Compte rendu de

Philippe Poirier (dir.), *Les pouvoirs d’un parlement. La Chambre des députés du Luxembourg*, Promoculture-Larcier, Windhof, 2014, 578 p., préface de Mars di Bartolomeo & Claude Frieseisen, président respectivement secrétaire général de la Chambre des députés

pour la revue *Hémecht*

Cet ouvrage, qui est aussi un rapport destiné à la Chambre des députés, est le fruit des recherches au sein de la Chaire de recherche en études parlementaires, née en 2011 d’une collaboration entre l’Université du Luxembourg et ladite Chambre des députés. Dirigé par Philippe Poirier, titulaire de la Chaire, l’ouvrage réunit des politistes déjà confirmés (Patrick Dumont, Raphaël Kies), de jeunes chercheurs en thèse de science politique (Astrid Spreitzer, Andreja Pegan) ainsi que des étudiants du master en gouvernance européenne (Pedro Carneiro, Anoushé Husain, Albane Knoppek, Badia Jarir, Jacques Thill).

Dans le contexte d’un désenchantement croissant des citoyens vis-à-vis des institutions politiques et d’un sentiment diffus que le parlement, si puissant d’antan (à en croire le discours usuel), a été peu à peu éclipsé par d’autres acteurs (le gouvernement, les partis politiques, les instances internationales et européennes, les partenaires sociaux, le Conseil d’État, les juridictions, etc.), l’objet de la présente recherche était « *d’évaluer l’état réel de l’autonomie parlementaire dans la politique contemporaine au regard de l’expérience singulière de la Chambre des députés du Luxembourg* » (p. 18/19). Alors même que l’État luxembourgeois se qualifie depuis 1948, en vertu de l’art. 51 de la Constitution, de démocratie « parlementaire », faut-il parler à l’heure actuelle de « *dé-parlementarisation* » ou la situation contemporaine, marquée des traits de la gouvernance et de l’européanisation, aboutit-elle à des « *formes éventuelles de restauration parlementaire* » (p. 19) ? La Chambre des députés est-elle toujours, si ce n’est le centre du pouvoir, du moins un acteur de poids dans le jeu politique de plus en plus complexe, ou est-ce un organe en perte de vitesse, une simple chambre d’enregistrement, pour utiliser une formule radicale ? La question est cruciale et sensible. Si, dans leur préface, le président et le secrétaire général de la Chambre des députés évoquent « *le dynamisme des parlements* », lequel serait de nature à préserver la place du parlement luxembourgeois « *au cœur de la démocratie* » (p. 9), la conclusion de l’ouvrage est plus mitigée. Elle est même surprenante puisque Ph. Poirier conclut que « *cette question demeurée lancinante tout au long de l’étude* [celle de la dé-parlementarisation ou re-parlementarisation] *ne saurait être tranchée* » (p. 551). Le lecteur/la lectrice se serait attendu(e) à au moins une ébauche de réponse, quitte à ce que celle-ci soit entourée de réserves et de *caveat*.

Il est certain qu’il est très difficile d’apporter à cette question une réponse scientifique. Celle-ci présuppose, en effet, une grille d’analyse qui permette, schématiquement, deux opérations intellectuelles. Premièrement, cette grille doit permettre d’évaluer, à une date X (par ex. « aujourd’hui »), l’étendue et la réalité du pouvoir de la Chambre des députés. Or, peut-on, dans ce contexte, parler d’un « pouvoir » au singulier ? L’ouvrage n’aborde pas de front, en introduction, cette question épistémologique. De fait, les divers auteurs se servent du pluriel à la fois dans le titre et dans le corps du propos, sans opérer à la fin une vue synthétique ou « addition ». Comment cerner alors au moins dans un secteur « tel pouvoir » de la Chambre ? La question n’est pas explicitement abordée, mais il est possible de dégager de la lecture de l’ouvrage une certaine approche systématique, somme toute consensuelle. Celle-ci consiste, d’une part, sur le plan du droit, à identifier et à lister les diverses compétences dont est investi l’organe « Chambre des députés » – à cet égard, on peut observer tantôt un rétrécissement, à l’image des transferts de compétences législatives à l’UE, tantôt une expansion, à l’instar des nouvelles compétences des parlements nationaux dans le processus décisionnel de l’UE. Puis, à cette analyse de science juridique, s’ajoute d’autre part une analyse empirique de science politique consistant à cerner l’usage réel que font les députés de ces compétences. À cet égard, la liberté d’action, et possible influence, des parlementaires est limitée par divers facteurs parmi lesquels il convient d’évoquer, notamment, la discipline au sein des partis défendant la stabilité de « leur » gouvernement, le manque de ressources et d’expertise des députés du reste peu nombreux et donc peu spécialisés, leur exclusion des diverses fora « tripartites » si typiques de la démocratie consociative luxembourgeoise, sans oublier leur manque de temps dû au cumul de mandats. Sur ce plan, l’ouvrage donne des données quantitatives instructives (voir, par ex., p. 232 ss, le nombre bas de propositions de lois, mais aussi, en même temps, le taux d’adoption relativement élevé de celles-ci dans les années 2000 : autour de 30 % !) ; l’ouvrage comporte également des mises en perspectives éclairantes, comme par ex. le chapitre 6, rédigé par Ph. Poirier, exposant de façon didactique les diverses formes et strates de démocratie consociative (« tripartites », « *Rentendësch* », Conseil économique et social, etc.).

Deuxièmement, la grille d’analyse se doit de cerner le/les pouvoir(s) de la Chambre des députés non seulement à une date – celle d’aujourd’hui –, mais à plusieurs, puisque les mots mêmes de dé-parlementarisation ou re-parlementarisation renvoient à une/des évolution(s) historique(s). La manière la plus simple, idéalement, serait de pouvoir identifier un modèle historique à tel moment du passé – la fin du 19e siècle est souvent érigée en référence cruciale, voire mythique –, à l’aune duquel il serait possible de jauger la réalité actuelle. Or, sur cette profondeur historique, l’ouvrage contient, certes, sur telle ou telle compétence en droit des mises en perspective ponctuelles ; il met en garde, à juste titre (p. 551), devant toute mystification d’un « âge d’or » du parlementarisme libéral luxembourgeois du 19e siècle ; mais, somme toute, l’état réel du pouvoir/des pouvoirs de la Chambre des députés, dans le passé, reste dans un relatif flou. Ainsi, alors qu’il aurait été instructif, et crucial, de connaître le nombre de propositions de lois et leur taux de réussite dans le passé (à la fin du 19e siècle), ces données manquent. Ce flou débouche, dès lors, sur des présuppositions historiques et des standards heuristiques contradictoires : alors que, à la p. 218, P. Dumont, B. Jarir et A. Spreitzer insistent, dès le départ, sur le fait qu’il convient de penser, à l’heure actuelle et aussi déjà pour le passé, le (véritable) pouvoir du parlement comme celui, simplement, d’approuver, d’infléchir ou de rejeter en aval les projets de lois provenant d’autrui (de l’exécutif), à d’autres endroits de l’ouvrage, en particulier tout au long du chapitre 3, le fait que, dans le cadre de la logique néo-corporatiste, ce n’est pas (« plus ») la Chambre des députés qui élabore réellement le contenu de la loi en matière économique et sociale est vu, systématiquement, comme un indice de déclin de son pouvoir. Or, la Chambre des députés a-t-elle été, à la fin du 19e siècle, l’instigatrice de la politique économique menée alors (par ex. en la matière si importante des concessions minières) ? C’est dire que certaines facettes de cette vaste problématique restent à creuser.

D’ores et déjà, de l’application de la méthode pluridisciplinaire susmentionnée, combinant science politique et science juridique, résulte une vaste fresque qui décrit la situation actuelle (voire antérieure) de la Chambre des députés dans divers secteurs, depuis son rôle en matière de règlement intérieur (chap. 1), de législation (chap. 2), de politiques économiques, sociales et environnementales (chap. 3), de contrôle budgétaire (chap. 4), de protection des droits de l’homme (chap. 5) et, *last but not least*, de politique internationale (chap. 6). Comblant une lacune de la littérature, la synthèse ainsi opérée est, à coup sûr, utile et souvent éclairante. Elle pose un cadre général pour toute recherche future sur ce terrain. Sur le fond, l’ouvrage présente aussi quelques faiblesses qui, toutefois, n’entament pas fondamentalement sa valeur. D’abord un angle mort : la question de l’étendue de l’autonomie législative de la Chambre des députés par rapport à ce nouvel acteur qu’est la Cour constitutionnelle est, certes, évoquée (p. 84 ss, « judiciarisation de la démocratie »), mais elle n’est pas approfondie. Ensuite, il manque, à la fin de l’ouvrage, une bibliographie ; si les références en notes de bas de page sont riches en ce qu’elles permettent notamment de découvrir des documents politiques et des écrits scientifiques parfois peu connus, en particulier sur le Luxembourg, certaines de ces références sont néanmoins inadéquates (notes 282, 283), incomplètes (des « *op. cit* ». dont on cherchera vainement l’indication première : notes 317, 412, 723, 748, etc.) ou peu claires (certains renvois aux documents parlementaires : ex. note 421 ; des indications approximatives : p. 533, « *source : débats parlementaires* »). Enfin, si le juriste que je suis salue la place importante, et parfois centrale, accordée au droit – les analyses en droit parlementaire du chapitre 1er (p. 61-216), sous la plume de Ph. Poirier, sont, en l’absence de toute littérature de science juridique, carrément pionnières ! –, il faut toutefois aussi noter, dans le chapitre 6 rédigé par les politistes les plus jeunes de l’équipe, un certain nombre de formulations approximatives, voire erronées relatives au droit. Des articles clés (ceux de Pierre Pescatore et de Patrick Kinsch) sur la place du droit international au Luxembourg ne sont pas cités. Ici on bute sur le défi majeur de toute recherche à ambition interdisciplinaire : savoir utiliser, à bon escient, le langage et les résultats d’une autre science, plus ou moins voisine de la sienne. À cet égard, la meilleure solution est encore, si cela est possible, d’associer des spécialistes des diverses sciences concernées. D’ailleurs, c’est dans cette voie que la Chaire de recherche en études parlementaires s’est engagée de plus en plus résolument ces derniers temps, ce qu’il convient de saluer.

Luc Heuschling

Professeur de droit constitutionnel, Université du Luxembourg