

30 AVRIL 2026

STRESS TEST DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

Les institutions luxembourgeoises sont-elles suffisamment résilientes face aux dérives autoritaires ?

Note cadre introductive au Stress test des institutions démocratiques

Au sein de l'Union européenne, où la démocratie et l'état de droit sont souvent présentés comme des acquis, certains États membres – notamment la Hongrie et la Pologne – ont connu un affaiblissement de ces principes au cours des deux dernières décennies. Une remise en cause des standards de la démocratie et de l'état de droit a également pu être observée dans d'autres systèmes juridiques à travers le monde, notamment en Serbie, en Turquie, en Géorgie, en Indonésie, en Inde et aux Philippines – sans mentionner les inquiétudes soulevées par les développements récents aux États-Unis.

Le concept de *démocratie illibérale*¹ renvoie à un régime dans lequel les dirigeants politiques sont désignés par des élections formellement régulières, mais où les garanties constitutionnelles fondamentales – pluralisme politique, séparation des pouvoirs, protection effective des droits et libertés – sont systématiquement affaiblies par ces derniers ; un phénomène décrit dans la littérature scientifique comme *érosion démocratique* (« democratic backsliding »²).

Ces évolutions suscitent une préoccupation croissante : dans quelle mesure les institutions propres aux démocraties constitutionnelles sont-elles capables de résister à des dynamiques de concentration du pouvoir par des dirigeants aux tendances autocratiques, régulièrement élus, mais mettant en œuvre un programme de recul démocratique ?

C'est dans cette perspective que s'inscrit le projet de Stress test des institutions luxembourgeoises, destiné à analyser la capacité de résistance du système institutionnel luxembourgeois face à d'éventuelles dérives autoritaires, quand bien même aucun risque imminent ne serait constaté.

¹ F. ZAKARIA, *The Rise of Illiberal Democracy*, in *Foreign Affairs*, Nov-Dec 1997, 76(6), p. 22.

² L'institution V-Dem basée à l'Université de Gothenburg en Suède recense annuellement le degré d'avancement des principes démocratiques dans l'ensemble des pays du monde. Dans son rapport « *Democracy Report 2026 Unraveling The Democratic Era?* », elle constate qu'en 2026, 44 pays connaissent un processus d'érosion démocratique, contre seulement 18 engagés dans une dynamique de démocratisation. L'institution observe également que près de 3 personnes sur 4 dans le monde – 74 % – vivent désormais dans des autocraties.

LES MÉCANISMES DE L'ÉROSION DÉMOCRATIQUE

Les transitions vers des régimes autoritaires qui caractérisent l'époque récente sont rarement le fait de ruptures institutionnelles brutales, telles que des coups d'État ou des abrogations formelles de constitutions nationales, prépondérantes au cours du XX^e siècle. L'érosion démocratique résulte plutôt d'un processus graduel, marqué par une succession de réformes juridiques ou d'altération de pratiques institutionnelles, modifiant progressivement l'équilibre des pouvoirs.

La préservation de l'état de droit³ ne se satisfait pas de la simple conformité aux règles formelles mais implique également le respect de certaines valeurs comme la séparation des pouvoirs, l'équilibre institutionnel et la protection des droits fondamentaux. Faisant écho au principe de l'état de droit, la *retenued institutionnelle* (« institutional forbearance »⁴) est considérée comme un principe de gouvernance nécessaire au bon fonctionnement des démocraties. Il commande que les gouvernants se retiennent dans le déploiement de leurs prérogatives institutionnelles, en évitant les actions qui, tout en respectant la lettre de la loi, en violeraient manifestement l'esprit.

La stratégie de l'autocrate est d'ébranler ces concepts protecteurs.

Les autocrates contemporains sont plutôt légalistes⁵ : ils agissent sans violer formellement les procédures ni démanteler les institutions ; ils les maintiennent en place, mais en modifient les fonctions et le sens. Ils détournent systématiquement à leur profit les normes légales et constitutionnelles, s'arrogeant des prérogatives institutionnelles que la pratique établie n'avait jusqu'alors jamais reconnues. Loin d'être formellement abolies, les institutions peuvent ainsi être instrumentalisées à des fins antidémocratiques.

Les recherches scientifiques ont mis en lumière différentes stratégies que les autocrates déploient pour démanteler le tissu institutionnel d'une démocratie libérale⁶ :

- Les dirigeants illibéraux veillent généralement à préserver le principe d'élections régulières, tout en biaisant les conditions de leur déroulement. L'autonomie des organes chargés de la gestion et du contrôle des opérations électorales peut faire l'objet de restrictions, tandis que le pluralisme politique est progressivement étranglé. Cela se traduit notamment par la modification des règles de financement des partis au détriment de l'opposition ou par l'imposition de critères d'éligibilité restrictifs, limitant le champ des candidats admis à concourir.
- Les dirigeants autocrates s'attaquent en priorité à l'indépendance de la justice. Lorsque l'édifice institutionnel résiste ou qu'une majorité parlementaire suffisante fait défaut pour pouvoir adopter de telles mesures, ils recourent alors à une stratégie de limitation de l'accès à la justice.
- Le pouvoir, souvent discrétionnaire, de nomination à des fonctions stratégiques au sein de l'appareil d'État est fréquemment mobilisé par les autocrates pour placer des personnes loyales à des postes de direction, alignant ainsi les institutions sur le pouvoir et restreignant leur autonomie. Des stratégies de clientélisme, voire de corruption, permettent par ailleurs d'étendre cet alignement à d'autres parties prenantes, notamment aux acteurs de la sphère économique et financière.
- La réduction des dotations budgétaires est une autre manière de porter atteinte aux institutions et autorités indépendantes sans les abolir formellement. Le cas échéant, des structures parallèles, placées directement sous le contrôle du pouvoir autocratique, sont instituées afin de contourner (ou supplanter) les organes indépendants existants.

³ L'état de droit désigne le principe en vertu duquel toutes les autorités publiques doivent agir dans les limites fixées par le droit, en conformité avec les valeurs de démocratie et de protection, voire de promotion, des droits fondamentaux, et sous le contrôle de juridictions indépendantes et impartiales, v. F. KRENC, « Conclusions. Au cœur de l'État de droit », in P. DE BANDT et als (coord.), *L'État de droit en question : fondements, enjeux et perspectives européennes*, Anthemis, 2025, p. 263.

⁴ S. LEVITSKY & D. ZIBLATT, *How Democracies Die*, New York, Crown Publishing, 2018.

⁵ K. L. SCHEPPELE, *Autocratic legalism*, in *The University of Chicago Law Review*, 2018, 85(2), pp. 545–584.

⁶ W. SADURSKI, *A pandemic of populists*, Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

- L'instrumentalisation des procédures d'urgence permet aux autocrates d'adopter des textes dont la conformité à la Constitution est douteuse, voire des textes inconstitutionnels, en court-circuitant tout débat parlementaire approfondi.
- Le plus souvent, la prise de contrôle des médias et la restriction des voies d'expression de la société civile font partie de la boîte à outils des autocrates. Ils utilisent également les dispositifs de propagande étatique pour renforcer une orientation culturelle et idéologique uniforme.

QUEL EST L'OBJECTIF DU STRESS TEST LUXEMBOURGEOIS ?

À l'aune des mécanismes de basculement autoritaire identifiés, le Stress test luxembourgeois vise à examiner la robustesse de l'architecture institutionnelle au Luxembourg - constitutionnelle, législative et européenne - face à de potentielles dérives illibérales.

Le Stress test poursuit avant tout un objectif scientifique et analytique. Il ne vise ni à formuler des recommandations politiques, ni à anticiper une évolution politique particulière. L'objectif est de mieux comprendre les mécanismes juridiques qui structurent la résilience d'un système démocratique.

En identifiant les forces et les fragilités potentielles des institutions luxembourgeoises, ce projet vise ainsi à nourrir une réflexion plus large sur la solidité de notre édifice juridique et sur les conditions nécessaires à une meilleure préservation des institutions démocratiques et de l'état de droit.

QUELLE EST LA MÉTHODOLOGIE DU STRESS TEST LUXEMBOURGEOIS ?

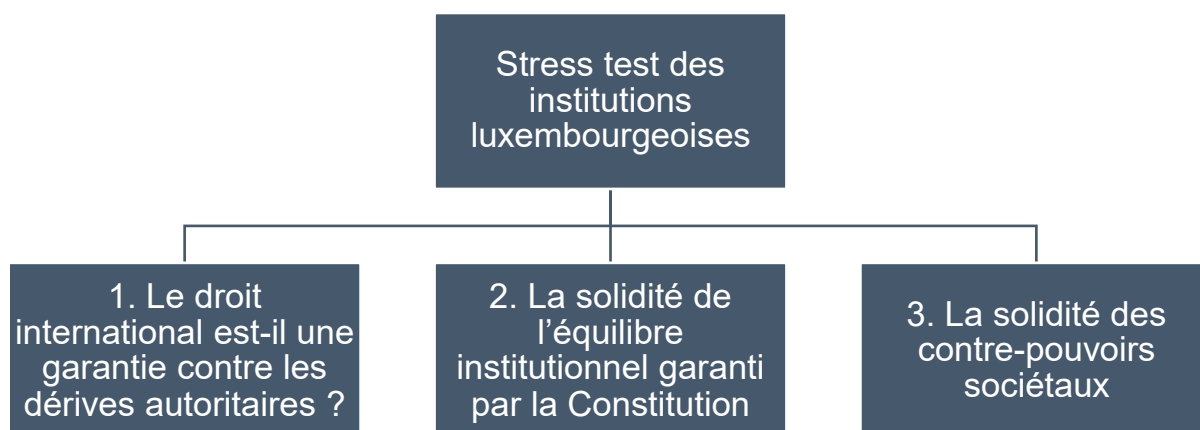
Le projet repose sur une méthodologie d'analyse prospective inspirée des stress tests utilisés dans le domaine financier ou dans la gestion des infrastructures critiques publiques. Dans ces domaines, un stress test consiste à soumettre un système à des conditions extrêmes ou inhabituelles, afin d'en évaluer la robustesse et d'en identifier les éventuelles vulnérabilités.

Appliqué aux institutions démocratiques luxembourgeoise, ce stress test envisage différents scénarios hypothétiques, dans lesquels un parti à tendance illibérale obtiendrait une majorité, relative ou absolue, à la Chambre des Députés. Ledit parti serait appelé à former le gouvernement, seul ou en coalition avec d'autres partis. L'analyse est par ailleurs conduite sur le fondement d'une Constitution inchangée : l'hypothèse d'une révision constitutionnelle est exclue du champ de l'étude.

L'analyse se concentre sur les stratégies juridiques et institutionnelles susceptibles d'être mobilisées dans le contexte d'une telle dérive autoritaire ainsi que les contre-pouvoirs susceptibles d'y faire obstacle. Les différentes notes de recherche examinent les règles constitutionnelles, législatives et administratives applicables dans le but d'y déceler des faiblesses susceptibles d'offrir des marges de manœuvre dont pourraient disposer les décideurs politiques pour mettre en œuvre un programme illibéral.

L'ARCHITECTURE DU STRESS TEST LUXEMBOURGEOIS

Le Stress test institutionnel luxembourgeois repose sur plusieurs thématiques d'analyse complémentaires. Ces thématiques correspondent à un ensemble de mécanismes institutionnels ou sociétaux, susceptibles de contribuer à la protection – ou, le cas échéant, à l'affaiblissement – de l'état de droit.



Les axes thématiques 1, 2 et 3 donnent lieu à une série de questions de recherche examinées dans des notes scientifiques synthétiques.

Les analyses développées dans les différentes notes de recherche feront l'objet, dans une étape ultérieure du projet, d'un rapport de synthèse qui permettra de regrouper et de mettre en perspective les résultats des recherches thématiques, afin d'offrir une lecture globale de la robustesse des institutions luxembourgeoises.

Le tableau ci-après présente une vue d'ensemble des notes de recherche faisant partie des axes thématiques étudiés :

Pilier d'analyse	Notes de recherche	Questions clés examinées
1. Le droit international est-il une garantie contre les dérives autoritaires ?	<i>Rôle de la CJUE dans la protection de l'état de droit</i> <i>Rôle de la Cour européenne des droits de l'homme dans la protection de l'état de droit</i> <i>Résilience des mécanismes de protection du droit international au Luxembourg</i>	Capacité des normes internationales et européennes à protéger les droits fondamentaux face à des lois liberticides ; portée de la primauté du droit international ; rôle du juge national dans l'application des normes internationales ; contrôle de conventionalité du Conseil d'État ; capacité d'intervention des juridictions européennes en cas de dérive autoritaire.
2. La solidité de l'équilibre des pouvoirs garanti par la Constitution		
La séparation et l'équilibre des pouvoirs en cas de dérive autoritaire	<i>Séparation et équilibre des pouvoirs</i>	
Le pouvoir législatif	<i>Instrumentalisation de la loi et processus législatif</i> <i>Cadre juridique des élections législatives</i> <i>Statut et rôle de l'opposition parlementaire</i>	Risques d'adoption de lois liberticides ; utilisation stratégique des procédures législatives ; encadrement des habilitations législatives au profit de l'exécutif ; vulnérabilités du cadre électoral ; garanties du pluralisme politique et droits de l'opposition parlementaire.
Le pouvoir exécutif	<i>Statut et neutralité de la fonction publique</i> <i>Tutelle du gouvernement sur les communes</i> <i>Régime constitutionnel de l'état de crise</i>	Risque de politisation de la haute fonction publique ; modalités de nomination et de révocation des hauts fonctionnaires ; garanties d'indépendance administrative ; usage du pouvoir de tutelle sur les communes ; protection de l'autonomie communale ; encadrement constitutionnel et risques d'abus des pouvoirs d'exception.
Le pouvoir judiciaire	<i>Indépendance de la magistrature</i> <i>Indépendance du Parquet</i> <i>Accessibilité de la justice</i> <i>Contrôle de constitutionnalité des lois</i>	Garanties d'indépendance judiciaire ; rôle du Conseil national de la justice ; organisation judiciaire et marges d'intervention du législateur ; indépendance du ministère public ; risques d'instrumentalisation des poursuites pénales ; accès effectif des citoyens à la justice.
3. La solidité des contre-pouvoirs sociétaux	<i>Les contre-pouvoirs dans la défense du débat démocratique (médias, institutions de recherche, secteur artistique et culturel)</i> <i>Les contre-pouvoirs dans la défense des droits humains (société civile)</i>	Résilience des médias et organes de régulation ; désinformation et rôle des réseaux sociaux ; autonomie des universités et centres de recherche ; dépendance financière des institutions culturelles ; liberté associative et capacité d'action de la société civile.

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 de leur travail et de compléter leurs recherches de ressources et de références.

© **Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, 2026**

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 : Julie Kaprielian, Marc Schiltz, « Les institutions luxembourgeoises sont-elles suffisamment résilientes face aux dérives autoritaires ? Note cadre introductive au Stress test des institutions démocratiques », *Stress test des institutions démocratiques*, Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 30 avril 2026.

Auteurs : Dr Julie Kaprielian, Dr Marc Schiltz, Cellule scientifique de la Chambre des Députés

Editrice : Dr Julie Kaprielian, Cellule scientifique de la Chambre des Députés

Assistante scientifique : Anaïs Harket, Cellule scientifique de la Chambre des Députés

Requérant : Conférence des Présidents

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

Luxembourg, 30 avril 2026.