

Une révision de la Constitution sans la puissance souveraine?

Le 21 mai 1999, la Chambre des Députés a décidé de mettre en chantier une révision de la Constitution dont le moins que l'on puisse dire est qu'elle est impressionnante. En effet, pas moins de 115 articles ont été déclarés révisables. Seuls 9 articles ont échappé à la déclaration de révisabilité. Je voudrais, dans ce qui suit, éclairer la question de la révision constitutionnelle du point de vue de la philosophie politique et juridique, un point de vue qui est absent d'un débat qui lui aussi est d'ailleurs quasiment absent de la place publique, alors que ce débat devrait avoir lieu partout, car la révision constitutionnelle actuellement en chantier est d'envergure et certains de ses enjeux concernent tout un chacun.

Connaissant la lenteur des travaux parlementaires, il n'est guère probable que la législature actuelle procédera effectivement à la révision des 115 articles en question. Là n'est d'ailleurs pas le problème essentiel. La décision du 21 mai 1999 doit plutôt être considérée comme l'expression de la volonté que quelque chose doit changer que comme expression de la volonté que quelque chose va rapidement changer. C'est donc avant tout sa valeur symbolique qui compte.

On est néanmoins en droit de se demander si la révision voulue est constitutionnellement valide. Les artisans et les partisans de cette révision auront beau nous renvoyer à l'article 114 de la Constitution dans lequel il est stipulé que "le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu de procéder à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désigne", le Grand-Duc ou son représentant devant ensuite sanctionner cette déclaration. L'on pourra longtemps gloser sur le fait que l'article 114 parle de la révision de "telle disposition constitutionnelle" au singulier.

Un puriste qui ne s'en tient qu'à la lettre pourra soutenir que la Constitution prévoit une procédure de révision qui doit chaque fois se limiter à une seule disposition, excluant par là une procédure qui s'attaque d'un coup à 115 dispositions. L'emploi du singulier n'est pas un hasard, mais une mesure de précaution. A un tel puriste il pourra être répondu qu'étant donné que quelques dispositions constitutionnelles sont dépendantes les unes des autres, la possibilité de réviser plusieurs dispositions constitutionnelles est implicite dans la lettre de l'article 114, même si

le singulier est utilisé. Ainsi, si l'article 3 venait à être abrogé, l'article 32, qui renvoie à l'article 3, devrait au moins être révisé. Le puriste répondra que le pouvoir constituant a relié entre eux les articles les plus fondamentaux de la Constitution, ceux dont il voulait qu'ils ne soient jamais changés. En les reliant entre eux, il a fait en sorte qu'en voulant en changer un, on soit obligé d'en changer plusieurs à la fois. Or par l'emploi du singulier à l'article 114 il a voulu exclure de telles modifications multiples.

Nous ne voulons pas nous quereller pour des questions de grammaire et d'emploi du singulier ou du pluriel. Admettons que l'article 114 permette la révision de plusieurs dispositions constitutionnelles. De combien ? De deux, de vingt, de cent, de cent vingt et un articles ? Le pouvoir de révision a-t-il le droit de changer complètement la Constitution, de donner, donc, une nouvelle Constitution au Luxembourg, se transformant par là en véritable souverain ? Mais aussi : l'article 114 relatif à la révision permet-il sa propre révision ?

Cette dernière question paraîtra peut-être farfelue. Il n'en reste pas moins que le problème de la révisabilité de dispositions constitutionnelles portant sur la révisabilité de dispositions constitutionnelles a fait l'objet d'analyses très détaillées de la part de philosophes et de juristes. C'est au philosophe danois Alf Ross que nous devons le paradoxe de la révision. Dans son livre *On law and justice* (London, 1958) et dans un article publié dans la revue *Mind* onze ans plus tard, Ross affirme qu'une disposition constitu-

Une discussion de la question de la révisabilité ne peut pas faire l'impasse sur la question du pouvoir souverain. C'est en effet le souverain et personne d'autre qui est le maître de la Constitution.

tionnelle énonçant les conditions de révisibilité de dispositions constitutionnelles ne peut pas être appliquée à elle-même. Ross se fonde ici sur les paradoxes générés par ce que les logiciens appellent l'auto-référentialité. Prenons l'exemple suivant : Un Crétois affirme que tous les Crétois sont des menteurs. Si ce qu'il affirme est vrai, il ment, de sorte que ce qu'il affirme est faux. Mais si ce qu'il affirme est faux, les Crétois ne sont pas des menteurs, de sorte qu'il dit vrai. S'il dit faux, il dit vrai, et s'il dit vrai, il dit faux.

Appliquons cela à la question qui nous intéresse. L'article 114 dit que la Constitution ne peut être révisée que selon une procédure P. Les députés veulent remplacer cet article 114 par un nouvel article prévoyant une procédure de révision Q. Admettons que la révision soit acceptée, de sorte que désormais la Constitution ne peut plus être révisée que selon la procédure Q. D'après l'analyse de Ross, il y a contradiction, car on ne peut pas avoir deux procédures dont chacune affirme qu'elle est la seule procédure de révision légitime. P ne peut pas être utilisée pour générer Q, car P exclut Q.

Comme nous sommes ici plutôt intéressés par des questions de politique constitutionnelle que par des subtilités logiques, nous laissons aux lecteurs le soin de trouver une parade au paradoxe de Ross - il pourra, à cet effet, consulter le livre de Peter Suber (1990), *The paradox of Self-Amendment, a study of logic, law, omnipotence, and change*, New York -, et nous nous tournerons vers ce qui nous semble être le problème politique crucial. Notre thèse sera la suivante : Est maître de la Constitution le pouvoir qui fixe les procédures de révision de la Constitution. Essayons d'expliquer cela plus en détail.

Il y a, en gros, trois manières de concevoir la possibilité de révision de normes constitutionnelles. On peut, tout d'abord, concevoir la procédure de révision de normes constitutionnelles sur le modèle législatif normal. On peut, ensuite, concevoir une procédure de révision sensiblement plus compliquée que la procédure de révision de lois normales. C'est le cas actuellement pour le Luxembourg : la Chambre procédant à la révision ne doit pas être la même que celle qui déclare la révisibilité et il faut une majorité et un quorum qualifiés. On peut, finalement, rendre impossible la révision de certaines ou de toutes les normes constitutionnelles. On créera alors des normes intangibles, telles qu'on les trouve actuellement dans la Loi fondamentale allemande, mais aussi dans les Constitutions française et italienne.

Dans un article paru dans *forum* (mars 2000, n° 198), M. Paul-Henri Meyers annonce que le nou-

vel article de révisibilité contiendra une procédure de modification moins rigide. On aurait aussi pu imaginer le contraire. Admettons qu'une majorité qualifiée se soit trouvée pour déclarer intangibles les articles 1 à 6 de la Constitution actuelle. Dans ce cas, les Luxembourgeois n'auraient pas de possibilité légale de changer de forme de gouvernement : nous aurions été légalement condamnés à la monarchie et seul un acte anti-constitutionnel aurait pu y changer quelque chose.

Mais d'après M. Meyers, ce n'est pas dans la voie d'une rigidification que l'on va s'engager, mais dans la voie contraire. La procédure de révision constitutionnelle doit être simplifiée. La chose n'est pas sans danger, car elle permet de s'emparer plus facilement du contrôle de la Constitution et d'y introduire de nouvelles dispositions que l'on cimentera par une nouvelle révision - mais cette fois-ci dans le sens d'une rigidification - de l'article concernant la révisibilité.

Ces questions de technique constitutionnelle n'intéresseront peut-être que le juriste, mais il ne faut pas perdre de vue que derrière - presque - chaque question de technique constitutionnelle se cache une question de politique constitutionnelle. Ainsi, une discussion de la question de la révisibilité ne peut pas faire l'impasse sur la question du pouvoir souverain. C'est en effet lui et personne d'autre qui est, si l'on peut s'exprimer ainsi, le maître de la Constitution. La Constitution luxembourgeoise affirme dans son article 32 que "la puissance souveraine réside dans la Nation", mais pour préciser aussitôt que "le Grand-Duc l'exerce conformément à la présente Constitution et aux lois du pays". Point de vue régime politique, le Luxembourg est donc bien une démocratie, mais point de vue forme de gouvernement, nous sommes une monarchie où, comme le dit l'article 33, "le Grand-Duc exerce seul le pouvoir exécutif".

Cela explique pourquoi il est dit à l'article 114 que la Chambre "statue, de commun accord avec le Grand-Duc, sur les points soumis à la révision". Le Grand-Duc est en ce sens le gardien de la Constitution face au pouvoir de révision. Bien sûr, le Grand-Duc n'agit pas en son nom propre, mais en celui de la Nation, dont il est censé exercer la souveraineté.

L'article 51 de la Constitution stipule que "le Grand-Duché est placé sous le régime de la démocratie parlementaire". Cela implique que nous ne votons pas nos lois nous-mêmes, mais que nous élisons des représentants pour le faire. On pourra discuter des heures et des heures sur les avantages et les désavantages de la démocratie parlementaire en comparaison avec la démo-

Ce n'est pas parce que nous pensons que le législatif et l'exécutif ne seront jamais assez fous pour nous imposer de facto une Constitution despotique que nous devons leur permettre de jure de le faire.

cratie directe pour ce qui est de la procédure législative normale. Mais qu'en est-il pour la procédure de révision constitutionnelle ? Ne faudrait-il pas faire directement intervenir le détenteur de la puissance souveraine dans cette procédure, au lieu de faire intervenir le Grand-Duc, dont nous savons qu'il exerce cette puissance souveraine - je parlerai plus bas des propos de M. Juncker lors de sa Déclaration gouvernementale où il nous fait miroiter un référendum sur la révision?

Je voudrais, à cet endroit, condamner de manière ferme l'exclusion de la puissance souveraine du processus de révision constitutionnelle, et ce d'autant plus que la Constitution luxembourgeoise ne contient pas de noyau dur de normes intangibles - mais peut-être bien que la Cour constitutionnelle nouvellement créée nous inventera un tel noyau dur, explicite ou implicitement contenu dans la Constitution. S'ils l'avaient voulu, nos députés auraient pu déclarer révisables *tous* les articles de la Constitution. La Chambre actuellement en exercice aurait alors pu, d'un commun accord avec le Grand-Duc, décider tout et n'importe quoi, sans que la puissance souveraine ait la moindre possibilité légale d'intervenir directement dans la procédure. *Le peuple luxembourgeois peut-il tolérer qu'une bonne trentaine de personnes - article 114 : "trois quarts au moins des membres qui la [scil. la Chambre NC] composent" (45 députés) et "les deux tiers des suffrages" (30 suffrages sur 45) plus le Grand-Duc - décident souverainement et sans appel légal possible sur le régime politique, la forme de gouvernement, les droits individuels, etc. ?* Une Constitution contenant un tel abandon de la souveraineté du peuple n'est pas la Constitution d'un peuple libre, mais celle d'un peuple 'esclave' - je force bien sûr un peu les traits - qui n'a comme seule source de consolation que la bonté de son Monarque, gardien suprême de la Constitution dans notre ordre constitutionnel !

Certes, nos députés et le Grand-Duc sont des gens - plus ou moins et le plus souvent - raisonnables et il n'y a guère de risque qu'ils nous imposent une Constitution despotique. On pourra aussi faire remarquer que le Luxembourg a signé plusieurs Conventions relatives aux droits civils, politiques, etc. et que ces Conventions priment sur le droit national - mais notons que tout Etat est libre de ne plus se sentir lié par sa signature. On pourra aussi faire remarquer que nous disposons, depuis quelque temps, d'une Cour constitutionnelle, qui est censée veiller au respect des droits des individus - encore faudrait-il déterminer si elle est compétente en matière de révision constitutionnelle faite dans les formes prévues par la Constitution.

Certains se satisferont peut-être de savoir que nous sommes gouvernés par un monarque raisonnable et que les représentants du peuple savent, la plupart du temps, ce qui est dans l'intérêt de la population. Mais il me semble que cela ne suffit pas. Ce n'est pas parce que nous pensons que le législatif et l'exécutif ne seront jamais assez fous pour nous imposer *de facto* une Constitution despotique que nous devons leur permettre *de jure* de le faire.

Il me semble qu'il est grand temps de réanimer la puissance souveraine qui réside dans la Nation. La révision importante de la Constitution envisagée et en chantier dans la Commission présidée par M. Meyers pourrait être une occasion rêvée pour le faire. Mais comment les choses se passent-elles actuellement en fait ? Lors de la campagne électorale, la procédure de révision constitutionnelle était absente de pratiquement toutes les discussions. C'était, si l'on peut dire, un non-sujet - ce qui n'implique pas, bien entendu, que les sujets discutés aient été inintéressants. Non-sujet pendant la campagne électorale, la révision de la Constitution en est toujours un actuellement, un an après les élections. Heureusement, *forum* a pris l'initiative de publier une série d'articles sur la question, mais il va sans dire que cela ne suffit pas et que des initiatives doivent venir de la classe politique elle-même. Il semble que cette classe politique ne considère la population luxembourgeoise que comme d'utiles "vaches à voix", à séduire par des porte-clés delfinesques ou des stylos en tous genres et uniquement intéressées par les retraites ou

La puissance souveraine (le peuple souverain), a une existence supra- ou extra-constitutionnelle. C'est à elle et non pas au Grand-Duc qu'il devrait incomber de sanctionner la révision des 115 articles déclarés révisables.

Les Xénophobes, intolérants et autres cons seront ravis de WOXX

WOXX
L'hebdo anti petits esprits
au kiosque tous les vendredis

tél: 29 79 99-0 - www.woxx.lu

**La nation
souveraine
luxembourgeoise
est un souverain
sous tutelle
grand-ducale!**

les moyens de transport en commun et non pas comme la puissance souveraine.

Plutôt que de se perdre dans d'intéressantes mais parfois byzantines discussions de technique constitutionnelle, il serait grand temps de lancer un débat sur la puissance souveraine et sur les modalités de son exercice. Car la Constitution appartient à la puissance souveraine et tant la Chambre des Députés que le Grand-Duc sont des pouvoirs constitués, c'est-à-dire qu'ils n'existent que par la Constitution. La puissance souveraine, par contre, a une existence supra- ou extra-constitutionnelle. C'est à elle et non pas au Grand-Duc qu'il devrait incomber de sanctionner la révision des 115 articles déclarés révisables. Il est inconcevable que l'exercice de la puissance souveraine ait été conférée au Grand-Duc *ad vitam aeternam* sans que le peuple souverain ne puisse, de temps à autre, se ressaisir de cette puissance qui lui appartient en propre et dont le Grand-Duc n'est que le *trustee*.

La Constitution actuelle permet en principe une telle intervention directe de la puissance souveraine. L'article 51 stipule en effet que "les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi". Notre Premier Ministre a d'ailleurs dit explicitement dans sa Déclaration gouvernementale du 12 août 1999 qu'il voulait organiser un référendum : "Eng fundamental a breet Verfassungsrevisioun, déi jo ee richtegt Jorhonnertwierk wir, brauch déi direkt Zoustëmmung duerch de Vollekssouverän". Mais cela ne suffit pas. Monsieur Juncker aurait dû dire : "Eng fundamental a breet Verfassungsrevisioun, déi jo ee richtegt Jorhonnert-

twierk wir, muss *all* Artikelen vun der Verfassung ëmfaassen a bedarf bei jidder Schratt, an nët nëmmen bei der Oofstëmmung, der direkter Partizipatioun vum Vollekssouverän. Ausserdem misst, fir dee Fall, den Artikel 32, den dem Grand-Duc den Exercice vun der Souveränitéit zousprecht, abrogéiert gin. Domadder géif zwar gläichzeiteg d'Prinzip vun der Vollekssouveränitéit abrogéiert gin - déi jo och an dem Artikel affirméiert gët -, allerdings nëmmen als konstitutionellt Prinzip. D'Vollék wär dann net méi de limitéierten Souverän an der Constitioun, mä den onlimitéierten Souverän *iwwert* der Constitioun. D'Vollék - an daat sinn nët nëmmen déi matt éngem Lëtzebuerger Pass, mä all déi di hei am Land liewen, drëm besuergt sin, datt d'Problemer déi innerhalb vun de Grenzen vun eise Territorium entstinn konsensuell geléist gin a sech zum Grondprinzip vun der Vollekssouveränitéit an vun der perséinlecher Wüerd vum Eenzelnen bekennen - kéint dann och frei a wierkléch souverän doriwwer bestëmmen, op ët nach emer séng Souveränitéit wëlt duerch de Grand-Duc exercéiert gesin".

La question n'est pas seulement 'Référendum ou non?' - référendum sur la révision constitutionnelle ou référendum d'initiative populaire sur une loi, comme M. Juncker l'a également laissé entrevoir dans sa déclaration -, mais elle est 'Exercice de la souveraineté de la nation par une instance qui n'est pas légitimée par le suffrage universel (le Grand-Duc) ou exercice de la souveraineté par la nation. Tant que le Grand-Duc aura la prérogative de l'exercice de la souveraineté, la "direkt Zoustëmmung duerch de Vollekssouverän" ne sera pas encore le dernier mot, car le Grand-Duc aura le dernier mot. Or est souverain celui qui a le dernier mot. La nation souveraine luxembourgeoise est un souverain sous tutelle grand-ducale!

J'espère que le résultat de la révision constitutionnelle en cours sera vraiment soumis au référendum - les déclarations gouvernementales ont leurs contenus politiques idéalistes que les hommes politiques contenus par le réalisme oublient. Mais un tel référendum présuppose un débat aussi large et ouvert que possible sur les modifications prévues. Gageons que certains se félicitent actuellement de l'absence d'un tel débat, cela leur donnera peut-être une excuse pour ne pas soumettre les modifications constitutionnelles au référendum. Triste "démocratie" luxembourgeoise qui semble avoir peur de la puissance souveraine.

Norbert Campagna

L'auteur, docteur en philosophie, est spécialiste de philosophie politique et juridique. Il a notamment donné des cours de formation continue à l'Ecole Nationale de la Magistature de Paris.

Nudisten

können WOXX lesen



WOXX
Die Wochenzeitung, die
nichts verbirgt!
freitags am kiosk

tel: 29 79 99-0 - www.wox.lu

Bibliographie sommaire

La liste des travaux consacrés à la question de la puissance souveraine est longue, très longue. Nous n'indiquons ici que quelques ouvrages intéressants dans lesquels le lecteur trouvera des bibliographies plus détaillées.

* Abromeit Heidrun (1999), 'Volksouveränität in komplexen Gesellschaften'. In: H. Brunkhorst/P. Niesen (Hrsg.), *Das Recht der Republik*. Frankfurt am Main. Suhrkamp. (Contient une réflexion intéressante sur l'application du principe de la souveraineté populaire dans le cadre des institutions européennes).

* Ackermann, Bruce (1998, trad. de l'anglais), *Au nom du peuple*. Paris. Calmann-Lévy. (S'il y a des périodes où il est bon que le peuple souverain soit à l'arrière-plan, il en est d'autres où il doit devenir actif. Voilà brièvement résumée la thèse de ce livre que toute personne intéressée à la politique constitutionnelle devrait lire - surtout que sa lecture n'est pas trop difficile.)

* Beaud, Olivier (1994), *La puissance de l'Etat*. Paris. PUF. (Un livre dense et détaillé qui synthétise sur environ 500 pages une thèse de doctorat d'Etat. A recommander aux spécialistes).

* Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991), *Staat, Verfassung, Demokratie*. Frankfurt am Main. Suhrkamp. (Dans ce recueil on lira surtout l'article 'Die verfassunggebende Gewalt des Volkes - Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts').

* David, Marcel (1996), *La souveraineté du peuple*. Paris. PUF. (Une analyse à la fois historique et systématique sur les notions de souveraineté et de peuple. Le livre de David se veut une tentative "permettant de conserver ou de récupérer" la crédibilité de la notion de souveraineté du peuple).

* Elster Jon/Slagstad Rune (eds.) (1993), *Constitutionalism and democracy*. Cambridge. Cambridge University Press. (Un recueil d'articles sur les liens entre la constitution et le peuple souverain. A lire surtout les deux articles de Stephen Holmes).

* Fioravanti, Maurizio (1998), *Costituzione e popolo sovrano*. Bologna. Il Mulino. (Montre à partir de l'exemple italien de l'après-guerre comment les partis ont tenté de se substituer au peuple souverain et d'enlever à celui-ci son caractère extra- ou supraconstitutionnel).

* Fioravanti, Maurizio (1999), *Costituzione*. Bologna. Il Mulino. (Adoptant une perspective historique de longue durée, l'auteur montre comment les notions de peuple souverain et de constitution sont venues à s'opposer dans le cadre de la pensée libérale).

* Klein, Claude (1996), *Théorie et pratique du pouvoir constituant*. Paris. PUF. (Sur 200 pages, l'auteur compare la théorie et la pratique du pouvoir constituant dans différents pays. D'une lecture abordable pour le non-spécialiste).

* Maus Ingeborg (1994), *Zur Aufklärung der Demokratie-theorie*. Frankfurt am Main. Suhrkamp. (Un vibrant plaidoyer pour la reconnaissance d'une souveraineté populaire supraconstitutionnelle et contre la mainmise du Bundesverfassungsgericht sur la Loi fondamentale allemande).

* Schmitt, Carl (1928/1993), *Verfassungslehre*. Berlin. Duncker & Humblot. (S'il a adhéré - par opportunisme plutôt que par conviction - au parti nazi en 1933, Schmitt n'en reste pas moins l'un des plus grands juristes du 20e siècle. Sa 'Verfassungslehre' de 1928 est un must pour quiconque s'intéresse à la dimension politique de la Constitution).

* Sieyès, Emmanuel (1782), *Qu'est-ce que le Tiers-Etat*. Paris. PUF. (Plus de deux cent ans nous séparent du traité de l'abbé révolutionnaire, deux cent ans qui ont conduit à la mise en veilleuse du pouvoir constituant - mise en veilleuse à laquelle le vicaire général de Chartres a en partie contribué. Un livre qui n'a pas qu'un intérêt historique et qui nous montre qu'il fut un temps où les abbés avaient encore des choses intéressantes à dire).



Le Spoun est mort, vive le woxx!

Vous venez de découvrir votre Gréngespoun sous son nouveau visage: fêtez donc à présent avec nous le début de l'aventure du woxx!

Pendant notre Quinzaine de lancement, nous vous proposons différents événements, où vous aurez l'occasion de rencontrer les membres de la rédaction et de discuter le Spoun transformé.

- du vendredi 15 au dimanche 17 septembre, à l'Oekofoire: Rendez-vous visite au stand n° 3B24 et découvrez sur place notre nouveau site internet.

- le mardi 19 septembre, à l'Utopolis, à 19.00 heures: Le woxx présente en avant-première la nouvelle comédie "O Brother, Where Art Thou?" des frères Coen et invite ensuite à une grande réception (vers 21.00 heures).

- le mardi 26 septembre, au "Wëlle Mann", à 20.15 heures: "Ass oeko out?" - c'est la question posée par la rédaction du woxx qui invite, en collaboration avec RTL, à la première table ronde "Sträitkultur" de la saison.

Sont invité-e-s: Charles Goerens (ministre de l'environnement), François Bausch (député "Déi Gréng"), Blanche Weber (Mouvement écologique), Aender Schanck (coopérative de produits biologiques Biogros) et Guy W. Stoos ('Déi Lénk').

- le mercredi 27 septembre, à la discothèque PULP (bd. d'Avranches), à partir de 21.00 heures:

Faisons la fête ensemble! Pour la clôture de notre Quinzaine, le woxx invite au concert avec le groupe luxembourgeois "low density corporation", suivi d'une grande boum avec les dj Baumeister P et Rauchmeister T (entrée: 100,-).

51, av. de la Liberté, 2e étage - b.p. 684 - L-2016 Luxembourg
tél.: 29 79 99-0 - fax: 29 79 79 - e-mail: woxx@woxx.lu
site: www.woxx.lu