵⁴ Article 53 de la [Constitution française](#) : « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées. ».

⁵⁵ Dans ce sens, voy. : FORTEAU M., MIRON A., PELLET A., *op. cit.* note n° 6, pp. 198-199.

⁵⁶ Voy. annexe 2 : Évolution constitutionnelle de l'article relatif à l'élaboration et l'adoption des traités internationaux (1 –).

⁵⁷ Cette délimitation du champ de l'approbation parlementaire par la nature des traités s'inspire vraisemblablement du modèle de la Constitution belge de 1831, dont le Luxembourg s'est largement inspiré lors de l'élaboration de sa propre Constitution. La Constitution belge prévoyait en effet, jusqu'à la quatrième réforme de l'État de 1993, que seuls les traités de commerce et ceux susceptibles de grever l'État ou de lier individuellement les Belges étaient soumis à l'assentiment parlementaire. Depuis lors, tous les traités, quel que soit leur objet, requièrent cet assentiment en droit belge, sans distinction selon leur nature ou leur matière.

parlement, mais uniquement le consentement à ce que le souverain approuve et confirme le traité préparé et signé par ses plénipotentiaires »⁵⁸.

La révision constitutionnelle de 1919 opère une rupture avec cette approche en généralisant l'approbation parlementaire à l'ensemble des traités, sans distinction de matière⁵⁹. La question de la portée de la notion de traité était alors au cœur des travaux de la constituante. La section centrale de la Chambre avait précisé que le texte proposé « se réfère exclusivement aux traités proprement dits, c'est-à-dire aux accords qui doivent créer, modifier ou éteindre des rapports obligatoires d'une certaine importance et d'une certaine durée »⁶⁰, à l'exclusion des actes que l'État conclut comme pourrait le faire un simple particulier et qui pourraient être qualifiés, selon le rapporteur M. Auguste Thorn, d'actes « du ressort du pouvoir administratif »⁶¹.

Les révisions qui ont suivi ancrent la notion de « traité » dans la définition qu'en donne le droit international. Il ressort, en effet, des travaux de la constituante ayant conduit à la révision constitutionnelle de 1956⁶², qui a forgé la physionomie l'actuel article 46 de la Constitution révisée, que l'élément qui caractérise essentiellement le traité est son effet obligatoire⁶³. **Pour les auteurs de cette révision, la définition matérielle du traité s'est consolidée autour de trois éléments essentiels :**

- la qualité des parties contractantes : elles doivent être des **sujets de droit international** ;
- la **nature consensuelle de l'engagement** : il s'agit d'une entente sur un contenu commun accepté par les parties ;
- **l'effet obligatoire du traité** : il lie les parties contractantes et engage leur responsabilité internationale en cas de violation⁶⁴

3.2.2 – Une définition confirmée par la jurisprudence et la doctrine

Cette définition est également confirmée par la jurisprudence luxembourgeoise, qui consacre le principe d'équivalence matérielle entre les différents instruments conventionnels.

La Cour d'appel a ainsi jugé dans un arrêt du 3 décembre 1960 que « peu importe quelle procédure ait été utilisée pour la conclusion de ces accords, alors que la forme des engagements internationaux est librement déterminée par la pratique diplomatique (...); qu'en dépit de leur diversité formelle, il y a cependant une équivalence matérielle entre les différents instruments utilisés pour la réalisation d'une opération juridique déterminée et que tous sont dotés de la même force obligatoire »⁶⁵.

La Cour de cassation a également confirmé cette orientation en énonçant qu'« aucune forme spéciale [n'est] requise en matière de conventions internationales »⁶⁶.

Enfin, la doctrine luxembourgeoise reprend également cette définition et précise que **le constituant a donné au terme « traité » un « sens absolu », en visant toutes les conventions internationales et quels qu'en soient leur désignation, leur contenu et leur forme**⁶⁷.

⁵⁸ Mémoire gouvernemental du 1^{er} juin 1918, Compte-rendu de la Chambre, session 1917-1918, vol. 2, a., p. 153, cité par PESCATORE P., *op. cit.* note n° 8, p. 20.

⁵⁹ [Loi du 15 mai 1919 portant révision de l'article 37 de la Constitution](#), *Mémorial A*, n° 33.

⁶⁰ Propositions de la Commission spéciale, Révision des articles 32, 37, 52 et 75 de la Constitution, Compte-rendu de la Chambre, constituante 1918-1919, vol. 5, annexe, pp. 75-76 également cité par PESCATORE P., *op. cit.* note n° 8, p. 21.

⁶¹ *Ibid.*, vol. 2, p. 995-996.

⁶² Projet de loi n° 59 (516) Révision de la Constitution : Réforme des dispositions relatives aux affaires internationales, Étude préliminaire soumise à la Chambre des Députés le 1^{er} mars 1954 par le Ministre des Affaires étrangères, Compte-rendu de la Chambre, session de 1953-1954, vol. II, annexe, pp. 798-814.

⁶³ [Loi du 25 octobre 1956 portant révision de l'article 37 de la Constitution](#), *Mémorial A*, n° 52.

⁶⁴ Compte-rendu de la Chambre, session de 1953-1954, vol. II, annexe, pp. 80-83.

⁶⁵ Cour d'Appel, 3 décembre 1960, *Pas. Lux.* 18, pp.223-228, également cité par KINSCH P., « [Le rôle du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois](#) », *Pasicrisie Luxembourgeoise : Recueil Trimestriel de la Jurisprudence Luxembourgeoise*, 2010, 34, p. 401.

⁶⁶ Cass., 21 décembre 1961, *Pas. Lux.*, 18, pp. 424-429.

⁶⁷ BESCH M., *op. cit.* note n° 17, p. 144.

La Constitution luxembourgeoise ne subordonne pas l'approbation parlementaire à la matière traitée ou à la forme de l'instrument conventionnel, mais à **la nature juridique de l'engagement lui-même**.

L'article 46 de la Constitution révisée consacre une définition du traité ancrée dans le droit international autour de **trois critères cumulatifs : la qualité de sujet du droit international, le caractère consensuel de l'engagement et enfin, critère décisif, l'effet obligatoire du traité**.

Ces critères commanderaient le recours à l'approbation parlementaire, **indépendamment de la dénomination retenue par les parties** (traité, accord, memorandum d'entente, échange de lettres) ou de la procédure diplomatique suivie pour sa conclusion.

En revanche, **les actes que l'État conclut à titre purement exécutif ou qui ne créent pas de rapports obligatoires demeurent en dehors du champ de l'approbation parlementaire** et relèvent de la compétence de l'exécutif (voy. 4.3 – concernant l'étendue du contrôle parlementaire).

3.3 – Tentative de typologie des accords internationaux soumis à la procédure d'approbation parlementaire

Sur le plan méthodologique, la présente tentative de typologie repose sur **l'examen systématique d'un corpus de 236 dossiers parlementaires relatifs à des projets de lois portant approbation des traités déposés à la Chambre des Députés entre 2013 et 2025**⁶⁸. Pour chaque dossier, ont été analysés l'intitulé du projet de loi, l'exposé des motifs, le dispositif de la loi d'approbation ainsi que, le cas échéant, les avis du Conseil d'État et les rapports de commission. Cette approche documentaire permet de recenser les engagements internationaux effectivement soumis au contrôle parlementaire et d'en dégager les caractéristiques récurrentes, tant du point de vue de la nature formelle des instruments que de leur objet matériel. **Elle présente toutefois une limite structurelle inhérente : elle donne à voir les traités que le pouvoir exécutif a choisi de soumettre à la Chambre, non ceux qu'il a estimé pouvoir dispenser de l'approbation parlementaire. La présente tentative de typologie ne saurait donc prétendre à l'exhaustivité.** Elle rend compte de la **pratique conventionnelle telle qu'elle est observable depuis la Chambre des Députés** et non à partir des dossiers constitués au stade de la négociation et de la signature, lesquels transitent par le Service des traités du Ministère des Affaires étrangères et européennes et demeurent en principe non publics.

- **Forme bilatérale, multilatérale ou mixte du traité**

Une première lecture selon le nombre de parties contractantes révèle que la grande majorité des dossiers porte sur des instruments conventionnels bilatéraux, conclus entre le Grand-

⁶⁸ L'autrice tient à remercier le responsable du service technologie de l'information de la Chambre des Députés, pour la mise à disposition des données utiles entre 2013 et 2025. Les données relatives aux projets et propositions de lois sont mises à disposition par la Chambre des Députés et disponibles sur [data.public.lu](https://data.public.lu/fr/datasets/la-liste-des-projets-propositions-de-lois/) : <https://data.public.lu/fr/datasets/la-liste-des-projets-propositions-de-lois/>. L'extraction des projets de lois portant approbation des traités a été effectuée par les soins de l'autrice. On notera également que le nombre de traités analysés dépasse en réalité le nombre de 236 car certains projets de loi englobent simultanément plusieurs traités (notamment en matière fiscale), à l'instar du [projet de loi n° 6633](#) portant 1. approbation du Protocole, signé à Bruxelles, le 9 juillet 2013 modifiant la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement du Royaume de Danemark tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune; 2. approbation du Protocole, signé à Luxembourg, le 20 juin 2013, modifiant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République de Slovénie tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Ljubljana, le 2 avril 2001 ; 3. approbation de la Convention entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement du Royaume de l'Arabie saoudite tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif, signés à Riyad, le 7 mai 2013 ; 4. approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et Guernesey tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif, signés à Londres, le 10 mai 2013 ; 5. approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et l'Île de Man tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif, signés à Londres, le 8 avril 2013 ; 6. approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et Jersey tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, ainsi que le Protocole et l'échange de lettres y relatifs, signés à Londres, le 17 avril 2013 ; 7. approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République tchèque tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, et le Protocole y relatif, signés à Bruxelles, le 5 mars 2013 ; et prévoyant la procédure y applicable en matière d'échange de renseignements sur demande, session extraordinaire 2013-2014, dépôt le 17 décembre 2013.

Duché et un État tiers ou une organisation internationale.

Répartition selon la forme bilatérale, multilatérale ou mixtes des traités soumis à approbation

Répartition selon le nombre de parties contractantes

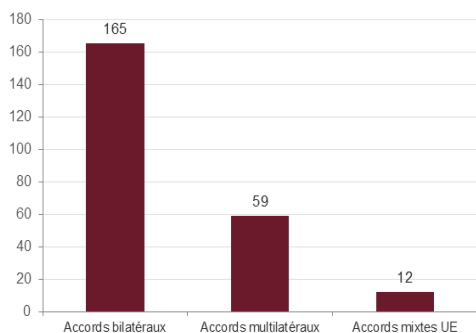


Figure 1: Répartition selon la forme bilatérale, multilatérale ou mixtes des traités soumis à approbation entre 2013 et 2025 (chiffres absolus)

Les accords multilatéraux, bien que moins nombreux, représentent une part significative du corpus : ils émanent principalement du cadre du Benelux, du Conseil de l'Europe, de l'OTAN ou de l'Union européenne. **Une catégorie particulière est celle des accords mixtes de l'Union européenne (ci-après « UE »), conclus conjointement par l'UE et ses États membres en raison du chevauchement de compétences⁶⁹. Ces traités requièrent à la fois l'approbation du Parlement européen et une ratification par chaque État, qui peut, selon les exigences constitutionnelles, inclure l'assentiment du parlement, comme c'est le cas au Luxembourg.**

En ce qui concerne la forme des instruments, la grande majorité des projets de loi porte approbation de traités en forme solennelle, c'est-à-dire d'accords dont la signature est dissociée de l'expression du consentement à être lié. À côté de ces instruments classiques, l'examen du corpus révèle la présence d'instruments modificatifs : protocoles additionnels, avenants et protocoles portant amendement d'un traité préexistant, qui sont le plus fréquemment soumis en même temps que plusieurs autres instruments dans un projet de loi à articles multiples⁷⁰. Les échanges de lettres et les déclarations conjointes se rattachent également à la catégorie des instruments modificatifs : dans la quasi-totalité des cas examinés, ces instruments apparaissent en qualité d'accessoires à une convention principale qu'ils complètent ou précisent, notamment dans le domaine fiscal, mais non exclusivement⁷¹. Enfin, l'absence de tout projet de loi relatif à la dénonciation de traités dans le corpus étudié confirme que « défaire les traités » relevait exclusivement du pouvoir souverain de l'exécutif, sans approbation parlementaire, jusqu'à la révision de 2023.

- Matière des traités

Une seconde lecture selon la matière des traités permet d'identifier 15 domaines principaux. Sur le plan quantitatif, les conventions fiscales tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale constituent de loin la catégorie la plus

⁶⁹ À titre d'illustration des différents cadres multilatéraux : pour le Benelux, voy. notamment le [projet de loi n° 7819](#) portant approbation du Traité Benelux de coopération policière et judiciaire en matière pénale, session ordinaire 2020-2021, dépôt le 3 mai 2021 ; pour le Conseil de l'Europe, voy. [projet de loi n° 7167](#) portant approbation de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), signée à Istanbul le 11 mai 2011, session ordinaire 2016-2017, dépôt le 10 août 2017 ; pour l'UE, voy. le [projet de loi n° 7770](#) portant approbation de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom, session ordinaire 2020-2021, dépôt le 19 février 2021 et pour un exemple d'accords mixtes de l'UE, voy. le [projet de loi n° 6835](#) portant approbation de – l'Accord sur le transport aérien entre la Communauté européenne et ses États membres et le Canada, signé à Bruxelles, le 17 décembre 2009 ; – l'Accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, signé à Bruxelles le 2 décembre 2010 ; – l'Accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Royaume hachémite de Jordanie, d'autre part, signé à Bruxelles, le 15 décembre 2010 ; – l'Accord de transport aérien entre l'Union européenne et ses États membres, premièrement, les États-Unis d'Amérique, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement, signé à Luxembourg et Oslo les 16 et 21 juin 2011 ; – l'Accord annexe entre l'Union européenne et ses États membres, premièrement, l'Islande, deuxièmement, et le Royaume de Norvège, troisièmement, concernant l'application de l'Accord de transport aérien entre l'Union européenne et ses États membres, premièrement, les États-Unis d'Amérique, deuxièmement, l'Islande, troisièmement, et le Royaume de Norvège, quatrièmement, signé à Luxembourg et Oslo les 16 et 21 juin 2011 ; – l'Accord sur la création d'un espace aérien commun entre l'Union européenne et ses États membres et la République de Moldavie, signé à Bruxelles le 26 juin 2012 ; – l'Accord euro-méditerranéen relatif aux services aériens entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Gouvernement de l'État d'Israël, d'autre part, signé à Luxembourg le 10 juin 2013, session ordinaire 2014-2015, dépôt le 9 juillet 2015.

⁷⁰ La pratique des projets de loi portant approbation simultanée de plusieurs instruments est particulièrement marquée en matière fiscale, voy. [projet de loi n° 6633](#) précité à la note n° 68.

⁷¹ La formule caractéristique est la suivante : « Sont approuvés l'Avenant, signé à [lieu], le [date], et l'échange de lettres y relatif, amendant la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et [l'État partenaire] en vue d'éviter les doubles impositions ». L'échange de lettres y relatif précise les conditions et modalités à respecter en cas de demande de renseignements, formulée en vertu de l'article consacré à l'échange d'informations fiscales, conformément aux standards de l'OCDE. Voy. : [projet de loi n° 6633](#) précité à la note n° 68.

représentée : elles concentrent environ 40 % des projets de loi sur la période étudiées⁷².

Répartition par matière des traités soumis à approbation

Corpus : 236 dossiers parlementaires (période 2013-2025)

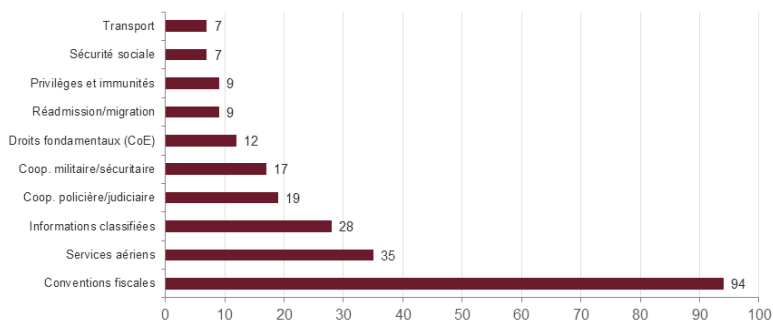


Figure 2 : Répartition par matières des traités soumis à approbation entre 2013 et 2025 (chiffres absolus)

Cette prédominance s'explique par la politique conventionnelle active menée par le Luxembourg afin d'aligner progressivement son réseau de conventions sur les standards de l'OCDE en matière d'échange de renseignements sur demande. En deuxième position se trouvent **les accords de services aériens** (« Air Services Agreements »), rédigés en langue anglaise selon une pratique standardisée de l'Organisation de

l'aviation civile internationale (ci-après « OACI »), qui représentent environ 15 % des projets de loi sur la période étudiée⁷³ (distingués dans la Figure 2 des accords en matière de transports, en raison de leur importance numérique). La troisième catégorie en importance est celle des **accords bilatéraux relatifs à l'échange et à la protection des informations classifiées**, conclus avec des partenaires membres de l'Union européenne et de l'OTAN, qui constituent environ 12 % du corpus⁷⁴. Viennent ensuite dans des proportions plus réduites, les accords de coopération policière et judiciaire en matière pénale (dont plusieurs dans le cadre du Benelux)⁷⁵, de coopération militaire et sécuritaire⁷⁶, les conventions normatives adoptées dans le cadre du Conseil de l'Europe portant notamment sur les droits fondamentaux⁷⁷, les accords relatifs à la réadmission et à la migration⁷⁸, les accords relatifs aux privilèges et immunités des organisations internationales dont le siège ou des bureaux sont établis au Luxembourg⁷⁹, ainsi que les accords de coordination de systèmes de sécurité sociale avec des États non couverts par le Règlement de l'UE n° 883/2004⁸⁰. D'autres catégories apparaissent de manière plus ponctuelle : accords en matière de transport fluvial, ferroviaire ou terrestre⁸¹, conventions

⁷² Parmi les dossiers les plus représentatifs de cette catégorie, voy. [projet de loi n° 6633](#) précité à la note n° 68 ou le [projet de loi n° 6680](#) prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale et modifiant la loi du 31 mars 2010 portant approbation des conventions fiscales et prévoyant la procédure applicable en matière d'échange de renseignements sur demande, session ordinaire 2013-2014, dépôt le 10 avril 2014.

⁷³ Voy. notamment le [projet de loi n° 7560](#) portant approbation de la Convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale, faite à Beijing, le 10 septembre 2010, session ordinaire 2019-2020, dépôt le 14 avril 2020 ou les projets de lois portant approbation des « Air Services Agreements » à l'instar du projet de loi n° [8366](#) portant approbation de l'« Agreement between the Government of the Grand Duchy of Luxembourg and the Government of the Republic of Indonesia on air services », fait à Jakarta, le 25 mai 2023, dépôt le 28 mars 2024. Ces accords sont systématiquement soumis par le Ministère de la Mobilité et des Travaux publics et renvoyés à la Commission de la Mobilité et des Travaux publics.

⁷⁴ Voy. par exemple le [projet de loi n° 8492](#) portant approbation de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République hellénique sur l'échange et la protection mutuelle des informations classifiées, fait à Athènes, le 24 octobre 2024, dépôt le 5 février 2025. Ces accords sont systématiquement déposés par le Ministère des Affaires étrangères et européennes et présentent une structure identique.

⁷⁵ Voy. notamment le [projet de loi n° 7819](#), précité à la note n° 69.

⁷⁶ Ces accords sont principalement conclus avec des partenaires membres de l'OTAN et comprennent des accords de stationnement (SOFA) et des accords de coopération en matière de défense. Voy. notamment : [projet de loi n° 7454](#) portant approbation du Mémoire d'entente (MoU) entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Quartier général du Commandant suprême allié Transformation ainsi que le Grand Quartier général des Puissances alliées en Europe concernant les prestations de soutien fourni par le pays hôte pour l'exécution des opérations, des exercices et des activités militaires de même nature de l'OTAN, fait à Luxembourg, le 18 décembre 2017 et à Mons, le 8 février 2018, session ordinaire 2018-2019, dépôt le 27 juin 2019.

⁷⁷ Voy. notamment le [projet de loi n° 7167](#), précité à la note n° 69.

⁷⁸ Voy. notamment le [projet de loi n° 8618](#) portant approbation de l'Accord entre la République du Suriname et les États du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas) concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier et de son Protocole d'application, faits à Bruxelles, le 14 février 2025, dépôt le 30 septembre 2025.

⁷⁹ Ces accords concernent notamment la Banque européenne d'investissement (BEI), le Centre satellitaire de l'Union européenne (SatGen) et diverses agences ou organisations dont la présence physique au Luxembourg justifie un régime de privilèges et immunités fondé sur le modèle de la Convention de Vienne de 1961. Voy. à titre d'exemple : [projet de loi n° 8094](#) portant approbation de l'« Agreement between the Grand Duchy of Luxembourg and the Global Green Growth Institute regarding the legal status and privileges and immunities of the Global Green Growth Institute », fait à Luxembourg, le 22 juin 2022, session ordinaire 2022-2023, dépôt le 7 novembre 2022.

⁸⁰ Voy. par exemple : [projet de loi n° 7242](#) portant approbation de la Convention de sécurité sociale entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République populaire de Chine, fait à Pékin, le 27 novembre 2017, session ordinaire 2017-2018, dépôt le 5 février 2018.

⁸¹ Ces accords portent notamment sur la navigation de la Moselle, les règles ferroviaires internationales (CIM/CIV) ou les systèmes d'échange en temps réel de données relatives aux véhicules et aux permis de conduire. Voy. par exemple : [projet de loi n° 7292](#) portant approbation du Protocole d'accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française relatif au renforcement de la coopération en matière de transports transfrontaliers, fait à Paris, le 20 mars 2018 ; 2° relative à la participation de l'État luxembourgeois au financement des travaux d'infrastructure réalisés sur le territoire français entre Metz et la frontière franco-luxembourgeoise à Zoufftgen, session ordinaire 2017-2018, dépôt le 26 avril 2018.

environnementales multilatérales⁸², accords portant création d'une juridiction internationale⁸³, accords en matière spatiale et technologique⁸⁴, et accords de reconnaissance de diplômes et de qualification⁸⁵.

- Terminologie caractéristique des traités soumis à l'approbation parlementaire

L'analyse de l'ensemble du corpus révèle une stratification lexicale caractéristique des projets de loi portant approbation de traités internationaux. **Un premier registre, commun à tous les types de traités, traduit le caractère juridiquement contraignant de l'instrument** : les formules « exprimer son consentement à être lié par [la Convention] », « sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation », « les Parties s'engagent à », « l'État luxembourgeois est obligé en vertu de [article x] de veiller à ce que » et « la responsabilité de l'État luxembourgeois pourrait être engagée » constituent autant de marqueurs de l'obligation internationale, indépendamment de la matière concernée⁸⁶. Ces formules expriment la chaîne logique du droit international des traités : du consentement à l'engagement, de l'engagement à l'obligation et enfin, de l'obligation à la responsabilité.

À ce socle commun s'ajoutent des **registres sectoriels spécifiques**. Dans les **conventions fiscales**, la terminologie est dominée par les expressions « tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale », « ne sont imposables que dans [l'État X] » et « échange de renseignements pour l'administration de législation interne », héritées du modèle de convention de l'OCDE⁸⁷. Dans les **accords relatifs aux informations classifiées**, on relève les formules « protection réciproque des informations classifiées », « principe du besoin d'en connaître » et des expressions liées à l'utilisation encadrée des informations comme l'obligation pesant sur la Partie destinataire « de [ne pas] divulguer [...] sans accord préalable de la Partie d'origine »⁸⁸. Enfin, les accords de services aériens se distinguent par leur rédaction exclusivement en anglais selon une nomenclature standardisée par l'OACI, dans laquelle les « droits de trafic », « la désignation de transporteurs aériens » et les « autorités aéronautiques compétentes » constituent les éléments structurants de l'obligation conventionnelles⁸⁹.

⁸² Ces instruments s'inscrivent généralement dans le cadre des conventions-cadres multilatérales onusiennes (Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, dite CCNUCC) dont ils constituent des protocoles additionnels ou des accords de mise en œuvre. Voy. par exemple : [projet de loi n° 6700](#) portant approbation de l'amendement au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adopté à Doha le 8 décembre 2012, session extraordinaire 2013-2014, dépôt le 24 juin 2014.

⁸³ [Projet de loi n° 6696](#) portant approbation de l'Accord relatif à une juridiction unifiée du brevet, signé à Bruxelles, le 19 février 2013, session extraordinaire 2013-2014, dépôt le 16 juin 2014.

⁸⁴ [Projet de loi n° 8663](#) autorisant le Gouvernement à financer les contributions du Luxembourg aux programmes de l'Agence spatiale européenne et au programme national mis en œuvre avec l'assistance de l'Agence spatiale européenne, LuxIMPULSE, pour la période 2026-2029, dépôt le 5 décembre 2025.

⁸⁵ [Projet de loi n° 7941](#) portant approbation du Traité sur la reconnaissance automatique des qualifications de l'enseignement supérieur, fait à Bruxelles, le 14 septembre 2021, session ordinaire 2021-2022, dépôt le 5 janvier 2022.

⁸⁶ Ces formules sont relevées dans l'ensemble du corpus. Elles sont particulièrement visibles dans les exposés des motifs accompagnant les accords précités sur les informations classifiées ([projet de loi n° 8492](#), précité à la note n°74), dans les conventions fiscales précitées ([projet de loi n° 6633](#) précité à la note n° 68) et dans les conventions normatives précitées du Conseil de l'Europe ([projet de loi n° 7167](#), précité à la note n° 69).

⁸⁷ La formule « tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune » constitue le titre-type des conventions fiscales bilatérales conclues par le Luxembourg, en décalque du titre du Modèle de Convention fiscale de l'OCDE concernant le revenu et la fortune, dont la dernière version actualisée date de 2017. Voy. : [Projet de loi n° 6633](#) précité à la note n° 68.

⁸⁸ Ces formules sont caractéristiques de l'ensemble des accords de protection des informations classifiées approuvés sur la période. Voy. : [Projet de loi n° 8492](#), précité à la note n° 74.

⁸⁹ Voy. par exemple le projet de loi n° [8366](#), précité à la note n° 73.

Cette typologie empirique permet de dégager des constantes dans la pratique luxembourgeoise : prédominance des instruments en forme solennelle, concentration sur certains domaines matériels (fiscalité, aviation civile, sécurité), recours à une terminologie exprimant l'engagement juridiquement contraignant. Ces récurrences dessinent seulement les contours de ce que le pouvoir exécutif considère, en pratique, comme relevant de l'approbation parlementaire, sans dégager des critères définitifs.

Cette approche se heurte à une **limite méthodologique irréductible : elle ne donne accès qu'aux traités effectivement soumis à la Chambre, non ceux que le Gouvernement a estimé pouvoir conclure sans approbation parlementaire et qui ne font souvent pas l'objet de publication.** La pratique observable ne révèle donc pas de critères juridiques objectifs, mais l'exercice d'une appréciation à la discrétion du pouvoir exécutif.

En l'absence de critères constitutionnels explicites, **la pratique gouvernementale elle-même ne peut servir d'indicateur principal de ce qui justifie la saisine de la Chambre des Députés. Le choix gouvernemental de soumettre ou non un traité à l'approbation parlementaire reflète davantage une appréciation d'opportunité politique qu'une obligation juridique clairement identifiable.**

4 – Le contrôle parlementaire d'un projet de loi portant approbation d'un traité international

Jusqu'à la révision constitutionnelle de 1956, « l'assentiment » de la Chambre sur un traité pouvait prendre des formes très diverses : une loi d'approbation, mais aussi une simple motion parlementaire, voire un assentiment tacite, comme ce fut le cas lors de l'adhésion du Luxembourg à la Société des Nations⁹⁰.

Depuis lors, la loi est devenue la forme obligatoire. Mais il ne s'agit pas d'un acte de législation au sens matériel du terme : la loi d'approbation n'a pas pour objet de créer des règles nouvelles. **Elle se contente d'autoriser la ratification d'un accord que l'exécutif a négocié et finalisé.** Il s'agit d'un « acte de contrôle politique et juridique de la part du parlement »⁹¹.

La loi d'approbation ne donne pas au traité son existence juridique puisque le traité vaut par lui-même ; mais **son efficacité dans l'ordre interne est subordonnée à la procédure d'approbation législative.** Elle n'en constitue pas la cause, mais la **condition**.

Cette nature particulière emporte plusieurs conséquences :

- **La loi d'approbation épuise ses effets par la ratification** par le Grand-Duc, laquelle ne peut intervenir qu'une fois que la loi d'approbation entre en vigueur et est publiée au Journal officiel ;
- L'objet de la loi étant strictement délimité, **les députés ne peuvent qu'approuver ou rejeter en bloc le traité** qui leur est soumis, sans en modifier les termes, sans pouvoir formuler des amendements ou des réserves⁹².
- **La loi d'approbation échappe au contrôle de la constitutionnalité conformément à l'article 112, paragraphe 2 de la Constitution.**

Ces caractéristiques ne sont pas seulement des particularités procédurales ; elles conditionnent directement la portée du contrôle exercé par les parlementaires. L'analyse de ce contrôle, dans sa nature et dans son étendue, permet de répondre à la question centrale du seuil à partir duquel un traité doit être soumis à l'approbation du Parlement (4.2 – et 4.3 –). Avant d'y répondre, il convient d'exposer brièvement comment ce contrôle s'organise en pratique (4.1 –).

4.1 – L'organisation du travail parlementaire⁹³

L'approbation parlementaire d'un traité international s'inscrit dans un cadre procédural structuré qui détermine les conditions dans lesquelles la Chambre est saisie de l'acte conventionnel et les modalités selon lesquelles elle exerce son contrôle, depuis le renvoi en commission jusqu'au vote en séance plénière.

- La composition du dossier et le dépôt du projet de loi

En raison de la prérogative constitutionnelle conférée au Grand-Duc et par extension au pouvoir exécutif en matière de conclusion des traités internationaux, les lois d'approbation des traités ne peuvent que découler de projets de loi déposés par le Gouvernement et non de proposition de loi émanant des députés.

En pratique, le dépôt d'un projet de loi portant approbation d'un traité incombe en premier lieu au ministre des Affaires étrangères, y compris lorsque le traité porte sur une matière relevant principalement de la compétence d'un autre membre du

⁹⁰ PESCATORE P., *op. cit.* note n° 8, p. 56.

⁹¹ *Ibid.*, p. 58.

⁹² *Voy.* la rare exception citée à la note n° 21.

⁹³ L'autrice tient à remercier l'administrateur en charge de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région pour l'ensemble des informations pratiques relatives à l'organisation du travail parlementaire dans le cadre de la procédure d'approbation parlementaire des traités.

gouvernement⁹⁴. Il s'agit toutefois davantage d'un usage institutionnel que d'une règle stricte⁹⁵.

Le dossier du dépôt vise à permettre au législateur ainsi qu'au Conseil d'État de réaliser un examen éclairé de l'engagement international. Il comprend naturellement le texte du traité, accompagné de son exposé des motifs et les éventuelles réserves ou déclarations que le Luxembourg entend formuler. La loi se compose généralement d'un article unique qui énonce l'intitulé exact des actes internationaux qu'il s'agit d'approuver. Lorsque plusieurs instruments dont l'objet est similaire ou complémentaire sont approuvés simultanément, ils peuvent être regroupés dans le dispositif d'une seule et même loi.

- **L'examen en commission et en séance plénière**

Après son dépôt, le projet de loi est renvoyé devant une commission parlementaire pour un examen conformément au Règlement de la Chambre des Députés⁹⁶. La **détermination de la commission compétente se fonde sur l'objet principal du traité** et obéit ainsi à une logique matérielle. Si le ministre en charge du dépôt détermine la commission compétente pressentie, la décision finale relève néanmoins de la Conférence des Présidents. Dans la grande majorité des cas, les projets de loi sont renvoyés devant la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région (ci-après « Commission AECGR »). Lorsque le traité porte sur une matière spécialisée, le renvoi peut s'effectuer devant une autre commission. Lorsque la commission AECGR est associée en réunion jointe, ses membres ne disposent pas d'un droit de vote et sont simplement informés⁹⁷.

L'examen en commission suit une procédure standardisée : audition du ministre compétent, vérification de la prise en compte des avis du Conseil d'État et des chambres professionnelles consultées, désignation d'un rapporteur chargé de rédiger le rapport transmis à la Chambre. Ce rapport résume le contenu du traité, rend compte des échanges en

commission et formule une recommandation quant à l'adoption du projet de loi.

La séance plénière constitue le second et dernier temps de la procédure. Les traités y sont présentés et défendus par le ministre des Affaires étrangères et/ou conjointement, le cas échéant, du ministre compétent en raison de la matière. **Le vote intervient en un seul temps et l'approbation doit réunir la majorité absolue.**



Le cas particulier des traités portant dévolution de l'exercice de pouvoirs de l'État

L'article 5, alinéa 2, de la Constitution soumet à un régime dérogatoire les traités qui transfèrent positivement l'exercice de compétences constitutionnellement réservées aux trois pouvoirs à l'Union européenne ou à des institutions internationales.

Ce régime se caractérise par une double exigence :

Sur le **plan procédural**, ces traités doivent être approuvés par une loi votée dans les conditions de **l'article 131, alinéa 2, de la Constitution** (disposition régissant la révision constitutionnelle), ce qui impose une **majorité des deux tiers des membres de la Chambre**, sans vote par procuration. L'approbation d'un tel traité requiert ainsi la même majorité qualifiée que celle exigée pour modifier la Constitution elle-même.

Sur le **plan substantiel**, la qualification de traité dévolutif suppose que **l'institution bénéficiaire exerce ses attributions de manière autonome** (à l'instar des institutions de l'Union européenne) et que **le pouvoir transféré soit préexistant au traité, c'est-à-dire constitutionnellement ancré dans un organe national**⁹⁸.

⁹⁴ Dans son ouvrage, M. Besch se réfère à deux décisions non publiées du Gouvernement en Conseil des 24 mars 1995 et 13 novembre 2009, qui établissent cette pratique selon laquelle la responsabilité d'engager le projet de loi portant approbation d'un traité et d'assurer son dépôt reviendrait au seul ministre des Affaires étrangères, et éventuellement conjointement avec le ministre compétent en fonction de la matière du traité. Voy. : BESCH M., *op. cit.* note n° 17, p. 162.

⁹⁵ Le dépôt par le ministre des Affaires étrangères demeure la pratique dominante. On relève néanmoins au moins un exemple qui s'écarte de cette pratique. Voy. par exemple le [projet de loi n° 8502](#) portant approbation de l'« Agreement on the Establishment of the Global Green Growth Institute », fait à Rio de Janeiro, le 20 juin 2012 dont le dépôt, en date du 24 février 2025, a été assuré par le Premier ministre et le ministre de l'Environnement. C'est aussi le cas des projets de loi portant approbation des « air service agreements » déposés par le ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

⁹⁶ Notamment articles 25, 58 et 67 à 70 du Règlement de la Chambre des Députés.

⁹⁷ C'est notamment le cas des projets de lois portant approbation des « Air Services Agreements » pour lesquels la commission compétente est la Commission de la Mobilité.

⁹⁸ L'exigence de la majorité qualifiée au titre de l'article 131, alinéa 2, ne s'étend pas aux amendements ultérieurs d'un traité déjà approuvé, sauf s'ils comportent eux-mêmes une nouvelle dévolution. Par ailleurs, l'article 5, alinéa 2, est sans objet lorsque le pouvoir concerné a déjà été transféré, notamment dans les matières relevant de la compétence exclusive de l'Union européenne

4.2 – La nature du contrôle

L'article 46 de la Constitution révisée consacre un « **monopole des approbations** » des traités internationaux au bénéfice du législateur⁹⁹. Autrement dit, les députés ne peuvent se soustraire à leur prérogative de contrôle des traités internationaux en habilitant le pouvoir exécutif à les mettre en vigueur par voie réglementaire, à les ratifier sans son approbation¹⁰⁰ ou en lui donnant un blanc-seing pour élaborer des traités dont les conditions essentielles ne sont pas soumises à son contrôle¹⁰¹.

Ce contrôle attendu du législateur revêt une double nature, à la fois politique et juridique. Il intervient à un stade intermédiaire, après la signature de l'accord et avant sa ratification internationale. Il est exercé « à un moment où l'engagement international de l'État n'a pas encore pris place », de sorte que ce n'est que lorsqu'en vertu de l'assentiment parlementaire que le gouvernement pourra procéder aux formalités décisives¹⁰².

Sur le plan de sa nature intrinsèque, l'approbation parlementaire est **un contrôle à la fois préalable, général et global** :

- **Préalable** : le contrôle précède la ratification
- **Général** : en vertu du libellé de l'article 46 de la Constitution révisée, il s'applique à l'ensemble des traités, sans distinction de la matière ou de la forme de l'engagement
- **Global** : la Chambre est appelée à approuver ou à rejeter le texte dans son intégralité, sans pouvoir modifier ses dispositions¹⁰³.

Ce dernier caractère implique que le parlement ne peut amender le texte du traité international, ni prendre l'initiative de formuler des réserves ou des déclarations. Une telle initiative lui est

constitutionnellement prohibée car elle relève du pouvoir de l'exécutif de « faire les traités ».


Sur le plan pratique, **le rejet pur et simple d'un traité demeure un évènement rare dont les effets politiques seraient considérables.** Pierre Pescatore estimait que le rejet d'une loi approbative pourrait équivaloir à un vote de méfiance et mettre en cause l'existence du gouvernement¹⁰⁴. Selon l'auteur, cela impliquerait de la part du pouvoir exécutif de savoir anticiper, avant les négociations, les réactions du pouvoir législatif et du Conseil d'État¹⁰⁵.

Sur le plan du contrôle juridique, **la Chambre des Députés ne saurait approuver un traité contraire à la Constitution**¹⁰⁶.



Perspectives comparatives : formalisation et juridictionnalisation du contrôle parlementaire des traités

Le droit comparé révèle que la nature formelle du contrôle parlementaire des traités, réduit au Luxembourg à une approbation ou un rejet en bloc, peut être étoffée par **des mécanismes institutionnels diversifiés qu'ils soient de nature juridictionnelle ou procédurale.**

 **En France**, le contrôle parlementaire des lois autorisant la ratification des engagements internationaux combine instruments procéduraux et garantie juridictionnelle. **Sur le plan procédural**, le droit d'amendement est, en pratique exclu, mais la pratique a dégagé deux correctifs : d'une part, **l'amendement concerté**, par lequel le Gouvernement peut reprendre à son compte les observations formulées lors des débats pour les intégrer dans un article additionnel au projet de loi¹⁰⁷ ; d'autre part, depuis la réforme du règlement de l'Assemblée nationale du 26 mars 2003, les

⁹⁹ BESCH M., *op. cit.* note n°17, p. 160.

¹⁰⁰ Avis du Conseil d'État du 14 mars 1952, sur le projet de loi portant approbation de l'Accord conclu avec le Gouvernement des États-Unis d'Amérique au sujet de l'établissement d'un cimetière permanent de la Seconde Guerre mondiale à Luxembourg, signé à Luxembourg le 20 mars 1951, doc. parlementaire n°384.

¹⁰¹ Avis du Conseil d'État du 10 juillet 1956 sur la proposition de loi concernant la révision de la Constitution et la modification de la loi électorale, doc. parlementaire, n° 516, p. 6.

¹⁰² PESCATORE P., *op. cit.* note n° 8, p. 47.

¹⁰³ À cet égard, le Conseil d'État soulignait dans son avis du 16 mars 2004, que « les textes conventionnels sont soumis à l'assentiment de la Chambre à un moment où ils sont pleinement élaborés et fixés *ne varietur*, de manière que le Parlement n'exerce à leur égard qu'un droit d'approbation global ou de rejet global ». *Voy.* : Avis du Conseil d'État, 16 mars 2004, [doc. parlementaire n° 5299/1](#), p. 2.

¹⁰⁴ PESCATORE P., *op. cit.* note n° 8, p. 51.


¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Conseil d'État, Quatrième avis complémentaire du 11 février 2020, Examen des amendements, doc. parlementaire n°6030, p. 3-5 : « La Chambre des Députés n'approuve pas les traités que pour autant qu'ils sont conformes à la Constitution ».

¹⁰⁷ *Voy.* à titre d'exemple : Assemblée nationale, [Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi autorisant la ratification du Traité d'Amsterdam](#), présenté par Michel Vauzelle, 17 février 1999, n° 1402, pp.27-28: après avoir rappelé l'irrecevabilité des amendements d'origine parlementaire aux projets de lois autorisant la ratification d'un engagement international, le rapport précise que « la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée, et notamment son Rapporteur, a été associée à la conception de l'article additionnel présenté par le Gouvernement par voie d'amendement (...) ».

amendements parlementaires sont, en principe, recevables sur le projet de loi portant autorisation de ratification, bien que leur portée reste circonscrite au dispositif de la loi et non au traité international lui-même¹⁰⁸. Jusqu'à sa suppression en 2019, **la motion d'ajournement** permettait aux députés d'exposer les raisons les conduisant à différer l'autorisation sans pour autant la refuser, fournissant ainsi au Gouvernement des indications sur les conditions susceptibles d'emporter l'assentiment parlementaire¹⁰⁹.

Sur le plan juridictionnel, l'article 54 de la Constitution du 4 octobre 1958 institue un contrôle a priori facultatif de constitutionnalité des engagements internationaux. Saisi par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'une ou l'autre assemblée, ou soixante députés ou sénateurs, le Conseil constitutionnel peut être appelé à se prononcer sur la compatibilité d'un engagement international avec la Constitution avant autorisation de ratification. Si une incompatibilité est constatée, la ratification ne peut intervenir qu'après révision préalable de la Constitution¹¹⁰. Ce mécanisme a notamment été mis en œuvre à l'occasion des traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997) et du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (2005). Ce contrôle étant exclusivement préventif, un traité régulièrement ratifié est soustrait à tout contrôle de constitutionnalité *a posteriori*.

 **En Allemagne, le droit constitutionnel a développé, par une voie différente, un mécanisme de contrôle juridictionnel portant non sur le contenu des traités, mais sur la décision de l'exécutif de ne pas associer le Bundestag à leur conclusion.** La procédure dite de *Organstreitverfahren* (litige entre organes constitutionnels), prévue à l'article 94, alinéa 1^{er}, numéro 1 de la Loi fondamentale et régie par les paragraphes 63 à 67 de la loi relative à la Cour

constitutionnelle **fédérale** (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*), permet aux organes constitutionnels suprêmes de la Fédération de saisir le *Bundesverfassungsgericht* en cas de différend portant sur leurs droits et obligations respectifs tels qu'ils découlent de la Loi fondamentale¹¹¹. Une importance particulière revient aux groupes parlementaires au Bundestag, qui peuvent faire valoir non seulement leurs propres droits dans un litige intra-parlementaire, mais également les droits du Bundestag, y compris contre la volonté d'une majorité parlementaire. L'opposition ou une minorité parlementaire peuvent ainsi agir devant la Cour constitutionnelle pour exiger le respect des compétences du Parlement en matière conventionnelle. Parmi les questions qui ont donné lieu à de tels litiges figure précisément « la participation du Bundestag au développement des accords internationaux »¹¹². La Cour constate, le cas échéant, que la mesure ou l'omission critiquée de la partie adverse est contraire à une disposition de la Loi fondamentale, sans prononcer l'abrogation de la mesure, les organes constitutionnels étant tenus de respecter et de mettre en œuvre la décision¹¹³.

Les mécanismes présentés constituent des garanties procédurales et juridictionnelles dont le droit constitutionnel luxembourgeois est dépourvu.

La loi d'approbation étant soustraite au contrôle de constitutionnalité et aucune voie de droit ne permettant aux députés de contester par la voie juridictionnelle la décision de l'exécutif de ne pas soumettre un engagement international à l'approbation parlementaire, **le contrôle parlementaire des traités repose, au Luxembourg, sur un équilibre institutionnel dont la préservation dépend en dernière analyse de la seule retenue de l'exécutif.**

¹⁰⁸ Conformément à l'article 128, alinéa 2 du Règlement de l'Assemblée nationale « L'Assemblée conclut à l'adoption ou au rejet [des traités et accords internationaux]. Les dispositions de l'article 91, alinéas 5 ou 8, sont applicables ». Le juge constitutionnel français a précisé que la suppression, après 2003, de l'interdiction explicite d'amender une loi portant autorisation de ratification ne peut être interprétée comme autorisant les députés à « assortir de réserves, de conditions ou de déclarations interprétatives l'autorisation de ratifier un traité ou d'approuver un accord international non soumis à ratification ». Voy. : Décision du Conseil constitutionnel n° 2003-470 DC du 9 avril 2003, considérant 18.

¹⁰⁹ AVRIL P., GICQUEL J., GICQUEL J.-E., *Droit parlementaire*, LGDJ, 7^e édition, 2023, pp. 419-420 (point 475).

¹¹⁰ Article 54 de la Constitution française du 4 octobre 1958. Sur ce mécanisme, voy. également : Assemblée nationale (France), Fiche n° 66 : La ratification des traités, septembre 2023.

¹¹¹ Pour une présentation de l'*Organstreit*, voy. sur le site de la *Bundesverfassungsgericht*, la page dédiée aux « Litiges entre organes constitutionnels ».

¹¹² *Idem*. La participation du Bundestag au développement des accords internationaux, ainsi que la décision d'engager l'armée allemande dans des missions à l'étranger, figurent expressément parmi les exemples de litiges entre organes constitutionnels relevés par la Cour. Voy. à titre d'exemple : BVerfG. Urteil vom 22. November 2001, 2 BvE 6/99. Dans cet arrêt, le Deuxième Sénat a rejeté la requête de la fraction PDS (*Partei des Demokratischen Sozialismus*) qui, par voie d'*Organstreitverfahren*, contestait l'accord donné par le gouvernement fédéral au nouveau Concept stratégique de l'OTAN lors du sommet de Washington d'avril 1999 sans approbation préalable du Bundestag au titre de l'art. 59 alinéa 2, numéro 1 de la Loi Fondamentale. La Cour constitutionnelle fédérale a jugé que ce Concept ne constituait pas une modification formelle du Traité OTAN nécessitant une nouvelle loi d'approbation parlementaire, mais une simple évolution du système de sécurité collective déjà couvert par l'habilitation législative initiale.

¹¹³ *Ibid.* Voy. : article 20, alinéa 3, de la Loi fondamentale : « Le pouvoir législatif est lié par l'ordre constitutionnel, les pouvoirs exécutif et judiciaire sont liés par la loi et le droit ».

4.3 – L'étendue du contrôle

La question de savoir quels instruments doivent être soumis à la procédure d'approbation parlementaire a été au cœur de « **controverses** » **récurrentes opposant le Gouvernement au Conseil d'État entre 1946 et 1956**¹¹⁴.

En effet, dès la seconde moitié du 20^e siècle, le Gouvernement a cherché, à plusieurs reprises, à restreindre le champ des actes soumis à l'approbation parlementaire. En 1948, il tenta de distinguer les traités « proprement dits » des simples arrangements intergouvernementaux pour soustraire ces derniers au contrôle de la Chambre¹¹⁵. En 1952, il inséra dans une convention franco-luxembourgeoise, une clause permettant de modifier l'accord sans nouvelle approbation parlementaire¹¹⁶. En 1954, il chercha à exclure du champ d'application les actes conclus sous forme simplifiée¹¹⁷. Enfin, lors de la révision constitutionnelle de 1956, il proposa de graver dans la Constitution elle-même des exceptions au principe du contrôle parlementaire¹¹⁸.

À chaque occasion, le Conseil d'État opposa une fin de non-recevoir, en rappelant que tous les actes engageant internationalement le Luxembourg sont soumis à l'assentiment de la Chambre, sans qu'il soit possible d'introduire des distinctions selon leur forme ou leur appellation. **La révision constitutionnelle de 1956 entérina cette position, en réaffirmant la pleine étendue du droit de contrôle de la Chambre des Députés.**

Si la conception extensive qui précède impose en principe l'approbation parlementaire pour tout acte conventionnel engageant l'État, la pratique a

néanmoins dégagé **une exception pour les arrangements administratifs conclus sur le fondement d'une habilitation conventionnelle.**

Cette question s'est notamment posée à l'occasion de l'accord conclu sous forme d'échange de lettres entre la République française et le Grand-Duché de Luxembourg, signé à Paris le 11 avril 2011 et à Luxembourg le 17 juin 2011, portant sur le développement de la coopération et de l'entraide administrative en matière de sécurité sociale. L'article 21 de cet accord prévoyait que les modalités de mise en œuvre pourraient être réglées par arrangement administratif conclu entre les autorités compétentes. Dans son avis du 9 octobre 2012, le Conseil d'État a rappelé le principe selon lequel les arrangements administratifs, convenus entre un ministre et son homologue étranger et qui concernent, en règle générale, l'exécution ou l'interprétation d'un traité préexistant, « ne peuvent pas se dispenser de l'approbation parlementaire »¹¹⁹. Toutefois, le Conseil d'État a reconnu l'applicabilité de **la théorie de l'« habilitation conventionnelle »** : dans l'hypothèse où une clause du traité prend la forme d'une autorisation légale accordée au Gouvernement ou à un de ses membres à l'effet de conclure **des engagements administratifs portant sur un objet déterminé, une approbation de la Chambre des députés n'est pas nécessaire, « dans la mesure où les arrangements administratifs visés n'ont pour objectif que de fixer de pures modalités de mise en œuvre du traité soumis à l'approbation du législateur »**¹²⁰. Le Conseil d'État a néanmoins insisté sur la nécessité que **ces arrangements soient publiés**, conformément à l'exigence posée par l'article 37 de la Constitution alors en vigueur.

¹¹⁴ PESCATORE P., *op. cit.* note n° 8, pp. 51-56.

¹¹⁵ Controverse à l'occasion de la mise en vigueur de l'accord intergouvernemental du 15 octobre 1946 relatif à l'introduction d'un titre de voyage pour réfugiés. Voy. : Avis du Conseil d'État du 17 septembre 1948, Compte rendu de la Chambre, session 1951-1952, vol. II, pp. 1219 et s. également cité par PESCATORE P., *op. cit.* note n° 8, p. 52.

¹¹⁶ À propos de la Convention franco-luxembourgeoise du 29 avril 1952, relative au contrôle de douane et de police dans les trains franchissant la frontière. Voy. : Avis du Conseil d'État du 23 juin 1953, Compte rendu de la Chambre, session 1952-1953, annexe, pp. 55-61 également cité par PESCATORE P., *op. cit.* note n° 8, p. 52.

¹¹⁷ À propos du protocole relatif à la Conférence européenne des Ministres des Transports du 17 octobre 1953. Voy. : Avis du Conseil d'État du 26 octobre 1954, Compte rendu de la Chambre, session 1953-1954, vol. I, col. 64-61 également cité par PESCATORE P., *op. cit.* note n° 8, p. 53.

¹¹⁸ Compte-rendu de la Chambre, session de 1953-1954, vol. II, pp. 86-87.

¹¹⁹ Avis du Conseil d'État du 9 octobre 2012, doc. parlementaire n° 6422-1, mentionné par FRIDEN G., KINSCH P., « La pratique luxembourgeoise en matière de droit international public » (2012), *Ann. Dr. Lux.*, 2013, pp. 176-177.

¹²⁰ *Ibid.*

Par voie de conséquence, **l'ensemble des actes conventionnels peuvent a priori être soumis à l'exigence d'approbation parlementaire posée par l'article 46 de la Constitution révisée.**

De même, **les réserves** doivent être soumises à l'approbation parlementaire car elles restreignent la portée des clauses du traité.

En ce qui concerne les amendements apportés à un traité, la théorie de l'« habilitation conventionnelle » permet que le Gouvernement soit **déchargé de cette obligation pour les seules modalités d'exécution d'un traité déjà approuvé.**

À l'inverse, l'approbation parlementaire est nécessaire si la clause d'habilitation a pour objet d'étendre ou restreindre la portée des clauses du traité.

L'ensemble des actes internationaux sans portée normative n'est pas soumis à l'approbation parlementaire (déclarations unilatérales, déclarations interprétatives...).

5 – Conclusion

La présente étude met en évidence que **le critère décisif posé par l'article 46 de la Constitution révisée est celui de l'effet obligatoire de l'engagement international**. Dès lors qu'un accord entre sujets du droit international est destiné à produire des effets juridiquement contraignants, il relève en principe de la procédure d'approbation parlementaire, sans égard pour sa dénomination ou la matière qu'il régit. **À l'inverse, les instruments concertés non conventionnels (déclarations d'intention, gentlemen's agreements, accords politiques) en sont exclus**, leur non-respect n'engageant pas la responsabilité internationale de leurs auteurs. La qualification d'un acte international comme contraignant ou non contraignant ne dépend toutefois pas de sa seule dénomination, mais de la nature de l'acte, des termes employés et des circonstances de son élaboration, ainsi que le rappelle la jurisprudence de la Cour internationale de Justice.

Au prisme de cette analyse, l'accord de sécurité et de soutien conclu avec l'Ukraine, signé le 10 juillet 2024, commande une réponse nuancée quant à sa soumission à la procédure d'approbation parlementaire.

Sur le plan de la terminologie employée, plusieurs indicateurs textuels plaident en faveur de la qualification retenue par le Gouvernement d'instrument non contraignant.

- Premièrement, l'accord emploie systématiquement le terme « **Participants** » (et non « Parties »), choix terminologique caractéristique des instruments concertés non conventionnels en droit international.
- Deuxièmement, la rédaction recourt majoritairement à un **registre lexical d'intention et d'engagement politique, tels que « réaffirment », « reconnaissent », « prennent note », « s'engagent à œuvrer », « s'efforceront », « exploreront », plutôt qu'à des obligations catégoriques.**

- Troisièmement, et de manière particulièrement significative, **le paragraphe 6 précise expressément que le Luxembourg poursuivra son soutien militaire « sous réserve de l'approbation parlementaire »** (*subject to parliamentary approval*): loin de substituer l'accord au contrôle parlementaire, le texte lui-même renvoie aux procédures constitutionnelles nationales pour les engagements financiers concrets.
- Quatrièmement, **le paragraphe 11 prend soin de conditionner les engagements à leurs « exigences constitutionnelles et légales », formule classique des instruments politiques visant à éviter tout engagement en contradiction avec les procédures internes.**
- Cinquièmement, l'accord s'inscrit dans un cadre plus large de vingt-huit accords analogues conclus par d'autres États dans la mise en œuvre de la Déclaration conjointe du G7 de Vilnius du 12 juillet 2023. Ce caractère de **template multilatéral de nature politique est un indice supplémentaire de son caractère non conventionnel**¹²¹.

Certains éléments appellent cependant une plus grande prudence dans la qualification. Le paragraphe 22, qui prévoit que les participants « **s'efforceront de s'assurer** » que les capacités militaires ukrainiennes seront suffisantes pour fournir un soutien militaire effectif au Luxembourg en cas d'agression, contient **une réciprocité potentiellement substantielle à la portée exacte indéterminée**. Le recours à l'expression « **s'engagent à** » (*commit to*) **à certains endroits (notamment au paragraphe 25)**, ainsi que l'existence de deux versions authentiques avec clause de primauté de la version anglaise, éléments formels caractéristiques des traités en forme solennelle, constituent également des éléments qui peuvent nuancer une qualification univoque. **La durée de dix ans de l'accord et la création d'un dialogue stratégique bilatéral institutionnalisé (paragraphe**

¹²¹ Un examen préliminaire conduit pour le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique révèle qu'aucun de ces États n'a soumis l'accord bilatéral de sécurité conclu avec l'Ukraine à l'approbation de son parlement national. Dans certains cas (Allemagne, France, Pays-Bas et Royaume-Uni), le pouvoir exécutif s'est borné à transmettre une information au pouvoir législatif, ce qui n'a pas manqué de susciter des contestations. La contestation a été particulièrement prononcée en France, où le choix du gouvernement de recourir à l'article 50-1 de la Constitution plutôt qu'à l'article 53 a notamment donné lieu à une proposition de résolution au Sénat « visant à garantir le respect des articles 35 et 53 de la Constitution (...) soulignant l'importance du rôle des parlementaires dans la préservation de la séparation des pouvoirs » (M. Alain Houpert, [Proposition de résolution visant à garantir le respect des articles 35 et 53 de la Constitution concernant l'engagement militaire et financier de la France en Ukraine, et soulignant l'importance du rôle des parlementaires dans la préservation de la séparation des pouvoirs](#), n° 547, déposée au Sénat le 22 avril 2025). En Allemagne, la question a été soulevée par voie de *Kleine Anfrage* devant le Bundestag, le groupe AfD ayant expressément demandé au gouvernement fédéral pour quelle raison substantielle il n'avait pas associé le Bundestag à la conclusion de l'accord (Question 23 « Aus welchem sachlichen Grund hat die Bundesregierung den Deutschen Bundestag nicht in den Abschluss der Vereinbarung einbezogen ? » [Drucksache 20/11523](#), AfD-Fraktion, 27 mai 2024). L'Ukraine ayant conclu, au total, vingt-huit accords de ce type, il serait envisageable d'étendre la vérification à l'ensemble des États concernés. Une telle entreprise comparative se heurterait toutefois à la diversité des régimes constitutionnels applicables, toutes les constitutions ne prévoyant pas un contrôle parlementaire de même nature ni de même intensité en matière conventionnelle, ce qui rendrait la comparaison délicate.

23) renforcent le caractère concret de certains engagements.

La qualification gouvernementale d'« accord politique » sans effets juridiquement contraignants pourrait paraître défendable au regard du droit international et de la doctrine, eu égard à la terminologie dominante, aux clauses de renvoi aux procédures constitutionnelles nationales et au contexte d'élaboration de l'accord. Elle n'est cependant pas exempte d'incertitude, en raison de certaines dispositions dont la portée normative n'est pas négligeable. La présente étude ne permet pas d'apporter une certitude définitive sur ce point, dans la mesure où **la qualification d'un acte international comme contraignant ou non contraignant reste, en dernier ressort, tributaire d'une appréciation au cas par cas relevant en premier lieu du pouvoir exécutif.** Ceci constitue précisément, ainsi que l'a montré l'analyse, le nœud constitutionnel de la question posée.

Sur un plan plus général, indépendamment de la question de la qualification juridique de l'accord avec l'Ukraine, la présente étude invite à **une réflexion sur la transparence du processus conventionnel luxembourgeois.** L'absence de publication systématique des accords non soumis à l'approbation parlementaire crée **une zone d'opacité qui fragilise le contrôle démocratique de l'action extérieure du Luxembourg et risque de recréer, dans les faits, une situation analogue aux « traités secrets » que la révision constitutionnelle de 1919 avait précisément voulu abolir.**

Une pratique plus transparente, notamment par **une notification systématique à la Chambre des Députés des accords conclus sans approbation parlementaire,** accompagnée d'une brève justification de leur qualification juridique, renforcerait la légitimité démocratique de la conduite des relations internationales du Grand-Duché, sans pour autant remettre en cause la prééminence constitutionnelle de l'exécutif en matière conventionnelle. Un mécanisme de suivi complet supposerait, en outre, que la Chambre soit tenue informée du sort des accords pour lesquels elle a accordé son approbation parlementaire, mais qui demeurent en attente de ratification. L'absence de ratification consécutive à un vote d'approbation constitue, en effet, un angle mort du contrôle parlementaire actuel.

Dans cette même perspective de transparence et de sécurité juridique, le Luxembourg pourrait se doter d'un **guide légistique public consacré à la pratique conventionnelle, à l'instar du Guide de la pratique en matière de traités internationaux du Département fédéral des affaires étrangères**

suisse (reproduit en annexe), qui distingue avec précision les dénominations et la terminologie propres aux instruments contraignants de celles réservées aux instruments concertés non conventionnels. Un tel outil, en rendant explicites les critères de qualifications auxquels recourt l'exécutif, contribuerait à réduire l'incertitude illustrée par le cas de l'accord avec l'Ukraine. Il fournirait, enfin, un référentiel commun aux députés, pour exercer leur contrôle démocratique de l'action conventionnelle du gouvernement.

6 – Annexes

Annexe 1 : Tableau de la répartition par matière des traités soumis à l’approbation entre 2013 et 2025

Catégorie de traité	Nombre	%
Conventions fiscales	94	40%
Services aériens	35	15%
Informations classifiées	28	12%
Coopération policière/judiciaire	19	8%
Coopération militaire/sécuritaire	17	7%
Droits fondamentaux (Conseil de l'Europe)	12	5%
Réadmission et migration	9	4%
Privilèges et immunités	9	4%
Sécurité sociale	7	3%
Transport (hors services aériens)	7	3%
Autres catégories (5 domaines)	19	8%
TOTAL	236	100%

Annexe 2 : Évolution constitutionnelle de l'article relatif à l'élaboration et l'adoption des traités internationaux

VERSION	TEXTE CONSTITUTIONNEL	APPORTS ET MODIFICATIONS
<p>1868</p> <p>Loi du 17 octobre 1868 portant révision de la Constitution du 27 nov. 1856</p> <p>Art. 37</p>	<p><i>Le Roi Grand-Duc commande la force armée, déclare la guerre et fait les traités. Il en donne connaissance à la Chambre, aussitôt que l'intérêt et la sûreté de l'État le permettent.</i></p> <p><i>Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Luxembourgeois, et en général tous ceux portant sur une matière qui ne peut être réglée que par une loi, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment de la Chambre.</i></p> <p><i>Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.</i></p> <p><i>Dans aucun cas, les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents.</i></p>	<p>→ Approbation parlementaire limitée à certaines catégories de traités (commerce, engagements financiers, matières législatives) — pas d'approbation universelle.</p> <p>→ Obligation d'information de la Chambre, sous réserve de l'intérêt et de la sûreté de l'État.</p> <p>→ Réserve de loi pour toute modification territoriale.</p> <p>→ Les articles secrets ne peuvent être destructifs des articles patents.</p>
<p>1919</p> <p>Loi du 15 mai 1919 portant révision de la Constitution</p> <p>Art. 37</p>	<p><i>Le Grand-Duc commande la force armée. Il fait les traités. Aucun traité n'aura d'effet avant d'avoir reçu l'assentiment de la Chambre.</i></p> <p><i>Les traités secrets sont abolis.</i></p> <p><i>Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.</i></p>	<p>→ MODIFICATION — Suppression du titre de « Roi » : le chef de l'État est désormais le « Grand-Duc ».</p> <p>→ APPORT MAJEUR — Universalisation de l'approbation parlementaire : tout traité requiert l'assentiment de la Chambre (fin du système de catégories).</p> <p>→ APPORT MAJEUR — Abolition expresse des traités secrets.</p> <p>→ SUPPRESSION — Disparition de l'obligation d'information de la Chambre sous réserve de l'intérêt de l'État et de la règle sur les articles patents.</p>

VERSION	TEXTE CONSTITUTIONNEL	APPORTS ET MODIFICATIONS
<p>1956</p> <p>Loi du 25 octobre 1956 portant révision de la Constitution</p> <p>Art. 37</p>	<p>Le Grand-Duc fait les traités. Les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.</p> <p><i>Les traités visés au Chapitre III, § 4, art. 49bis, sont approuvés par une loi votée dans les conditions de l'art. 114, al. 5.</i></p> <p><i>Les traités secrets sont abolis.</i></p> <p><i>Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières réservées par la Constitution à la loi.</i></p> <p>Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.</p> <p>Le Grand-Duc commande la force armée ; il déclare la guerre et la cessation de la guerre après autorisation par un vote de la Chambre (art. 114, al. 5).</p>	<p>→ APPORT MAJEUR — Précision apportée quant à la forme de l'approbation parlementaire qui est celle d'une loi (et non plus d'un simple assentiment) ; les traités doivent en outre être publiés.</p> <p>→ APPORT MAJEUR — Création d'un régime spécial (art. 49bis) pour les traités portant dévolution de pouvoirs de l'État : majorité qualifiée des deux tiers requise (art. 114, al. 5).</p> <p>→ APPORT — Compétence du Grand-Duc d'adopter les règlements d'exécution des traités.</p> <p>→ APPORT — Déclaration de guerre soumise à autorisation parlementaire à la majorité qualifiée.</p>
<p>VERSION EN VIGUEUR</p> <p>2023</p> <p>Constitution consolidée applicable au 1er juillet 2023</p> <p>Art. 46 (ex-art. 37)</p>	<p>Le Grand-Duc fait et défait les traités. Les traités et, sauf clause spécifique dans un traité, leur dénonciation n'ont d'effet qu'après avoir été approuvés par la loi. Ils sont publiés dans les formes prévues pour la publication des lois.</p> <p><i>Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des traités dans les formes qui règlent les mesures d'exécution des lois et avec les effets qui s'attachent à ces mesures, sans préjudice des matières qui sont réservées par la Constitution à la loi.</i></p>	<p>→ RENUMÉROTATION — L'art. 37 devient l'art. 46 dans la nouvelle architecture constitutionnelle.</p> <p>→ APPORT — Consécration expresse du pouvoir de dénoncer les traités (« fait et défait »).</p> <p>→ APPORT — Soumission de principe de la dénonciation des traités à l'approbation parlementaire, sauf clause spécifique contraire.</p> <p>→ RATIONALISATION — Les dispositions relatives à la dévolution de pouvoirs (ex-art. 49bis) sont transférées à l'art. 5, al. 2 ; celles relatives à la déclaration de guerre à l'art. 37, al. 2.</p> <p>→ SUPPRESSION — L'abolition expresse des traités secrets disparaît (principe considéré comme acquis).</p>

Annexe 3 : Reproduction des suggestions terminologiques pour traités et actes non contraignants issus du Guide de la pratique en matière de traités internationaux du Département fédéral des affaires étrangères suisse (2023)

Tableau reproduit avec l'aimable autorisation du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Confédération suisse

ANNEXE B - Suggestions terminologiques pour traités et actes non contraignants

Tableau comparatif¹⁵²

TRAITÉS VERTRÄGE TRATTATI TREATIES	INSTRUMENTS JURIDIQUEMENT NON CONTRAIGNANTS RECHTLICH NICHT BINDENDE VEREINBARUNGEN STRUMENTI GIURIDICAMENTE NON VINCOLANTI NON-LEGALLY BINDING INSTRUMENTS		
doit (ou verbe au présent ou au futur) hat...zu, ist...zu, muss deve shall (will ¹⁵³)	peut, pourrait, devrait kann, könnte, soll può, potrebbe, dovrebbe may, could, should	souhaite wünscht desidera wishes (will)	a l'intention beabsichtigt ha intenzione intends
accord obligation, engagement droit Abkommen Pflicht, Verpflichtung Recht accordo obbligo, impegno diritto agreement obligation, undertaking right	entente tâche Absprache Aufgabe intesa compito understanding task		bénéfice Nutzen beneficio benefit
être d'accord, convenir, consentir übereinkommen, zustimmen, vereinbaren concordare, convenire, acconsentire agree, concur, consent	s'entendre, déclarer, viser, tendre sich verständigen, erklären, anstreben accordarsi, dichiarare, tendere understand, declare, aim, strive		il est attendu es wird erwartet ci si aspetta it is expected
État partie partie Vertragspartei Partei Stato parte parte State Party party	Gouvernement participant, partenaire Regierung Teilnehmer, Seite, Partner Governo partecipante, partner Government participant, side, partner		signataire Unterzeichner firmatario signatory
préambule Präambel preambolo preamble	introduction Einleitung introduzione introduction		
article clause Artikel Klausel articolo clausola article clause	paragraphe, section Abschnitt, Sektion paragrafo, sezione paragraph, section		
condition règle Bedingung Regel condizione regola condition, term rule	disposition modalité Bestimmung Modalität disposizione modalità provision modality		
entrer en force, en vigueur in Kraft treten entrare in vigore enter into force	prendre effet wirksam werden avere efficacia come into effect, take effect		
authentique officiel beglaubigt amtlich autentico ufficiale authentic authoritative	de même valeur gleichwertig di pari valore equally valid		
fait conclu geschehen abgeschlossen fatto concluso done concluded	signé unterzeichnet firmata signed		

¹⁵² Partiellement inspiré, pour l'anglais, de AUST, *op. cit.*, p. 23, 369ss et 429.

¹⁵³ *Will* devrait être évité, voire utilisé avec prudence par la Suisse; ce terme est tenu pour juridiquement contraignant par les États-Unis alors qu'il est le modèle de terme juridiquement non contraignant pour le Royaume-Uni.

7 – Bibliographie sélective consultée

1. CONVENTIONS INTERNATIONALES

Convention de Vienne sur le droit des traités, faite à Vienne le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, Nations Unies, Recueil des Traités, Vol. 1155, p. 331.

Agreement on security cooperation and long-term support between Ukraine and the Grand-Duchy of Luxembourg, signé à Washington D.C., le 10 juillet 2024.

LÉGISLATION LUXEMBOURGEOISE

Constitution (version applicable)

Règlement de la Chambre des Députés

Loi du 15 mai 1919 portant révision de l'article 37 de la Constitution, *Mémorial A*, n° 33.

Loi du 25 octobre 1956 portant révision de l'article 37 de la Constitution, *Mémorial A*, n° 52.

2. DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Procès-verbal de la réunion jointe de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région et de la Commission de la Défense du 22 juillet 2024, P.V. AECGR 49, P.V. DEF 15.

Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, Amendement parlementaire, 21 octobre 2021, doc. parlementaire n° 7700/2, p. 3.

Avis du Conseil d'État sur la Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, 20 avril 2021, doc. parlementaire n° 7700/11, p. 3.

Avis du Conseil d'État sur la Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, 16 juin 2012, doc. parlementaire n° 6030, pp. 113-114.

Avis du Conseil d'État sur la Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, 16 juin 2012, doc. parlementaire n° 6030.

Proposition de révision de l'article 37 de la Constitution, Dépôt de Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du 10 octobre 2002, 17 octobre 2002, doc. parlementaire n° 5034.

Prise de position du Gouvernement sur la Proposition de révision de l'article 37 de la Constitution, 5 février 2003, doc. parlementaire n° 5034/1.

Avis du Conseil d'État sur la Proposition de révision de l'article 37 de la Constitution, 16 mars 2004, doc. parlementaire n° 5034/2.

Projet de loi n°59 (516) Révision de la Constitution : Réforme des dispositions relatives aux affaires internationales, Étude préliminaire soumise à la Chambre des Députés le 1^{er} mars 1954 par le ministre des Affaires étrangères, Compte-rendu de la Chambre, session de 1953-1954, vol. II, annexe, pp. 798-814.

Avis du Conseil d'État du 25 octobre 1955 sur le projet de loi portant approbation de la Convention entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg et les Pays-Bas, relative à l'assistance réciproque en matière de recouvrement de créances fiscales, signée à Bruxelles le 5 septembre 1952, doc. parlementaire n° 542/2, p.3.

Avis du Conseil d'État du 17 septembre 1948 sur le projet d'arrêté grand-ducal portant approbation de l'Acte final de la Conférence intergouvernementale relative à l'adoption d'un titre de voyage à des Réfugiés ainsi que l'Accord concernant la délivrance d'un titre de voyage à des Réfugiés relevant de la compétence du Comité

intergouvernemental pour les Réfugiés, signés à Londres, en date du 15 octobre 1946, Compte-rendu de la Chambre, session de 1951-1952, annexe, pp. 55-61.

Propositions de la Commission spéciale, Révision des articles 32, 37, 52 et 75 de la Constitution, Compte-rendu de la Chambre, constituante 1918-1919, vol. 5, annexe, pp. 64-85.

3. JURISPRUDENCE LUXEMBOURGEOISE

Cour d'Appel, 3 décembre 1960, *Pas. Lux.* 18, pp. 223-228.

Cass., 21 décembre 1961, *Pas. Lux.*, 18, pp. 424-429.

4. LÉGISLATION ET JURISPRUDENCES ÉTRANGÈRES

Constitutional Reform and Governance Act, 2010 c. 25, art. 20(1)(a) et 20(2) [Royaume-Uni]

CIJ, Activités menées sur le territoire du Congo (nouvelle requête 2002), République démocratique du Congo c. Rwanda, 3 février 2006, *rec. CIJ*, §46.

CIJ, Plateau continental de la Mer Égée (Grèce c. Turquie), 19 décembre 1978, *rec. CIJ*, §96.

Conseil constitutionnel, décision n° 2003-470 DC du 9 avril 2003 (France).

BVerfG, Urteil vom 22. November 2001, 2 BvE 6/99 (Allemagne).

5. RAPPORTS ET DOCUMENTS INSTITUTIONNELS

PREMIER MINISTRE, CONSEIL D'ÉTAT (FRANCE), Guide de légistique : Fiche 4.1.1 Élaboration, conclusion et publication des textes internationaux, La documentation Française, mise à jour du 12 mai 2025, 20 p.

PARLEMENT SUISSE, « Approbation de traités internationaux », Lexique du Parlement, 2024.

CONFEDERATION SUISSE, DEPARTEMENT FEDERAL DES AFFAIRES ETRANGERES (DFAE), Guide de la pratique en matière de traités internationaux, Édition 2023 (notamment pp. 5-9, pp. 29-31 et annexes C et F respectivement p. 45 et p. 48)

ASSEMBLEE NATIONALE (FRANCE), Fiche n°66 : La ratification des traités, septembre 2023.

SENAT (FRANCE), Les accords internationaux, dernière consultation le 17 février 2025.

UNION INTERPARLEMENTAIRE (UIP), EN PARTENARIAT AVEC L'ASSOCIATION PARLEMENTAIRE DU COMMONWEALTH (APC), LA FONDATION DIRECTORIO LEGISLATIVO, INTER PARES/INTERNATIONAL IDEA, LE NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE (NDI), LE PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD), ONU FEMMES ET LA WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY (WFD), Indicateurs pour des parlements démocratiques : Indicateurs 1.11 : Compétences fondamentales du parlement, Aspect : 1.11.3 : Affaires étrangères et accords internationaux, 2023.

6. MONOGRAPHIES ET ARTICLES

ASCENSIO H., « Chapitre IV : Les relations extérieures », in TROPER M., CHAGNOLLAUD D. (dir.), *Traité international de droit constitutionnel, Distribution des pouvoirs*, Tome 2, Traité Dalloz, Dalloz, 2012, pp. 659-704.

AUST A., « Treaties, Termination », *Max Planck Encyclopedia of International Law*, Juin 2006, Oxford Public International Law, Oxford University Press.

AUST A., DÖRR O., « Vienna Convention on the Law of Treaties (1969) », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Mars 2023, Oxford Public International Law, Oxford University Press.

AVRIL P., GICQUEL J., GICQUEL J.-E., *Droit parlementaire*, LGDJ, 7^e édition, 2023, pp. 416-424.

BESCH M., *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Vademecum, Promoculture Larcier, 2^e édition, 2026, pp. 143-184.

ÇALI B., HELFER L. R., « Rethinking Human Rights Treaty Withdrawals: A Process-Based Approach », *EJIL: Talk!*, 30 octobre 2025.

ÇALI B., HELFER L. R., « Rethinking Human Rights Treaty Withdrawals: A Process-Based Approach », *Melbourne Journal of International Law*, vol. 26 (1), 2025, 32 p.

CLARENC BICUDO N., COUVEINHES MATSUMOTO F., NOLLEZ-GOLDBACH R., NORODOM A.-T. (DIR.), *Un droit international français ? Pratiques françaises du droit international*, Discussions – Réflexions – Questions, Pédone, 2022, pp. 125-216 (Partie II : Les options du législateur).

COUVEINHES F., « De quoi les dénonciations contemporaines sont-elles le nom ? Une approche démocratique des règles et des pratiques relatives à la dénonciation », in NOLLEZ-GOLDBACH R., COUVEINHES MATSUMOTO F., *La dénonciation des traités : techniques et politiques – Actes de la cinquième journée de droit international de l'École normale supérieure*, Pédone, 2022, pp. 3-71, 9782233010100. ffhalshs-03891181f.

COUVEINHES F., « Les parlements et les traités internationaux », in COULEE, F. (dir.), *Le droit des traités entre États – Pratique et mutation 1969-2019*, Pédone, à paraître. Hal-03891226.

DELPÉRE F., THEWES M., *Droit constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg*, Droit constitutionnel européen, Bruylant, 2025, 270 p.

FAPPANI V., MIOLO, E., « Treaty Power », *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, octobre 2023, Oxford Constitutional Law, Oxford University Press.

FORTEAU M., MIRON A., PELLET A., *Droit international public*, LGDJ, 9^e édition, 2022, 2947 p. (notamment pp. 166-242 et pp. 480-490).

FRIDEN G., KINSCH P., « La pratique luxembourgeoise en matière de droit international public » (2012), *Ann. Dr. Lux.*, 2013, pp. 171-180.

HERMET A., « Les études d'impact des lois autorisant la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux », *Annuaire français de droit international*, volume 67, 2021, pp. 856-852.

KINSCH P., « Le rôle du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois », *Pasicrisie Luxembourgeoise : Recueil Trimestriel de la Jurisprudence Luxembourgeoise*, 2010, 34, 399.

KLABBERS J., « Treaties, Conclusion and Entry into Force », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Septembre 2006, Oxford Public International Law, Oxford University Press.

LEJEUNE Y., « Approbation parlementaire des traités. Évolutions récentes de la pratique législative et de la jurisprudence belges », *Chroniques de droit public (CPDK)*, 2019-30, pp. 29-44.

LEJEUNE Y., *Droit constitutionnel belge : Fondements et institutions*, 4^e édition refondue, Larcier, 2021, pp. 722-737.

MORRISON F. L., « Executive Agreements », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Mai 2007, Oxford Public International Law, Oxford University Press.

NALDI G., MAGLIVERAS K., « Human Rights and the Denunciation of Treaties and Withdrawal from International Organisations », 28 juillet 2014, disponible SSRN : <https://ssrn.com/abstract=2473092> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2473092>

PESCATORE P., *Conclusion et effets des traités internationaux selon le droit constitutionnel, les usages et la jurisprudence du Grand-Duché de Luxembourg*, Réimpression de 1964, Bruylant, 2009, 107 p. (notamment pp. 47-73).

REUTER P., *Introduction au droit des traités*, PUF, 3^e édition, 1995.

THEWES M., *La nouvelle Constitution annotée*, Les Recueils Larcier, Larcier, 2023, pp. 191-196.

WOOLAVER H., « From Joining to Leaving: Domestic Law's Role in the International Legal Validity of Treaty Withdrawal », *European Journal of International Law*, vol. 30, n° 1, 2019, pp. 73-104



Chambre
des Députés
GRAND-DUCHÉ
DE LUXEMBOURG

Cellule scientifique

