

**... LA VOLONTÉ
DE LA CHAMBRE
QUI EST LA VOLONTÉ
DU PAYS** *(Eugène Schaus, 22/11/1966)*

Un florilège de débats parlementaires
luxembourgeois (1848-2008)

Sous la direction de Claude Frieseisen,
Marie-Paule Jungblut, Michel Pauly

Luxembourg 2019

Editeur : Livre édité en collaboration avec l'Institut d'Histoire de l'Université du Luxembourg pour le compte de la Chambre des Députés, Luxembourg

Préface : Fernand Etgen, Président de la Chambre des Députés

Auteurs : Artuso Vincent, Biever Robert, Caregari Laure, Dormal Michel, Ecker Viviane, Fehlen Fernand, Hellinghausen Georges, Heuschling Luc, Jungblut Marie-Paule, Klos Eva-Maria, Kmec Sonja, Kremer Claude, Lafontaine Aurelia, Lebbe Isabelle, Majerus Jean-Marie, Mangeard Xavier, Pauly Michel, Pulli Sacha, Rauchs Paul, Rodesch Albert, Scuto Denis, Staus Yvan, Wagener Renée

Design et mise en page : Graphic Studio / Imprimerie Centrale

Impression et production : Imprimerie Centrale

Dépôt légal : septembre 2019

ISBN : 978-2-87978-215-7

© Chambre des Députés et les auteurs



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Aucune partie de ce livre ne peut être reproduite ou cédée, sous quelque forme que ce soit, ou par n'importe quel moyen que ce soit (électronique, mécanique ou autre), sans l'autorisation écrite des ayants droits et de l'éditeur.

<i>Fernand Etgen</i>	11
VIRWUERT, PRÉFACE, VORWORT	
<i>Claude Frieseisen, Marie-Paule Jungblut, Michel Pauly</i>	23
AFÉIERUNG, INTRODUCTION, EINFÜHRUNG	
 LES DÉBATS DE 1919 ET LEURS ANTÉCÉDENTS	 33
<i>Michel Dormal</i>	35
DIE EINFÜHRUNG DES ALLGEMEINEN WAHLRECHTS IM MAI 1919	
<i>Renée Wagener</i>	53
VIVE LA RÉPUBLIQUE! VIVE LA GRANDE-DUCHESSE!	
 QUESTIONS DE SOCIÉTÉ	 77
<i>Robert Biever</i>	79
L'ABOLITION DE LA PEINE DE MORT	
<i>Sonja Kmec</i>	113
LE DÉBAT SUR L'INTERRUPTION DE GROSSESSE (1978) : « Bien-être » de la femme ou crime contre la « vie naissante » et la nation ?	
<i>Paul Rauchs</i>	132
LA LOI SUR L'EUTHANASIE: QUAND LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS SE PENCHE SUR L'ANTICHAMBRE DE LA MORT	
 LE MONDE DU TRAVAIL ET DE L'ÉCONOMIE	 147
<i>Laure Caregari</i>	149
TÄTLICHE AUSEINANDERSETZUNGEN UM DIE MINENKONZESSIONEN (1911-1913)	
<i>Yvan Staus</i>	165
VERKEHRSINFRASTRUKTUR UND LANDESPLANUNG VERSUS LOKALINTERESSEN AM BEISPIEL DER ESCHER TRAMBAHNEN	
<i>Laure Caregari</i>	185
DER ERSTE ARBEITER-ABGEORDNETE JEAN SCHORTGEN UND SEINE INTERVENTIONEN IN DER „CHAMBER“	
<i>Marie-Paule Jungblut</i>	198
AUSSER DER GEWUNNÉCHT, A FRANGEN ZE	

DENKEN, HUET EIST LAND NÄISCHT ZE VERLÉIREN! Parlamentarischer Pragmatismus und Resignation am Beispiel der Währungsfrage	
<i>Isabelle Lebbe, Claude Kremer, Xavier Mangedard</i>	215
LA LÉGISLATION DES FONDS D'INVESTISSEMENT AU LUXEMBOURG : UNE AMBITION RÉUSSIE	
<i>Jean-Marie Majerus</i>	227
LE PLAN SCHUMAN À LA CHAMBRE - LA RATIFICATION DU TRAITÉ D'ADHÉSION À LA CECA	
<i>Sacha Pulli</i>	245
GESCHEITERTES JAHRHUNDERTPROJEKT ATOMZENTRALE REMERSCHEN	
<i>Viviane Ecker, Albert Rodesch</i>	254
LA LOI DU 13 MAI 2008 PORTANT INTRODUCTION D'UN STATUT UNIQUE	
CULTURE ET ENSEIGNEMENT	269
<i>Fernand Fehlen</i>	271
1848-1919: L'ÉTATZEBUERGESCH IN STÄNDERAT UND KAMMER	
<i>Georges Hellinghausen</i>	294
CHAMBRE EN GUERRE - CHAMBRE ET GUERRE SCOLAIRE DE 1912	
<i>Michel Pauly</i>	314
DE LA COLLATION DES GRADES À L'HOMOLOGATION DES TITRES. UN LONG DÉBAT DE SOUVERAINETÉ NATIONALE	
L'APRÈS-GUERRE	335
<i>Vincent Artuso</i>	337
LE DEVOIR D'OUBLI	
<i>Aurelia Lafontaine</i>	348
L'ADHÉSION DU GRAND-DUCHÉ À L'ORGANISATION DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD	
<i>Vincent Artuso</i>	368
QUAND L'ARMÉE FIT TRIOMPHER LE PARLEMENTARISME	
<i>Eva-Maria Klos</i>	384
DIE „ZWANGSREKRUTIERTE“ LUXEMBURGS IN DER POLITISCHEN DEBATTE DER ABGEORDNETENKAMMER DES JAHRES 1981	

QUESTIONS JURIDIQUES	403
<i>Luc Heuschling</i>	405
LE DISCOURS DE CHARLES-MATHIAS SIMONS DU 23 OCTOBRE 1856 : UNE PREMIÈRE THÉORISATION DU MONISME AVEC PRIMAUTÉ DU DROIT INTERNATIONAL	
<i>Denis Scuto</i>	422
LA LOI DU 9 MARS 1940 SUR L'INDIGÉNAT LUXEMBOURGEOIS. CONTEXTE, TRAVAUX PRÉALABLES, DÉBATS PARLEMENTAIRES, HÉRITAGES	
LES AUTEURS	451

GLOSSAIRE

ChD	Chambre des Députés
col.	colonne
CR	Compte rendu des séances publiques (suivi de la date de la séance citée)
CSV	Christlich-soziale Volkspartei
DP	Demokratische Partei
Doc. parl.	Documentation parlementaire (suivi du n° du projet de loi et des avis y relatifs)
EdF	Enrôlés de Force
GAP	Gréng alternativ Partei
GLEI	Gréng Lëscht Ekologesch Initiativ
GP	Groupement patriotique et démocratique
LSAP	Luxemburger Sozialistische Arbeiterpartei
Mémorial	Mémorial législatif et administratif du Grand-Duché de Luxembourg
p.	page
PCS	Parti chrétien-social
PCL	Parti communiste luxembourgeois
PD	Parti démocratique
POS	Parti ouvrier socialiste luxembourgeois
PSI	Parti socialiste indépendant
S.	Seite
SdP	Sozialdemokratische Partei
Sp.	Spalte

Nur Zitate aus den Debatten in der Abgeordnetenversammlung wurden kursiv gesetzt.
Seules les citations des débats de la Chambre des Députés sont en italiques.

QUESTIONS JURIDIQUES

Le discours de Charles-Mathias Simons du

23 octobre 1856 :

UNE PREMIÈRE THÉORISATION DU MONISME AVEC PRIMAUTÉ DU DROIT INTERNATIONAL *Luc Heuschling*

Au Luxembourg, l'année 1856 a une réputation sulfureuse, étant identifiée à ce qui est d'usage appelé le « coup d'État »¹ de Guillaume III à l'encontre de la mythique Constitution libérale de 1848. C'est l'année de la réaction. En quoi aurait-elle donné lieu à un grand débat parlementaire ?

Pourquoi relire Simons, complice du coup d'État de 1856 ?

L'expression « grand débat » peut être comprise de diverses façons. Il peut s'agir, sur le plan stylistique, d'un *beau* débat : le lecteur est séduit par la rhétorique des orateurs, par l'opiniâtreté des échanges, voire – c'est ce qui fait, aussi, la marque de fabrique et le « croustillant » des débats parlementaires du 19^e siècle – par la drôlerie ou la virulence de certaines piques bien placées. Le qualificatif « grand » peut servir aussi à désigner un débat *formateur* sur le plan moral, un débat qui élève l'esprit des jeunes générations vers les idéaux de la Cité. Sous cet angle, à l'aune de l'apologie actuelle de la démocratie libérale, l'on pourrait être tenté de revenir en arrière pour, d'un côté, stigmatiser le geste réactionnaire de Guillaume III – le « roi gorille / *Koning Gorilla* » selon d'aucuns – et de ceux qui lui ont prêté main forte et, de l'autre, glorifier (et, d'abord, rappeler) la mémoire de ceux qui, à l'instar de Michel Jonas, ont tenté héroïquement, mais en vain, de résister à ce que ce dernier a qualifié de *renversement complet de tout l'édifice de nos libertés politiques*². Enfin, un « grand » débat peut être un débat important, en ce qu'il a joué un rôle clé dans le déroulement des événements historiques et qu'il nous éclaire sur les enjeux et l'état d'esprit de l'époque. Il nous permet, dans la mesure où cela est possible, de mieux comprendre ce passé, et même de mieux comprendre notre présent si celui-ci est relié à celui-là.

1 Le qualificatif de « coup d'État » était déjà sur les lèvres de certains acteurs de l'époque, avant même que l'action du 27 novembre 1856 n'ait eu lieu. Voir, p. ex., l'article anonyme « Le coup d'État », in : *Courrier du Grand-Duché de Luxembourg* (14/9/1856).

2 CR ChD, 23/10/1856 après-midi, p. 21.

C'est à l'aune de ce dernier critère que j'ai retenu le discours que Charles-Mathias Simons (1802-1874), nommé à la tête du gouvernement luxembourgeois en 1853, a tenu le 23 octobre 1856 à la Chambre des Députés. Long, parfois laborieux, souvent aride et technique pour le lecteur – surtout si ce dernier n'est pas juriste –, le discours de Simons est généralement connu pour sa défense de la révision anti-libérale souhaitée par Guillaume III. Or, ici, je ne veux pas revenir sur le contenu de ce projet de révision, mais mettre en évidence le *paradigme juridique* qui le sous-tend. De ce point de vue, le discours du 23 octobre 1856 et le débat qui s'en est suivi méritent d'être évoqués et relus. Il s'agit en effet d'un moment intellectuel incisif en ce que ce discours de Simons contient, avec une clarté qui stupéfait encore de nos jours, une première théorisation de la primauté des traités internationaux sur la Constitution nationale, solution qui informe encore de nos jours notre compréhension du monde juridique, et qui nous distingue – nous Luxembourgeois – de quasiment tout le reste du monde. Les seuls autres pays à avoir adopté ce paradigme sont, en effet, pour l'essentiel, les Pays-Bas, en partie la Belgique, peut-être le Suriname, ancienne colonie néerlandaise, et le Kosovo (lire art. 113 Const. 2008). Nous touchons donc ici à quelque chose « d'identitaire », à une spécificité de l'ordre juridique luxembourgeois. En même temps, le débat qui fait suite à ce discours – en particulier les critiques de Jonas et d'autres – fait entrevoir ce qu'un tel paradigme peut avoir de discuté, lorsque le contenu du droit international est peu libéral et démocratique. Car, hélas, pour tout vrai libéral luxembourgeois du début et du milieu du 19^e siècle, divers traités constituaient un véritable problème : le droit international visé, de 1815 à 1866, était le droit réactionnaire de la Confédération germanique (*Deutscher Bund*), laquelle s'est distinguée tout au long de son existence par sa politique répressive à l'égard de la démocratie et des libertés individuelles. Au Luxembourg s'est ainsi réalisée la menace que Benjamin Constant avait déjà pointée du doigt en 1818 : « Les clauses des traités étant à la discrétion du pouvoir royal, s'il pouvait rendre obligatoires pour la nation des clauses qui influeraient sur la situation intérieure, aucune Constitution ne pourrait subsister. Un roi superstitieux traiterait avec un de ses voisins pour supprimer la tolérance religieuse. Un roi ennemi de la liberté de la presse traiterait avec un autre pour soumettre les écrivains aux plus oppressives restrictions. Ainsi, tous les articles constitutionnels pourraient être rapportés, sans discussions et d'un trait de plume. Le despotisme et la persécution reviendraient du dehors masqués en traités de paix, et les ambassadeurs du roi seraient le véritable pouvoir législatif d'un tel peuple. »³

3 CONSTANT, Benjamin, *Réflexions sur les constitutions et les garanties avec une esquisse de constitution* (1814-1818), repris in *Cours de politique constitutionnelle*, Paris 1872², t. 1, p. 302, note ajoutée E.

Le paradigme qui ressort du discours de Simons est ce que, par la suite, les juristes appelleront, de manière classique, la théorie du « monisme », dans la variante du monisme avec primauté du droit international sur tout le droit national. Le droit international l'emporte même sur la Constitution, une thèse qui ferait sursauter nombre de juristes et citoyens à l'étranger. Ce paradigme luxembourgeois interpelle, parce qu'il est précisément si rare. Comment a-t-il émergé ? À quel moment ? Dans quel contexte ? Avec quelle justification ? Mes récentes recherches ont montré que, contrairement à une opinion communément admise, ce paradigme est très ancien dans le cas du Luxembourg⁴. On pensait généralement qu'il était apparu au Luxembourg après la 2^e Guerre mondiale, dans le contexte de la construction européenne, et qu'il avait trouvé sa consécration classique dans certaines décisions célèbres de la Cour de cassation et du Conseil d'État. Or, c'était oublier que ce paradigme si original était né dès le 19^e siècle – dès le début du 19^e siècle – et qu'il avait été inventé par des acteurs politiques, et non par des juges. Il apparaît dès le moment crucial de 1830/1831 – date de naissance, en droit interne, de l'État luxembourgeois. Mais, à ce moment, ce paradigme, bien qu'il informe l'action de Guillaume I^{er}, n'est jamais défini de manière explicite, directe, systématique. Il n'y a pas, à ce que je sache, de « grand » discours à ce sujet. Il faut le cerner à travers une myriade d'indices, d'actes juridiques et de bribes de discours. En 1848, lors de la discussion sur la future Constitution, ce paradigme pointe le nez, mais là encore il faut le saisir de manière incidente. Ce n'est qu'en 1856, à ma connaissance, que le chercheur tombe sur une première formulation, directe, frontale et brillante, de ce paradigme, qui, de surcroît, a lieu au sein de la Chambre des Députés.

Alors que, pour le 19^e siècle, le discours juridique de l'exécutif est souvent plus difficile à capter du fait de la confidentialité des discussions en son sein, que celui de la justice est fragmenté et incomplet (seule une infime partie des décisions de justice rendues à l'époque a été publiée), que celui du Conseil d'État n'apparaît qu'à partir de 1856, que celui de la science juridique est presque totalement absent en l'absence d'une université à Luxembourg, la Chambre des Députés est, elle, un endroit relativement transparent. C'est, comme le nom l'indique (« parlement »), le lieu où l'on « parle ». C'est une, voire la boîte de résonance dans laquelle les discours sur le droit constitutionnel s'articulent et se font entendre, ce qui explique l'importance de la source des débats parlementaires – « grands » ou « petits » – pour la recherche historique en droit constitutionnel luxembourgeois.

4 HEUSCHLING, Luc, Les origines au XIX^e siècle du rang supra-constitutionnel des traités en droit luxembourgeois : l'enjeu de la monarchie, in : *Liber Amicorum Rusen Ergec*, Luxembourg 2017, p. 157-213.

Le moment de 1856 a été l'épisode le plus tendu et tragique dans l'histoire de la suprématie des traités et du droit dérivé des traités au Luxembourg. Guillaume III, monté sur le trône en 1849 et hostile à la politique conciliante de son père, entendait restaurer son pouvoir et pouvait, à ce titre, dans le cadre du Luxembourg (mais non aux Pays-Bas), s'appuyer sur le droit international. Deux parties du droit international pouvaient être mobilisées à l'encontre de la Constitution de 1848 : d'une part, le droit, de nature internationale, de la Confédération germanique, qui permettait d'asseoir les prétentions de Guillaume III à la souveraineté et de s'attaquer aux articles de la Constitution de 1848 relatifs aux libertés de la presse, d'association, d'expression, etc. ; d'autre part, les traités consacrant l'autonomie des Nassau en matière de droit princier (*Fürstenrecht*) qui permettaient de contester l'immixtion de la Chambre des Députés dans les affaires 'internes' de la dynastie, prévue par les articles 6 et 7 de la Constitution de 1848. Notons toutefois que, dans la crise de 1856, c'est le droit du *Deutscher Bund* qui occupait le devant de la scène. À ce moment, l'opposition jusqu'à latente entre, d'un côté, un droit constitutionnel libéral, inspiré du modèle belge (la Constitution de 1848), et, de l'autre, le droit à contenu réactionnaire du *Deutscher Bund* explosait à nouveau au grand jour. Dans ce contexte de tensions exacerbées, où chaque camp fourbissait ses armes, les discours se firent plus incisifs : le président du Conseil Simons donna une formulation particulièrement nette et limpide de la thèse du rang supra-constitutionnel des traités et, par extension, du droit dérivé⁵ ; de l'autre côté, la majorité libérale à la Chambre des Députés résista farouchement, sans pour autant – j'y reviendrai – tomber dans la thèse radicalement inverse (celle de la suprématie de la Constitution sur l'ensemble du droit international).

L'énonciation de la thèse moniste avec suprématie du droit international par Simons

Les événements débutaient avec l'annonce par Guillaume III du dépôt d'un projet de révision de la Constitution de 1848, afin de mettre celle-ci en conformité avec les exigences du droit du *Deutscher Bund*. Ce projet suscita un vif débat, mais celui-ci a vu émerger un point relativement consensuel : la soumission du pouvoir de révision aux traités et, par extension, au droit posé par la Confédération germanique, alors même que les articles 118 et 119 de la Constitution de 1848 étaient muets sur ce point.

5 Pour une affirmation très nette du fondement international du droit du *Deutscher Bund* dans son ensemble (traités constitutifs et, par assimilation, tout le droit dérivé), v. SERVAIS, Emmanuel in : CR ChD, 4 24/10/1856 matin, 7^e séance, p. 30 : *La Diète n'existe qu'en vertu des traités ; sa compétence en dérive ; ses résolutions sont donc prises en vertu des traités et ont la même force obligatoire qu'eux.*

Dès l'ouverture de la séance parlementaire de 1856, Guillaume III annonçait la couleur à travers son discours du trône, lu le 7 octobre par le prince Henri : *Sa Majesté le Roi Grand-Duc a jugé que le moment était venu de remplir un devoir que Lui impose sa qualité de souverain membre de la Confédération germanique, celui d'assurer la révision de nos institutions politiques. [...] Mettre le texte de la Constitution de 1848 en harmonie avec les exigences impérieuses et inévitables des statuts de la Confédération germanique, tel est le désir de Sa Majesté le Roi Grand-Duc. Sa Majesté, afin de réaliser ses intentions, fait un appel à Votre loyal concours*⁶.

Or, la majorité de la Chambre des Députés ne souhaitait pas du tout prêter son concours à une telle entreprise. Très critique, le projet d'adresse au grand-duc, rédigé par le rapporteur Michel Jonas, concluait qu'un tel projet, réactionnaire, était *étranger à nos mœurs et contraire à notre degré de civilisation*⁷ ! Voilà qui ravalait les protagonistes de cette révision au rang de barbares, de sauvages d'Afrique... Simons était outré : *Ah ! Monsieur Jonas ! Votre reproche est amer et indigne. [...] Est-il possible de jeter à la face d'un homme une injure plus sanglante ?*⁸. Piqué au vif, il insistait, au contraire, sur l'obligation *juridique* qui, en vertu des traités constitutifs du *Deutscher Bund*, pesait sur les organes de l'État investis de la compétence de révision. Il n'est pas inutile de préciser que, comme la plupart des acteurs politiques en vue de cette époque, Simons était juriste, avocat ; il avait même participé au Congrès national qui adopta la Constitution belge de 1831 ; aux yeux d'Emmanuel Servais, c'était un « homme supérieur, un des plus marquants que notre pays a produits », « le premier de nos jurisconsultes »⁹. Quel que soit l'avis que l'on porte, globalement, sur l'action de Simons, il faut effectivement lui reconnaître, en tant que juriste, une certaine finesse d'esprit qui ressort dans son discours du 23 octobre 1856. Dans ce discours, face aux vives critiques de la majorité de la Chambre des Députés, Simons justifiait longuement le projet en arguant que les raisons d'être de ce projet de révision n'étaient pas simplement politiques, mais juridiques : *Non, Messieurs, il n'en est point ainsi. Ces motifs sont puisés dans la nécessité du droit. Il faut asseoir cette discussion sur son véritable terrain. Si le gouvernement avait voulu se faire la tâche douce, il aurait certainement cherché à se soustraire au grand devoir qui lui incombe aujourd'hui. En effet, le Gouvernement d'aujourd'hui n'avait-il pas la majorité dans cette Chambre ? N'aurait-il pas pu continuer à administrer paisiblement le pays [...] ? Mais le devoir que nous remplissons aujourd'hui devant vous est un devoir légal*¹⁰.

6 CR ChD, 07/10/1856, 1^e séance, p. 3.

7 Pour le texte intégral de l'adresse au trône adoptée le 24 octobre 1856, v. CR ChD, 24/10/1856 après-midi, 8^e séance, p. 33-36.

8 CR ChD, 23/10/1856 matin, 5^e séance, p. 41.

9 SERVAIS, Emmanuel, Autobiographie, Luxembourg 1990 (1^e éd. : 1895), p. 49.

10 CR ChD, 23/10/1856 matin, 5^e séance, p. 21-22. Le propos est réitéré, *ibid.*, p. 36 et p. 40.

Il poursuivait par une théorisation assez subtile, quoiqu'incomplète, des rapports entre droit interne et droit international : *Il faut se rendre compte de notre situation. Jetons un coup d'œil sur l'histoire des derniers temps, et renfermons-nous dans le cercle que des lois plus fortes que les nôtres ont tracé autour de nous, lois que nous devons respecter, lois sous l'empire desquelles nous nous trouvons, sans que jamais par notre volonté, nous puissions en être déliés. Ces lois sont l'atmosphère politique dans laquelle nous vivons, c'est l'air que nous devons respirer. Hors de ces lois, il n'y aurait que volonté arbitraire ; nous n'aurions plus aucun lien légal auquel nous puissions rattacher nos discussions intérieures ; nous serions dans le vague*¹¹.

Voilà un discours qui exprimait, sans ambiguïté aucune, le rejet de tout dualisme – l'idée que le droit interne et le droit international forment deux sphères absolument distinctes – ainsi que l'adhésion à un monisme avec primauté du droit international. Selon une métaphore fort éclairante, Simons ne parlait que d'un seul *cercle* tracé par les lois (comprenez : les traités), cercle à l'intérieur duquel devait se mouvoir tout le droit interne, y compris la Constitution et les révisions constitutionnelles. Tout le droit interne était *sous l'empire*¹² de ces lois internationales plus fortes, que Simons qualifia encore, on ne peut plus clairement, de *législation supérieure à la nôtre*¹³. Sans ce point de rattachement, sans ce point de départ qu'était le droit international – *le cachet imprimé sur notre extrait de naissance* –, le droit interne luxembourgeois serait sans point fixe : il flotterait dans le vague. Il serait sans fondement. Selon Simons, le fondement du droit interne du Luxembourg résidait dans les traités. C'est ce qu'il redisait encore sous une autre forme, plus nette, lorsqu'il affirmait que le respect du principe monarchique ancré dans le droit du *Deutscher Bund* était *la condition sine qua non de la validité de toute Constitution d'un pays allemand*¹⁴. Si le discours de Simons ne peut être assimilé, tel quel, à ceux des grands penseurs du monisme que furent Suarez, Vitoria, Grotius, Verdross, Kelsen et/ou Kunz¹⁵ – l'arrière-fond, épistémologique et politique, n'était pas

11 CR ChD, 23/10/1856 matin, 5^e séance, p. 22.

12 Le terme est employé à deux reprises, *ibid.*, p. 22.

13 CR ChD, 23/10/1856 après-midi, 6^e séance, p. 4-5.

14 CR ChD, 23/10/1856 après-midi, 6^e séance, p. 6.

15 KELSEN, Hans, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Tübingen 1928 (1^e éd. 1920), spéc. p. 204 ss ; *id.*, Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public, in : *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 14, 1926, p. 227-331 ; *id.*, *Reine Rechtslehre* [Théorie pure du droit], Vienne 1960², § 43, p. 328 ss ; VERDROSS, Alfred, *Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung*, Tübingen 1923 ; *id.*, Le fondement du droit international, in : *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 16, 1927, p. 245-323 ; KUNZ, Josef, La primauté du droit des gens, in : *Revue de droit international et de législation comparée*, 1925, p. 556 ss.

le même –, il n'en reste pas moins un point commun qui est crucial : on trouve à la fois chez Simons et chez ces penseurs célèbres la thèse que ce qui fait la spécificité de cette variante du monisme est la présupposition que la source de validité du système de droit interne se trouve dans le droit international positif. Selon cette vision, le droit étatique luxembourgeois est un sous-système du droit international ; la souveraineté est une compétence conférée par ce dernier. En soi très abstraite, l'affirmation de Simons sur *ce lien légal*, cette *condition sine qua non de la validité de la Constitution*, prenait davantage corps et forme dans le contexte spécifique de l'histoire du Luxembourg : elle s'inscrivait dans le récit classique, inauguré par Guillaume I^{er}, selon lequel l'État luxembourgeois était, et restait, une création (une créature) des traités, en particulier de l'Acte final du Congrès de Vienne de 1815. La validité de son droit interne tenait à son lien ombilical avec les traités.

Après avoir cité longuement le contenu des traités constitutifs du *Deutscher Bund*, Simons enfonçait les clous, en récusant l'argument de ceux qui, sous couvert de l'indépendance et de la souveraineté de l'État luxembourgeois, souhaitaient se libérer de ces obligations : *Voilà, Messieurs, notre droit public fondamental. Ne cherchez pas à vous y soustraire, cela est impossible. [...] Nous devons franchement nous dire : respecterons-nous ou ne respecterons-nous pas ces lois fondamentales, qui sont, en quelque sorte, le cachet imprimé sur notre extrait de naissance. Car enfin, soyons justes. Le Luxembourg a été créé souveraineté distincte en 1815 ; mais il a été créé en même temps membre de la Confédération germanique. Indépendance et qualité de membre de la Confédération germanique sont deux attributs inséparables. [...] Vous avez beau vouloir être libres, vous ne l'êtes pas. Ne cherchez pas à vous donner de l'indépendance au-delà de la mesure. Ne cherchez pas à vous soustraire à des lois qui pèsent sur vous, que vous ne pouvez pas anéantir, que vous ne pouvez pas écarter. Ces lois, vous devez les subir, soit ! mais enfin ce sont des lois plus haut placées que vous [pouvoir de révision]. Les respecterez-vous ? Il faut enfin dire oui ou non. Si vous dites oui, vous vous placez sur le terrain de votre naissance, sur le terrain qui vous appartient, qui à la vérité vous donne des charges, mais qui vous donne aussi des droits. Je le répète, tant qu'il y aura des lois [en langage contemporain : tant qu'il y aura un État de droit], tant qu'il est vrai que des hommes politiques sont liés par des lois et des traités [ici l'État de droit est défini en référence à la fois aux lois internes et aux traités internationaux], nous ne pouvons nous soustraire à ceux que j'invoque, c'est impossible. N'allez donc pas vouloir ce que vous pouvez pas vouloir. Résignez-vous, si ce mot vous convient, mais reconnaissez ces traités qui ont imprimé à votre existence un caractère indélébile, ineffaçable : indépendance d'un côté, de l'autre juxtaposition dans la Confédération germanique. Ce sont deux choses qui marchent parallèlement, sans pouvoir se heurter. Vous avez beau secouer la tête, vous torturer l'esprit, cela est ainsi. Le devoir de l'homme raisonnable, de l'homme logique, c'est de se*

*placer en face de la réalité, de la reconnaître, et non de s'insurger contre elle. La réalité, s'il est au-dessus de notre pouvoir de la changer, il faut la reconnaître, la subir, et subordonner ses actions à ce qu'elle prescrit. Voilà notre position*¹⁶.

Au lieu de verser dans l'apologie de la force révolutionnaire qui, sous le drapeau de la liberté et de la souveraineté de la nation, s'insurge avec fougue, volontarisme, et violence s'il le faut, contre les chaînes forgées par l'histoire et le droit positif, Simons vante le « réalisme » de l'État de droit, du respect des règles existantes, du *law and order*, avec, toutefois, une spécificité : c'est que cet État de droit, ce *law and order*, est fondé en dernier lieu sur les traités.

Il réitère l'idée sous d'autres formes : *Eh bien, Messieurs, notre Constitution doit-elle être conforme au droit fédéral ? Il me semble que cela ne peut pas faire une question*¹⁷. *Si ce droit fédéral [i.e. du Deutscher Bund] dit que notre Constitution intérieure ne peut exister que sous certaines conditions ; s'il nous impose l'obligation de maintenir, dans notre organisation, certains principes dans l'intérêt de tous, nous [pouvoir de révision, État luxembourgeois] devons nous y soumettre, parce qu'ainsi le veut la loi [l'État de droit], la foi jurée des traités*¹⁸.

La force dérogoratoire, « corrosive », attribuée aux normes du droit confédéral

Or, que signifiaient, sur le plan de la technique juridique, les propos très abstraits de Simons sur la supériorité de ces lois internationales ? Comment ces normes internationales étaient-elles *plus fortes* ? Ici se pose la question complexe des effets dérogoratoires, « corrosifs », du principe de la supériorité, dans l'hypothèse où un énoncé normatif inférieur « défectueux » (car contraire aux normes supérieures) voit le jour. Qu'arrive-t-il à un article d'un texte inférieur, si son contenu (le sens véhiculé) est contraire à des normes dites supérieures ? En théorie, quatre solutions sont envisageables :

- solution n° 1 (effet minimal de la hiérarchie) : nonobstant sa contrariété avec une norme supérieure, l'article est bien le support d'une norme en vigueur, valide. L'effet de la suprématie n'est toutefois pas nul : la hiérarchisation des deux classes de normes a pour effet, minimal, de faire peser sur l'auteur de la norme inférieure défectueuse une obligation d'abroger (d'annuler), pour l'avenir, cette norme.
- solution n° 2 (la plus radicale, celle de la « nullité ») : l'article critiqué, depuis son adoption, est une coquille vide ; il n'a jamais été le support d'une

16 CR ChD, 23/10/1856 matin, 5^e séance, p. 30-31.

17 CR ChD, 23/10/1856 matin, 5^e séance, p. 36.

18 CR ChD, 23/10/1856 matin, 5^e séance, p. 37.

norme ; on dit que la norme est « nulle et non avenue » : elle est censée ne jamais avoir existé, nonobstant l'impression contraire ; chacun, individu et/ou organe d'État, peut constater/déclarer cette nullité, qui existe *ex tunc*.

- solution n° 3 (annulabilité) : l'article a bien donné naissance à une norme (valide), mais celle-ci, du fait de sa contrariété avec une norme internationale supérieure, peut être annulée par une ou plusieurs autorités spécialement désignées à cet effet et distincts de l'organe-auteur de la norme (cet organe autre, appartenant à l'État ou même à la communauté internationale concernée, peut être un organe juridictionnel ou non juridictionnel) ; les effets de l'annulation valent *erga omnes*, à partir d'une date variable (*ex nunc*, à partir d'une date future, voire même *ex tunc*).
- solution n° 4 (l'inapplication dans les cas d'espèce) : l'article est le support d'une norme (valide), mais celle-ci ne saurait être appliquée dans les cas d'espèce par les autorités d'État, juridictionnelles et/ou non juridictionnelles ; elle serait « suspendue » ou bloquée dans ses effets, mais, dans l'avenir, elle pourrait à nouveau redevenir applicable si jamais la norme supérieure bloquante venait à disparaître.

Selon l'option retenue, ou le mélange d'options retenu, la force « corrosive », ou force de frappe, des normes supérieures des traités – leur capacité à éliminer des normes inférieures défectueuses, à « s'imposer » contre elles – peut varier fortement. La « suprématie des traités » n'a pas du tout le même visage selon qu'elle débouche, par exemple, sur l'option n° 1 ou l'option n° 2.

Sur cette question complexe, et cruciale, le droit de la Confédération germanique ne donnait pas une réponse univoque. Ainsi, la résolution de la Diète du 28 juin 1832, dite « Les Six Articles », que Guillaume I^{er} avait invoquée, en 1832, dans son action à l'encontre de la Constitution belge, rappelait certes aux États membres leurs obligations en matière de respect du principe monarchique, mais ne précisait pas l'impact d'une contrariété sur la validité des constitutions étatiques critiquées. Or, au Luxembourg, en 1831, de Goedecke avait affirmé la nullité de la soi-disant Constitution belge¹⁹. De l'analyse scientifique d'Ernst Rudolf Huber, il ressort que le droit du *Deutscher Bund* ne s'est pas toujours contenté de la solution minimaliste de l'abrogation par l'organe-auteur, selon les règles internes prévues à cet effet (solution n° 1). Pourtant, à l'égard des normes d'une constitution d'un État membre, c'est cette solution que prévoyait l'article 56 de l'Acte final de Vienne de 1820 : « Die in anerkannter Wirksamkeit bestehenden landständischen Verfassungen können nur auf verfassungsmässigem Wege wieder abgeändert werden »²⁰. En cet

19 HEUSCHLING, Les origines (note 4), p. 185.

20 Trad. pers. : « Les constitutions d'états effectivement en vigueur ne peuvent être

article se cristallisait la conception de l'ordre de Metternich : il convenait de protéger l'ordre à la fois contre des révolutions d'en bas et contre des coups d'État d'en haut. Pour opérer une révision, le monarque avait besoin, selon les diverses constitutions des États membres, de l'accord formel du parlement. Or, si celui-ci s'obstinait à ne pas vouloir reconnaître la nécessité d'une révision, en vue d'adapter la Constitution au droit confédéral, l'effectivité de la suprématie du droit confédéral était, à cette date, des plus réduites. Mais l'Acte final ne se limitait pas à cet article 56 ; il contenait également l'article 58 qui, lui, de façon plus obscure et inquiétante, énonçait : « Die im Bunde vereinten souveränen Fürsten dürfen durch keine landständische Verfassung in der Erfüllung ihrer bundesmässigen Verpflichtungen gehindert oder beschränkt werden »²¹. Cet article, que Simons a cité et mis en évidence dans son discours²², n'autorisait-il pas un monarque, afin de donner plein effet au droit confédéral, à passer outre les exigences de la Constitution de l'État, si, par exemple, le parlement s'obstinait à rejeter une mesure (révision, loi, budget) exigée par le droit confédéral ? L'article 58 ne venait-il pas infléchir, en partie, l'article 56 ? En outre, afin de faire prévaloir le droit confédéral, le *Deutscher Bund* ne s'interdisait pas d'intervenir directement dans les États membres, en ayant recours au besoin à la force militaire (« exécution fédérale »)²³.

Après l'échec de la révolution de 1848, la Diète du *Deutscher Bund* avait adopté la célèbre, et omineuse, résolution appelée communément « résolution de la réaction » du 23 août 1851 (*Bundesreaktionsbeschluss*)²⁴ : elle exigeait des États membres de revoir toutes les lois et constitutions adoptées en 1848, afin de les mettre en conformité avec les exigences supérieures du droit confédéral (art. 57 Acte final de Vienne). Ce *Bundesreaktionsbeschluss*, qui fut invoqué par le gouvernement Simons en 1856, semblait s'inscrire dans la logique de l'article 56²⁵. En même temps, il contenait aussi une menace à peine voilée de la part

modifiées que par la voie constitutionnelle prévue à cet effet ».

- 21 Trad. pers. : « Les princes souverains, unis au sein de la Confédération, ne peuvent être empêchés, ni restreints, dans l'exécution de leurs obligations confédérales, par aucune constitution d'états ».
- 22 CR ChD, 23/10/1856 matin, 5^e séance, p. 30.
- 23 Voir HUBER, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, t. 3, Stuttgart 1988³, p. 134 ss.
- 24 Le texte est reproduit dans HUBER, Ernst Rudolf, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, t. 2, Stuttgart 1986³, p. 1 s.
- 25 La résolution se contentait, en premier lieu, d'affirmer qu'en cas de contradiction entre une norme interne de l'État membre et les obligations confédérales, il appartenait aux gouvernements des États membres « diese nothwendige Übereinstimmung ohne Verzug wieder zu bewirken » [de provoquer sans délai la nécessaire mise en conformité], et d'employer à cet effet « alle gesetzlichen Mittel » [tous les moyens légaux] (trad. pers.).

de la Diète d'avoir recours à l'instrument de « l'exécution fédérale » (art. 31 Acte final de Vienne 1820), en cas d'obstruction de la part d'un État membre à adapter sa Constitution aux exigences confédérales. Dans ce cas, le *Bund* pouvait envoyer des forces armées avec pour mission de briser cette résistance et d'annuler des dispositions de la Constitution contraire au droit confédéral²⁶. C'est ce qui arriva, en 1852, en Hesse électorale (*Kurhessen*) suite à l'intervention des troupes confédérales sur appel du prince-électeur Frédéric Guillaume : la Diète annula, dans sa résolution du 27 mars 1852, la Constitution libérale de *Kurhessen* de 1831 et poussa le prince-électeur à octroyer une nouvelle Constitution réactionnaire (celle de 1852)²⁷. De manière analogue, dans le cas du Royaume de Hanovre²⁸, la Diète, par une résolution du 19 avril 1855, avait non seulement intimé l'ordre au gouvernement de mettre la Constitution de 1841, telle que modifiée en 1848, en conformité avec le droit confédéral, mais avait également affirmé qu'il (le gouvernement) pouvait y procéder, sans nécessairement suivre la procédure de révision. Ce faisant, la Diète autorisait le roi George V à modifier unilatéralement, par voie d'octroi, la Constitution de son royaume, ce que ce dernier fit effectivement le 1^{er} août 1855. De telles actions s'inscrivaient davantage dans la logique de l'obscur article 58 que dans celle de l'article 56. Poussé par la volonté de veiller à l'exécution de ses propres normes, le *Deutscher Bund* allait ainsi jusqu'à prôner les solutions plus radicales de la nullité, de l'annulation ou de l'inapplication²⁹.

Dans le contexte du Luxembourg, cela voulait dire : à la lumière de l'art. 56, l'action entreprise par Guillaume III le 27 novembre 1856 était, indubitablement, un coup d'État ; à la lumière de l'art. 58, tel qu'interprété par la Diète, ce n'en était pas un.

26 HUBER, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, t. 1, Stuttgart 1990³, p. 634 ss.

27 HUBER, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, t. 2, Stuttgart 1988³, p. 926 ss.

28 HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte* t. 3 (note 23), p. 209 ss.

29 HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte* 1 (note 26), p. 633 (solutions 1, 3, 4) ; p. 636 s. (solution 3 ou 4, en cas d'exécution fédérale) ; p. 602 (solution 1) ; p. 642 (solution 1, cf. Art. 56 Acte final de Vienne de 1820) ; p. 655 s. (solutions 2, 3, 4) ; t. 2 (note 27), p. 43 (solutions 1, 2) ; p. 157 (hésitations du Bund entre solution 1 et 2 en cas de contrariété d'une loi ordinaire d'un État membre avec le droit confédéral) ; p. 182 (en cas de refus par le parlement des dépenses budgétaires nécessaires à la mise en œuvre d'obligations confédérales, l'exécutif peut imposer un budget par voie d'ordonnance, en écartant les articles de la Constitution relatifs au pouvoir budgétaire du parlement : solution 4) ; p. 931 (Hesse électorale : solution 3) ; t. 3 (note 23) p. 209 (Hanovre : solutions 3 et 4).

Les critiques de Jonas et Ulrich : Constitution versus droit dérivé

Face à ce discours, nettement articulé, voire « musclé », du gouvernement Simons, quelle était l'attitude de la majorité des députés luxembourgeois, parmi lesquels se trouvaient nombre de pères fondateurs de la Constitution de 1848 ?

L'acceptation de la suprématie du droit du *Deutscher Bund* risquait d'avoir un coût politique élevé : sauf à laisser traîner les choses ou à faire semblant d'ignorer les exigences du droit confédéral³⁰, il aurait fallu, ni plus ni moins, défaire sur de nombreux points l'œuvre de 1848. Au Luxembourg, si le progrès en matière de droit constitutionnel venait de l'ouest (Belgique, France, Grande-Bretagne), le *vent de la réaction* (Norbert Metz) soufflait quant à lui de l'est... Ce risque d'un sabotage des normes constitutionnelles via le droit international avait déjà été clairement perçu, en 1850, par le député Charles-Théodore André : selon André, en participant à la renaissance du *Deutscher Bund* en 1850, le gouvernement grand-ducal dirigé par Jacques Willmar avait commis un *Freiheitsmord* (liberticide), car, d'un trait de plume, il pouvait, via les normes supérieures de la Confédération, *juridisch zerstören* (détruire juridiquement) les normes libérales de la Constitution de 1848³¹. Le propos d'André fut repris et réitéré, sous un autre angle, par Emmanuel Servais, membre du gouvernement Simons, lors du débat de 1856³² : le souverain, lorsqu'il agissait au sein de la Confédération germanique, était entièrement « souverain » (i.e. délié de la Constitution)³³ ; il pouvait, dès lors, approuver au niveau confédéral une loi (comme celle, réactionnaire, du 6 juillet 1855 sur la répression des abus de la liberté de la presse³⁴), qui allait l'emporter sur la Constitution luxembourgeoise. L'article 25 de la Constitution de 1848

30 C'était l'attitude, en grande partie, du gouvernement libéral précédent, dirigé par Jacques Willmar qui, parfois, s'emmurait et ne répondait pas à des missives, demandes et rapports diplomatiques, y compris lorsqu'ils provenaient d'une puissance comme la Prusse. À la longue, une telle politique était, évidemment, intenable. Le bilan de ce gouvernement était aussi ambivalent, car c'est lui qui, en 1850, a consenti à la renaissance du *Deutscher Bund*.

31 CR ChD 1850, p. 842.

32 CR ChD, 23/10/1856 matin, 7^e séance, p. 37.

33 En ce sens aussi : Charles-Mathias SIMONS : *Le Roi Grand-Duc vote à la Diète comme bon lui semble. C'est un principe fondamental, que le Souverain, à la Diète, apparaît dans la plénitude de sa souveraineté* (CR ChD, 23/10/1856 après-midi, 6^e séance, p. 11). C'était affirmer que le champ d'application des droits et libertés constitutionnels n'incluait pas la politique extérieure.

34 Le texte est reproduit dans HUBER, *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte* 2 (note 24), p. 3 ss.

interdisait toute caution des éditeurs et imprimeurs ; la loi fédérale précitée (§ 9) exigeait un tel cautionnement.

De prime abord, l'on aurait pu s'attendre à ce que, pour défendre les valeurs de liberté inscrites dans la Constitution de 1848, la majorité libérale de la Chambre des Députés inverse la hiérarchie échafaudée par Simons et prône la suprématie de la Constitution sur tout le droit international. Or, il n'en a rien été. Pour s'en convaincre, il faut analyser l'adresse au trône, votée à une large majorité le 24 octobre 1856 par la Chambre des Députés, et les discours des deux députés Michel Jonas (1822-1884) et Mathias Ulrich (1801-1863), porte-parole de cette majorité libérale.

L'adresse reconnaissait, en son alinéa 14, *les devoirs de Sa Majesté, ainsi que ceux du Grand-Duché, vis-à-vis de la Confédération germanique*. Cela revenait à admettre, certes du bout des lèvres, la primauté des traités. Mais, dans leurs discours, les députés Jonas et Ulrich n'incluaient pas dans cette primauté tout le droit dérivé. Au sein du droit fédéral, ils faisaient une distinction nette, parfois manichéenne, entre, en haut, les « bons » traités instituant la Confédération qui, selon eux, ne s'opposeraient nullement à l'esprit libéral de la Constitution de 1848³⁵ (allégation, candide ou roublarde, qui, indubitablement, était fausse), et, en dessous, le « mauvais » droit dérivé posé par la Diète qui, lui, concentrerait tout ce qu'il y avait de liberticide dans le droit fédéral. Ils estimaient en outre que, face aux lois (liberticides) de la Diète qui étaient contraires aux traités (libéraux) constitutifs de la Confédération, chaque État membre avait le droit d'examiner leur conformité et, le cas échéant, de refuser leur application³⁶. Dès lors, en ignorant (écartant) une partie du droit dérivé et en donnant une vision édulcorée, enjolivée, des traités, Jonas et Ulrich en arrivaient à la conclusion qu'au fond, le droit de la Confédération n'exigerait pas la révision prônée par le gouvernement : *Il s'agit maintenant de savoir s'il est vrai que le triste sort nous est réservé de devoir accepter ce projet sans murmurer, sans proférer une parole ; s'il est vrai que c'est à une dure nécessité [une obligation juridique] que nous devons obéir, si nous devons souscrire ainsi à l'anéantissement de nos libertés, si nous devons nous suicider ? J'ai le bonheur de pouvoir dire à la Chambre : non, mille fois non, cette nécessité n'existe pas ; non, nous pouvons, même sous l'empire des statuts de la Confédération germanique, vivre d'une vie de liberté [...]*³⁷. *Les actes constitutifs de la Confédération germanique laissent aux États séparés*

35 Voir alinéa 15 de l'adresse au trône ; Michel JONAS, CR ChD, 23/10/1856 après-midi, 6^e séance, p. 31-38. Voir ses conclusions, p. 38 et p. 46.

36 Lire les propos très nets de Mathias Ulrich, CR ChD, 24/10/1856 après-midi, 8^e séance, p. 4 ss.

37 Michel JONAS, CR ChD, 23/10/1856 après-midi, 6^e séance, p. 31.

toute leur indépendance et leur liberté, et il n'existe dans aucun de ces actes une disposition quelconque qui soit hostile à notre loi fondamentale ³⁸.

Sur ce point, l'argumentation des libéraux était pour le moins fragile.

1. Comme l'a souligné Emmanuel Servais, le droit dérivé faisait corps avec les traités et, à l'égard du droit interne, bénéficiait de la même force juridique que les traités ³⁹.

2. L'opposition entre traités et droit dérivé, du point de vue de leur teneur respective, était manichéenne : l'esprit réactionnaire était aussi ancré dans les traités, spécialement dans l'Acte final de Vienne de 1820.

3. Le droit confédéral n'instituait nullement au profit des États membres un droit de « nullification » ou de « non-application » à l'égard des normes du droit dérivé. Bien au contraire, l'art. 17 de l'Acte final de Vienne de 1820 accordait le pouvoir d'interprétation du traité à la Diète : c'était à elle en tant qu'organe confédéral, et non à quelque État membre, qu'il revenait de trancher les éventuelles questions sur les limites de sa propre compétence ⁴⁰.

4. Le gouvernement Simons avait jeu facile d'identifier dans la Constitution de 1848 un certain nombre de contradictions avec le droit dérivé et les traités constitutifs du *Bund* ; il pouvait d'ailleurs, à cet égard, invoquer l'autorité de l'avis scientifique établi par le professeur de l'Université d'Heidelberg Heinrich Zöpfl (1807-1877) ⁴¹.

Dans les débats d'octobre 1856, l'on peut toutefois aussi trouver des arguments qui, à première vue, à travers des formulations ambiguës et parfois enflammées, pourraient laisser penser à une affirmation de la supériorité de la Constitution (luxembourgeoise) sur le droit confédéral. Ce discours, qui n'est d'ailleurs pas mentionné dans l'adresse au roi grand-duc, restait assez flou, tout en jouant sur une fibre émotionnelle et politique forte : il s'agissait de défendre la Constitution de 1848, source de progrès, de justice, de libertés, de souveraineté et de bien-être. C'est Jonas qui avançait, à plusieurs reprises, le même argument : *En présence des résolutions de la Diète, on s'est demandé : les États constitutionnels sont-ils obligés d'accepter indistinctement les résolutions prises par le pouvoir fédéral ? Et l'on a dit : non. On a dit : un Souverain qui a donné*

38 Michel JONAS, CR ChD, 23/10/1856 après-midi, 6^e séance, p. 46.

39 Lire l'extrait de Servais cité supra, note 5.

40 Ce point crucial est mis en avant par Charles-Mathias SIMONS, CR ChD, 23/10/1856 matin, 5^e séance, p. 37 et par Paul DE SCHERFF, CR ChD, 24/10/1856 après-midi, 8^e séance, p. 18. En doctrine, voir par ex. KLÜBER, Johann Ludwig, *Öffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten*, Frankfurt 1840⁴, § 70.

41 ZÖPFL, Heinrich, *Gutachten über den der Deputirten-Kammer des Groszherzogthums Luxemburg vorgelegten Entwurf einer Revision der Verfassung vom 9. Juli 1848*, Luxembourg 1856.

une Constitution à son pays, ne peut pas être lié par toutes les résolutions de la Diète. D'abord, il est impossible que des résolutions de la Diète puissent se former du moment qu'elles sont destinées à porter atteinte à des libertés, à des droits intérieurs d'un État ; le devoir du Souverain constitutionnel est de ne pas donner sa voix quand il s'agit de prendre une décision pareille ; [...]. Je n'admets pas que le Souverain d'un État constitutionnel puisse faire abstraction de la Constitution de son pays ; non, mille fois non, ce principe ne peut être admis⁴². [...] Jamais il n'a été admis comme adage dans le droit public de l'Allemagne, que les décisions de la Diète doivent indistinctement avoir force obligatoire dans les différents États, même quand elles seraient en opposition avec le droit constitutionnel de ces pays⁴³. [...] Toutes les résolutions que la Diète a prises et toutes celles qu'elle pourrait prendre et qui renfermeraient des atteintes à nos libertés, n'ont aucune force obligatoire pour nous ; d'abord parce que le Souverain n'est pas obligé d'y accéder, et que même, s'il y accédait, elles ne sauraient avoir de force du moment qu'elles sont en opposition avec notre Constitution⁴⁴.

Il convient tout d'abord de noter qu'à chaque fois, Jonas n'a affirmé la supériorité de la Constitution (de l'État luxembourgeois ou de tout autre État membre) qu'à l'égard d'une partie du droit confédéral : le droit dérivé (les résolutions de la Diète), et non à l'égard des traités constitutifs. À aucun moment, il n'a situé la Constitution luxembourgeoise au-dessus des *traités constitutifs* de la Confédération. Un tel propos, radical, est absent. Le discours du gouvernement Simons quant à la primauté des traités n'est point contredit, ni de manière explicite, ni même de manière implicite. Car comment Jonas concevait-il cette supériorité des normes de la Constitution (luxembourgeoise) à l'égard du droit confédéral dérivé ? Sur quoi était fondée une telle construction à première vue curieuse ? Serait-ce une apologie, implicite, de la suprématie de la Constitution à l'instar de ce que font, de nos jours, certaines cours constitutionnelles à l'égard du droit dérivé de l'Union européenne ?

Jonas n'a point explicité de manière directe le fondement théorique de son argumentation. Mais sa réponse implicite (logique), qui ressort de l'ensemble de son propos, peut, me semble-t-il, être reconstruite comme suit : lorsqu'il critiquait certaines résolutions de la Diète au regard des normes de la Constitution, et qu'il leur déniait toute force juridique, il le faisait, en vérité, *au nom des traités* qui étaient censés, selon sa lecture (idéalisée) évoquée plus haut, protéger l'autonomie des États dans les affaires intérieures, y compris en matière constitutionnelle. Selon lui, les traités réservaient la compétence de défi-

42 CR ChD, 23/10/1856 après-midi, 6^e séance, p. 41.

43 CR ChD, 23/10/1856 après-midi, 6^e séance, p. 44.

44 CR ChD, 23/10/1856 après-midi, 6^e séance, p. 46.

nir les normes constitutionnelles des États membres aux seuls États membres et ils étaient libres de faire comme ils l'entendaient (thèse qui, en vérité, était fautive). Dès lors, dans la logique de Jonas, en contredisant une Constitution d'un État membre, le droit confédéral dérivé violait par là même les limites de sa compétence, limites qui étaient définies dans les traités. Autrement dit, le discours de Jonas sur la primauté de la Constitution luxembourgeoise à l'égard du droit confédéral dérivé n'était, en réalité, qu'une reformulation de la supériorité, à l'intérieur du droit confédéral, des traités constitutifs à l'égard du droit dérivé. Cette façon de comprendre la logique de son discours est du reste confirmée par un propos explicite ⁴⁵.

L'octroi de la Constitution de 1856 au nom de la suprématie du droit confédéral : un coup d'État ?

On connaît la suite des événements. Non content que la Chambre des Députés ait rejeté d'emblée son projet de révision et ait adopté même une motion de censure à l'égard du cabinet Simons, Guillaume III décida le 27 novembre 1856 d'invoquer sa puissance souveraine, afin d'octroyer au pays une nouvelle Constitution. Pour ses opposants, c'était un coup d'État, qualificatif que refusaient, à l'inverse, Guillaume III et les membres du gouvernement Simons qui, tous, avaient contresigné. Selon eux, ils étaient restés dans le cadre de la légalité, légalité qui, au sommet, était définie par les traités. On connaît, à ce sujet, les formules célèbres de la proclamation de Guillaume III du 27 novembre 1856 ainsi que du préambule de l'ordonnance royale grand-ducale du 27 novembre 1856 portant révision de la Constitution ⁴⁶. Suivant le modèle d'autres monarchies au sein du *Deutscher Bund* ⁴⁷, et s'inspirant probablement

45 Lire CR ChD, 23/10/1856, p. 41 : Jonas affirmait qu'admettre que les résolutions de la Diète puissent prévaloir sur la Constitution d'un État membre reviendrait à admettre que *le souverain* [le monarque] *pourrait changer arbitrairement les dispositions constitutionnelles*. Or, ajouta-t-il, ces dispositions constitutionnelles *ne peuvent, d'après les statuts de la Diète* [art. 56 Acte final de Vienne de 1820], *être modifiées que par la voie tracée par la Constitution* [i.e. la procédure de révision]. On remarquera que, ici, de manière explicite, Jonas fondait l'immunité de la Constitution à l'égard des résolutions de la Diète, non pas sur un article de la Constitution luxembourgeoise (par ex. l'art. 118 Const. 1848, relatif à la procédure de révision), ce qui aurait été logique si la Constitution était la norme suprême de l'ordre juridique au Luxembourg, mais sur l'art. 56 de l'Acte final de Vienne. Autrement dit, sa critique des résolutions était fondée, *in fine*, sur les traités constitutifs.

46 Mémorial n° 28 (30/11/1856), p. 209-223, ici p. 209-211.

47 Voir les modifications unilatérales de la Constitution par le roi Frédéric Auguste III en Saxe (1850), du roi Guillaume I^{er} au Wurtemberg (1850), du roi Georges V en Hanovre (1855), etc. ; HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte* 3 (note 23), p. 136.

de l'article 58 de l'Acte final de Vienne de 1820, Guillaume III affirmait qu'en regard à l'illégalité de l'obstruction de la Chambre (celle-ci devait, selon lui, admettre une révision), il était délié, en l'espèce, de l'obligation de suivre les articles 118 et 119 de la Constitution de 1848 relatifs à la procédure de révision et qu'il pouvait dès lors abroger tout seul les normes contestées et les remplacer par d'autres. Selon lui, l'effet de la supériorité du droit confédéral sur la Constitution luxembourgeoise ne se limitait pas à la solution n° 1 (i.e. l'art. 56 Acte final 1820).