

11 SEPTEMBRE 2026

STRESS TEST DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

La séparation et l'équilibre des pouvoirs en cas de dérive autoritaire

Hicham Rassafi-Guibal

Résumé¹

- La question de la résilience des institutions démocratiques à l'élection d'un parti illibéral ou autoritaire appelle une réflexion systématique sur **la séparation et l'équilibre des pouvoirs** tels qu'établis par la Constitution.
- La séparation et l'équilibre des pouvoirs permettent de déterminer les interactions entre pouvoirs constitués et contre-pouvoirs. Ils permettent, en définitive, de déterminer les marges d'action respectives de chacun des pouvoirs constitués et, corrélativement, la résilience des institutions et de la nature démocratique du Luxembourg.
- Pour mener à bien cette analyse, la présente étude propose de rechercher quel organe constitutionnel est, à texte constitutionnel constant, en mesure d'imposer sa volonté aux autres organes, selon différentes hypothèses de travail.
- **Plus les hypothèses où un pouvoir constitué peut imposer sa volonté aux autres pouvoirs sont nombreuses, plus le pouvoir est concentré et moins la démocratie est résiliente. À l'inverse, plus les pouvoirs parviennent à s'empêcher mutuellement de commettre tout excès, plus les institutions et la démocratie sont résilientes.**
- L'examen systématique du cadre constitutionnel en vigueur fait apparaître un très net déséquilibre institutionnel au profit de la Chambre des Députés. La Chambre contrôle institutionnellement tant le Grand-Duc que le Gouvernement, sans aucune réciprocité.
- Les contre-pouvoirs à la Chambre existent, mais ils sont à trouver, parmi les organes constitutionnels, exclusivement dans le pouvoir judiciaire et restent fragiles, en ce sens que la Chambre dispose de nombreux moyens d'action pour limiter le contrôle juridictionnel de ses actes et des actes réglementaires et individuels pris pour leur application.
- La conséquence directe du constat qui précède réside dans une limitation des moyens de résilience face à une poussée autoritaire/illibérale.

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

- L'examen systématique du cadre constitutionnel est appuyé, notamment, sur une analyse comparative. La conclusion est que le cadre constitutionnel luxembourgeois se distingue très nettement sur le plan de l'équilibre des pouvoirs de celui de ses voisins et, plus généralement, des démocraties occidentales.

Zesummefaassung²

- D'Fro, wéi resilient déi demokratesch Institutioune sinn, am Fall wou eng illiberal oder autoritär Partei gewielt gëtt, verlaangt eng systematesch Reflexioun iwwert **d'Separatioun an d'Gläichgewicht vun de Pouvoiren**, wéi se an der Verfassung verankert sinn.
- D'Separatioun an d'Gläichgewicht vun de Pouvoiren erméiglechen et, d'Interaktiounen tëscht verfassungsméisseg Pouvoiren a Contre-pouvoiren ze bestëmmen. Schlussendlech erlabe se et, de jeeweilegen Handlungsspillraum vun all eenzelem verfassungsméisseg Pouvoir an domat d'Resilienz vun den Institutioune a vun der demokratescher Natur vu Lëtzebuerg ze ermëttelen.
- Fir dës Analys erfollegräich kënnen ofzeschléissen, ënnersicht déi virleidend Etüd unhand vu verschiddenen Aarbechtshypothesen, wéi e Verfassungsorgan bei onverännertem Verfassungstext amstand ass, deenen aneren Organer säi Wëllen opzewéngen.
- **Jee méi Hypothesen et gëtt, bei deenen ee verfassungsméisseg Pouvoir deenen anere Pouvoir säi Wëllen opzwéngen kann, desto méi grouss ass d'Muechtkonzentratioun an desto méi schwach ass d'Resilienz vun der Demokratie. Ëmgedrëint gëllt: Jee besser et de Pouvoir geléngt, all d'Iwwergrëffer vum jeeweils aneren ze verhënneren, desto méi resilient sinn d'Institutioune an d'Demokratie.**
- Déi systematesch Ënnersichung vum gültege verfassungsrechtleche Kader deckt e ganz däitlech institutionellt Ongläichgewicht zugonschte vun der Chamber op. Si übt nämlech déi institutionell Kontroll iwwert de Grand-Duc an iwwert d'Regierung aus, ouni selwer duerch si kontrolléiert ze ginn.
- Contre-pouvoiren zur Chamber existéieren zwar, sinn ënnert de verfassungsméisseg Organer awer ausschliesslech am judiciaire Pouvoir ze fannen a bleiwen an deem Sënn fragil, dass d'Chamber eng ganz Rei vu Moosnamen ergräife kann, fir déi rechtlech Iwwerprüfung vun hire Beschlëss souwéi vu Reguléierungs- an Individualakten anzeschränken, déi fir d'Ëmsetzung vun deene Beschlëss erlooss goufen.
- Eng direkt Konsequenz vun dësem Constat ass d'Limitatioun vun de Moyenen fir d'Resilienz vis-à-vis vun engem autoritären/illiberalen Virstouss.
- Déi systematesch Analys vum verfassungsrechtleche Kader stäipt sech notament op eng komparativ Analys. Als Conclusioun léisst sech feststellen, dass de lëtzebuergesche verfassungsrechtleche Kader sech a Bezuch op d'Gläichgewicht vun de Pouvoir ganz däitlech vum deem vu sengen Noperen an, méi allgemeng, vun deem vu westlechen Demokratien ënnerscheet.

² Dëst ass eng Iwwersetzung vun der ursprénglech op Franséisch verfaasster Zesummefaassung vun dëser Aarbecht.

Zusammenfassung³

- Die Frage nach der Resilienz der demokratischen Institutionen bei der Wahl einer illiberalen oder autoritären Partei verlangt eine systematische Reflexion über **die Teilung und das Gleichgewicht der Gewalten**, wie sie in der Verfassung verankert sind.
- Die Teilung und das Gleichgewicht der Gewalten erlauben die Bestimmung der Wechselwirkungen zwischen verfassungsmäßigen Gewalten und Gegenkräften. Schließlich ermöglichen sie es, den jeweiligen Handlungsspielraum einer jeden verfassungsmäßigen Gewalt und somit die Resilienz der Institutionen und der demokratischen Natur Luxemburgs zu ermitteln.
- Im Hinblick auf einen erfolgreichen Abschluss dieser Analyse untersucht die vorliegende Studie anhand von verschiedenen Arbeitshypothesen, welches Verfassungsorgan bei unverändertem Verfassungstext in der Lage ist, den anderen Organen seinen Willen aufzuzwingen.
- **Je zahlreicher die Hypothesen, nach denen eine verfassungsmäßige Gewalt den anderen Gewalten ihren Willen aufzwingen kann, desto größer die Machtkonzentration und desto schwächer die Resilienz der Demokratie. Umgekehrt gilt: Je besser es den Gewalten gelingt, jegliche Übergriffe der jeweils anderen zu verhindern, desto resilienter sind die Institutionen und die Demokratie.**
- Die systematische Untersuchung des gültigen verfassungsrechtlichen Rahmens offenbart ein sehr deutliches institutionelles Ungleichgewicht zugunsten der Abgeordnetenkommer. Diese übt nämlich sowohl über den Großherzog als auch über die Regierung die institutionelle Kontrolle aus, ohne selbst durch sie kontrolliert zu werden.
- Gegenkräfte zur Abgeordnetenkommer existieren zwar, sind unter den verfassungsmäßigen Organen jedoch ausschließlich in der Judikative zu finden und bleiben fragil, insofern als die Abgeordnetenkommer zahlreiche Maßnahmen ergreifen kann, um die rechtliche Überprüfung ihrer Beschlüsse sowie der zu deren Anwendung erlassenen Regulierungs- und Individualakte einzuschränken.
- Eine direkte Folge aus dieser Feststellung ist die Einschränkung der Mittel zur Resilienz im Falle eines autoritären/illiberalen Vorstoßes.
- Die systematische Untersuchung des verfassungsrechtlichen Rahmens stützt sich insbesondere auf eine komparative Analyse. Schlussfolgernd lässt sich feststellen, dass der luxemburgische verfassungsrechtliche Rahmen sich hinsichtlich des Gleichgewichts der Gewalten sehr deutlich von dem seiner Nachbarn und, im weiteren Sinne, von dem westlicher Demokratien unterscheidet.

³³ Dies ist eine Übersetzung der ursprünglich auf Französisch verfassten Zusammenfassung dieser Arbeit.

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.

© **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 : Hicham Rassafi-Guibal, « La séparation et l'équilibre des pouvoirs en cas de dérive autoritaire », *Stress test des institutions démocratiques*, Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 11 septembre 2026.

Auteur : Dr Hicham Rassafi-Guibal, Avocat à la Cour au Barreau de Luxembourg

Relecteur : Anonyme

Éditrices : Dr Clémence Janssen-Bennynck, Dr Marie Marty, Dr Élise Mouriesse, 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, le 11 septembre 2026.

Sommaire

Introduction – Contexte, objet, hypothèse et méthode	7
1.1 – Architecture des risques autoritaires	7
1.2 – Acteurs et dynamique constitutionnels : pouvoirs constitués politiques et rapport de forces	8
1.3 – Perspective d'étude : le pouvoir d'interprétation	8
1.4 – Méthode	9
1 – Le contrôle par la Chambre des autres pouvoirs politiques constitués	10
1.1 – Le contrôle institutionnel du Gouvernement	10
1.1.1 – L'engagement de la responsabilité du Gouvernement	11
1.1.2 – L'extension autonome du contrôle du Gouvernement par la Chambre : la motion de méfiance	12
1.2 – Le contrôle de la procédure de dissolution	13
1.3 – Le contrôle institutionnel du Grand-Duc	14
1.3.1 – Un contrôle de la Chambre sur la mise en œuvre de l'article 60	14
1.3.2 – Une neutralisation des contre-pouvoirs du Grand-Duc	15
1.4 – Complément d'analyse : l'extension du domaine de la loi	16
1.4.1 – Les matières réservées à la loi	16
1.4.2 – Les incursions dans l'exercice du pouvoir exécutif	17
2 – L'absence de mécanismes d'arbitrage	18
2.1 – L'impossible recours au juge	18
2.2 – L'impossible appel au peuple	20
3 – Les moyens limités de résilience des institutions	21

Introduction – Contexte, objet, hypothèse et méthode

1.1 – Architecture des risques autoritaires

La présente étude vise à apprécier la résilience du cadre constitutionnel luxembourgeois face à l'accès au pouvoir d'une majorité autoritaire ou illibérale.

Trois hypothèses prenant comme point de départ l'élection d'un parti autoritaire ou illibéral¹ sont données :

- 1. celle d'une majorité absolue, n'atteignant pas la majorité qualifiée de l'article 71, alinéa 3, de la Constitution, nécessaire pour modifier la Constitution ;
- 2. celle d'une majorité relative n'ayant pas abouti à la formation d'une coalition, mais ayant permis la constitution d'un Gouvernement ;
- 3. celle d'une majorité relative ayant abouti à la formation d'une coalition et permis la constitution d'un Gouvernement sur cette base.

Les hypothèses sub 1 et 3 induisent un schéma classique, connu et normal – dans le sens : envisagé par la Constitution – d'un Gouvernement reposant sur une majorité, fût-elle absolue ou de coalition, ce qui est quasi exclusivement le cas dans l'histoire politique contemporaine du Luxembourg².

En revanche, l'hypothèse sub 2 constitue un cas rarissime dans l'histoire du Luxembourg : celui d'un Gouvernement minoritaire, c'est-à-dire d'un Gouvernement ne reposant que sur une majorité relative, sans majorité absolue ni majorité de coalition. Ce cas est particulièrement intéressant car il n'est pas du tout envisagé par la Constitution. Il n'est donc possible d'inférer de la Constitution ni possibilité ni impossibilité d'une telle situation. Politiquement, elle est possible. Juridiquement, elle est fragile, ne serait-ce que parce qu'elle n'est viable qu'à la condition de n'avoir aucune majorité **contre** le Gouvernement nommé.

Les hypothèses de travail données limitent le champ de l'étude à une majorité autoritaire ne disposant pas de la majorité qualifiée nécessaire pour modifier la Constitution. Il est communément admis que la majorité qualifiée doit recueillir au minimum 40 voix sur celles des 60 députés³. Toutefois, une autre lecture de la Constitution contredit cette conclusion. L'article 71, alinéa 1^{er}, établit une condition générale de quorum qui s'élève à la moitié des députés. La Chambre ne peut donc valablement délibérer que si 30 députés sont réunis. L'alinéa 2 de l'article 71 établit la majorité simple à la majorité des **suffrages**, soit avec un nombre de votants égal au quorum : $(30/2) + 1 = 16$ voix. La majorité qualifiée, elle, est établie à au moins $\frac{2}{3}$ des suffrages – et non des membres de la Chambre –, soit au minimum $30 \times \frac{2}{3} = 20$ voix. La majorité qualifiée minimale, compte tenu de la condition de quorum, est donc de 20 voix et non de 40.

La conclusion est identique si l'on se fonde sur la disposition spéciale relative à la révision de la Constitution. L'article 131, alinéa 2, établit la majorité qualifiée aux $\frac{2}{3}$ des **suffrages**, sans condition de quorum, ce qui implique qu'il faut appliquer la condition de quorum générale établie à l'article 71, soit la moitié des députés. La situation était différente avant la révision issue de la loi du 19 décembre 2003, puisque l'article 114 prévoyait alors une condition de quorum des $\frac{3}{4}$ des membres de la Chambre, soit 45 membres et une majorité des $\frac{2}{3}$, soit 30 voix. Cette condition de quorum a été supprimée par la loi du 19 décembre 2003 portant révision de l'article 114 de la Constitution.

Une majorité autoritaire pourrait trouver dans une interprétation immédiate et littérale de la Constitution un appui solide pour abaisser le seuil communément admis de la majorité qualifiée.

1.2 – Acteurs et dynamique constitutionnels : pouvoirs constitués politiques et rapport de forces

La question n'est pas de savoir si une telle évolution est probable. Elle consiste uniquement à déterminer si les mécanismes prévus par la Constitution permettraient d'en limiter les effets lorsque les principaux acteurs politiques cesseront de partager les principes démocratiques sur lesquels repose le fonctionnement ordinaire des institutions, et en considération desquels elles ont été conçues.

Une Constitution démocratique ne se caractérise pas seulement par l'organisation des pouvoirs qu'elle institue. Elle se mesure également à sa capacité de préserver cet équilibre lorsque les règles de retenue, voire de coopération et de loyauté constitutionnelles et politiques disparaissent.

L'objet de la présente étude est donc d'identifier, à texte constitutionnel constant, les mécanismes susceptibles de faire obstacle à une concentration du pouvoir politique.

L'étude porte sur les **pouvoirs constitués politiques**. Par cette expression, on entend **les pouvoirs institués par la Constitution, et placés dans le jeu politique**. Cette position dans le jeu politique résulte soit de la composition, soit de la nature même des pouvoirs qui leur sont conférés. Ces pouvoirs sont au nombre de trois :

- **La Chambre des Députés**, d'abord, du fait de sa composition qui traduit sa nature profonde de lieu institutionnel de l'expression politique du titulaire de la souveraineté⁴.
- **Le Gouvernement**, ensuite, qui, par sa composition également ainsi que par les conditions de son existence, assure un rôle d'interface politique-administration.
- **Le Grand-Duc**, enfin, que la Constitution place au sein du jeu politique en tant que partie de l'élément bicéphale auquel échoit formellement le pouvoir exécutif⁵.

Le Conseil d'État est exclu de cette catégorie de pouvoirs constitués politiques. L'institution est certes un pouvoir constitué, et, sûrement, sa composition dépend-elle du jeu politique⁶, mais, si elle est à la frontière du terrain, elle en reste toutefois à l'extérieur. La raison en est que la Constitution ne lui confère pas de pouvoir d'appréciation politique. L'examen de conformité d'un projet aux normes supérieures⁷ qu'elle conduit est juridique et non politique⁸.

Les juridictions sont également exclues du concept de pouvoir constitué politique. Aux termes de l'article 97 de la Constitution, les cours et tribunaux exercent le pouvoir judiciaire. Ils sont donc bien un pouvoir constitué, mais ce pouvoir n'est pas politique. Il est dans la nature du pouvoir judiciaire de régler les conflits sur le plan du droit, et non sur le plan politique.

L'étude fait également intervenir le concept de **rapport de forces**. On entend par cette expression **la situation dans laquelle la volonté respective de deux ou plusieurs pouvoirs constitués politiques s'opposent ou, au moins, divergent, sans que les mécanismes de résolution des conflits par consensus ou compromis n'aient pu jouer parfaitement leur rôle**.

Dans le fonctionnement ordinaire des institutions, les divergences d'interprétation sont généralement absorbées par la négociation politique⁹ ou par les conventions de la Constitution¹⁰, qui se distinguent de la coutume constitutionnelle¹¹ par le fait que les conventions n'appellent pas de sanction juridique, mais uniquement politique.

Le rapport de forces apparaît lorsque l'issue d'un différend dépend moins du bien-fondé des positions en présence, ou de la configuration politique, que de l'exercice de prérogatives institutionnelles permettant à une institution d'imposer sa volonté à une autre.

1.3 – Perspective d'étude : le pouvoir d'interprétation

La présente étude repose sur l'hypothèse suivante : lorsqu'un conflit oppose durablement plusieurs pouvoirs constitués, une institution finit nécessairement par imposer son interprétation de la Constitution. Une telle sortie nécessaire doit exister, à défaut de quoi, l'État cesse de fonctionner de façon régulière et continue.

La question centrale n'est donc pas de savoir quel pouvoir détient formellement la compétence considérée. Elle consiste à déterminer **qui possède, en dernière analyse, le pouvoir d'imposer sa volonté aux autres pouvoirs**.

Cette capacité est désignée, dans la suite de cette étude, comme le **pouvoir d'interprétation**. Par cette expression, on entend non seulement la faculté, pour un pouvoir constitué politique, de dégager une norme à partir d'une ou de plusieurs dispositions constitutionnelles, mais également celle d'imposer cette interprétation aux autres pouvoirs constitués politiques par le recours aux mécanismes institutionnels dont il dispose.

Dans cette perspective, la résilience démocratique dépend moins de la répartition formelle des compétences que de la dispersion du pouvoir d'interprétation. Corrélativement, la concentration du pouvoir d'interprétation non seulement rend possible, au minimum, le maintien au pouvoir d'un régime autoritaire, mais aussi facilite son action, en neutralisant les organes tiers susceptibles de s'opposer – juridiquement – à la mise en œuvre de son programme.

1.4 – Méthode

L'étude ne recherche pas l'interprétation doctrinale la mieux admise de chaque disposition constitutionnelle. Elle cherche à identifier l'interprétation qui pourrait effectivement prévaloir dans une situation de rapport de forces. Cette distinction est essentielle, car il existe une tendance très nette des régimes autoritaires à tenter de fonder leurs décisions sur une apparence de légalité¹².

La méthode sur laquelle se fonde la présente étude mobilise deux leviers du pouvoir d'interprétation.

- **Le premier levier repose sur le concept d'interprète authentique**, dégagé dans le cadre de la théorie réaliste de l'interprétation. Parmi d'autres fondements, la théorie réaliste de l'interprétation repose sur l'idée que l'interprétation n'est pas un acte de savoir, de connaissance, mais de pouvoir¹³.

L'interprète authentique est celui qui fixe le sens juridiquement valable d'une disposition et l'impose. Lorsque cette interprétation échappe au contrôle d'un tiers, notamment d'un juge, elle devient un acte de pouvoir : l'institution concernée ne se borne plus à appliquer la Constitution, elle en détermine et en impose la portée effective.

La présente étude recherchera donc, pour chaque hypothèse, quelle institution est en mesure de faire prévaloir son interprétation de la Constitution et d'imposer ainsi sa volonté aux autres pouvoirs constitués.

- **Le second levier s'appuie sur la pratique et les conventions de la Constitution**. En bousculant les règles du jeu politique, un régime autoritaire pourrait substituer des interprétations et pratiques nouvelles aux anciennes, afin de redéfinir l'étendue effective des compétences constitutionnelles respectives des pouvoirs constitués politiques. En effet, même dépourvues de sanction juridictionnelle, les conventions structurent le comportement

des acteurs politiques et peuvent progressivement redéfinir l'issue des rapports de forces. Ce changement des règles politiquement admises du jeu politique présente l'effet de renforcer la position de l'institution qui parvient à imposer son interprétation.

La mécanique de redéfinition des rapports de forces susceptible d'être mise en œuvre par un parti autoritaire repose donc sur les éléments suivants :

- tout régime autoritaire recherche sa légitimité dans une norme – pas une disposition, pas un texte, mais l'interprétation juridique qu'on lui impose ;
- une institution peut imposer sa volonté, c'est-à-dire, son interprétation d'un texte, lorsqu'elle s'empare ou se voit reconnaître la qualité d'interprète authentique, et
- le fait d'avoir imposé une fois son interprétation permet à une institution de se prévaloir de ce précédent pour maintenir, à l'avenir, sa qualité d'interprète authentique et, par conséquent, son pouvoir.

Dans cette perspective d'analyse, l'examen systématique de la Constitution conduit à un constat simple : la Chambre des Députés occupe une position institutionnelle dominante dans les rapports qu'elle entretient avec les autres pouvoirs constitués.

Cette prééminence ne résulte pas d'une disposition particulière. Elle procède de la combinaison de divers mécanismes qui permettent à la Chambre d'exercer une influence déterminante sur le Gouvernement, sur le Grand-Duc et, plus largement, sur l'interprétation des règles qui organisent leurs rapports.

La position de la Chambre résulte, d'une part, de l'étendue des instruments de contrôle qu'elle exerce sur le Gouvernement et sur le Grand-Duc (Partie 1), d'autre part, de l'absence de véritables mécanismes d'arbitrage (Partie 2). Cette position prédominante de la Chambre a pour conséquence de minorer les moyens de résilience des institutions (Partie 3).

1 – Le contrôle par la Chambre des autres pouvoirs politiques constitués

La prééminence de la Chambre sur les autres pouvoirs politiques constitués est une particularité du droit constitutionnel luxembourgeois. Alors que les autres démocraties parlementaires occidentales ont progressivement développé des mécanismes destinés à limiter les effets d'une domination parlementaire, la Constitution luxembourgeoise demeure marquée par une concentration relativement importante des moyens d'action entre les mains de la Chambre. On ne peut que rejoindre la conclusion d'observateurs attentifs de la vie politique et institutionnelle luxembourgeoise selon qui¹⁴ « [l]a Constitution de 2023 reste en deçà de l'aménagement d'un régime parlementaire rationalisé »¹⁵.

Cette observation ne contredit pas le constat, souvent formulé, d'un renforcement politique du Gouvernement sous l'effet de la logique majoritaire. Alex Bodry évoque ainsi un « glissement massif de la réalité du pouvoir politique du Parlement vers le Gouvernement »¹⁶. Cette évolution appartient au fonctionnement ordinaire du régime parlementaire. Elle disparaît toutefois dès que majorité parlementaire et Gouvernement cessent d'agir de concert. **Ce cas-limite révèle la réalité juridique et institutionnelle de la Constitution : le Gouvernement ne dispose que des compétences que la Chambre accepte effectivement de lui laisser exercer.**

La Cour constitutionnelle rappelle que « la séparation des pouvoirs, telle qu'organisée par la Constitution, implique que chacun des organes étatiques exerçant respectivement les pouvoirs législatif, exécutif et juridictionnel est souverain dans son existence et son fonctionnement et qu'aucun ne saurait exercer les pouvoirs dévolus par la Constitution aux autres organes »¹⁷.

Elle ne préjuge cependant pas de l'équilibre concret des rapports institutionnels, lequel dépend du pouvoir d'interprétation dont dispose chaque organe constitutionnel.

En ce sens, la présente étude offre une perspective différente de celle généralement admise par les observateurs de la vie politique : si l'analyse politique conduit à la conclusion d'une concentration des pouvoirs entre les mains du Gouvernement, la lecture juridique conduit, au contraire, au constat d'une concentration des pouvoirs entre les mains de la Chambre des Députés. Le constat réalisé sous l'angle de la perspective politique n'est qu'un dérivé possible mais non nécessaire de l'architecture institutionnelle mise en place par la Constitution. En redéfinissant les règles du jeu politique, un parti autoritaire pourrait modifier substantiellement la réalité politique actuelle.

1.1 – Le contrôle institutionnel du Gouvernement

Le contrôle du Gouvernement constitue l'expression la plus caractéristique de la position institutionnelle de la Chambre des Députés. Si ce contrôle est inhérent à tout régime parlementaire¹⁸, son étendue en droit luxembourgeois confère à la Chambre une capacité d'action sensiblement plus importante que dans la plupart des démocraties parlementaires occidentales.

- L'article 62 de la Constitution dispose que la Chambre contrôle l'action du Gouvernement. Ce pouvoir de contrôle est une conséquence directe et nécessaire du fait que le Luxembourg est un État de droit, aux termes de l'article 2 de la Constitution, notion dont la Cour constitutionnelle fait application¹⁹, et sur le fondement de laquelle la Cour administrative apprécie largement les pouvoirs conférés aux parlementaires²⁰.
- L'article 75 précise les instruments dont la Chambre dispose à cette fin²¹. Parmi eux, le principal instrument de contrôle réside dans le mécanisme de responsabilité politique organisé par l'article 93 de la Constitution.

1.1.1 – L’engagement de la responsabilité du Gouvernement

L’article 93 de la Constitution prévoit trois hypothèses distinctes d’engagement de la responsabilité du Gouvernement.

- **La première impose au Premier ministre d’engager la responsabilité du Gouvernement lors de la présentation du programme gouvernemental.**

Cette obligation présente néanmoins une faiblesse : aucune disposition constitutionnelle n’impose formellement la présentation de ce programme devant la Chambre. L’article 87*bis* du Règlement de la Chambre des Députés n’est pas plus disert ; il dispose simplement : « [l]e Premier ministre pose la question de confiance à l’occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des Députés ».

Cette exigence procède exclusivement d’une convention constitutionnelle, confirmée par les travaux préparatoires de la révision de 2023²² et par le Conseil d’État²³. Juridiquement, rien n’interdirait donc à un Gouvernement de s’en affranchir. La sanction ne pourrait être que politique et non juridique.

Une telle convention de la Constitution n’a rien de nécessaire. Elle pourrait ne pas être suivie à l’avenir, sans possibilité de sanction juridique, notamment dans le cas d’un Gouvernement minoritaire. La seule sanction envisageable serait l’engagement spontané de la responsabilité du Gouvernement par la Chambre en application de l’article 93, paragraphe 3 (voir *infra*). Mais cette mise en cause n’a aucune chance de se produire si la Chambre à majorité relative autoritaire admet l’absence d’obligation de présentation du programme gouvernemental pour assurer l’entrée en fonctions du Gouvernement minoritaire.

- **La deuxième hypothèse d’engagement de la responsabilité du Gouvernement prévue à l’article 93 permet au Gouvernement d’engager volontairement sa responsabilité sur un projet de loi ou sur une déclaration gouvernementale.**

Inspiré de l’article 49, alinéa 3, de la Constitution française²⁴, ce mécanisme tend à assurer la cohésion de la majorité²⁵ et participe de la rationalisation du parlementarisme. Il permet au Gouvernement d’obtenir un soutien explicite de la Chambre sur un texte déterminé.

Ce mécanisme pourrait être mobilisé par un Gouvernement autoritaire et son soutien parlementaire pour forcer la discipline du partenaire de coalition.

- **La troisième hypothèse confère à la Chambre le pouvoir d’engager spontanément la responsabilité du Gouvernement par l’adoption d’une motion de censure.**

Contrairement à d’autres Constitutions européennes, la Constitution luxembourgeoise n’encadre pratiquement pas ce mécanisme. Elle n’impose ni délai de réflexion²⁶, ni limitation du nombre de motions²⁷, ni motion de censure constructive comparable aux modèles allemand²⁸ ou belge²⁹. Le Règlement de la Chambre exige uniquement la signature de cinq députés pour le dépôt d’une motion, sans autre condition³⁰ ni aucune autre garantie pour la stabilité gouvernementale³¹.

Il en résulte que la Chambre dispose d’un pouvoir de contrôle dont l’exercice dépend presque exclusivement de sa propre volonté, sans réels garde-fous. La responsabilité politique du Gouvernement constitue ainsi moins un mécanisme d’équilibre entre les pouvoirs qu’un instrument de prééminence parlementaire. Cette caractéristique renforce le pouvoir d’interprétation de la Chambre.

Il s’ajoute à ce qui précède que l’article 71 de la Constitution prévoit que toute décision de la Chambre est adoptée à la majorité des **suffrages**³², pour autant qu’au moins la majorité des membres de la Chambre soit réunie. Mathématiquement, selon la Constitution, le plus petit vote possible à la majorité simple est de 16 et le plus petit vote possible à la majorité qualifiée est de 21³³.

Or, l’article 87*septies*, paragraphe 4, du Règlement de la Chambre conditionne l’admission d’une motion de confiance, de censure ou de méfiance au vote conforme d’une majorité des **membres de la Chambre**, soit 31 votes au minimum, ce qui restreint d’une façon non prévue par la Constitution la mise en œuvre de l’article 93.

Si cette innovation du Règlement est favorable à la stabilité gouvernementale, on doit s’interroger sur la constitutionnalité de l’article 87*septies* du Règlement de la Chambre.

Cependant, cette innovation limite la possibilité de censurer un Gouvernement autoritaire minoritaire, reposant sur une majorité relative.

Enfin, aux termes de l'article 87*septies*, paragraphe 1^{er}, du Règlement de la Chambre, le Président dispose seul de la compétence pour apprécier la recevabilité des motions de confiance, de censure ou de méfiance. La décision du Président sur la recevabilité d'une motion est directement liée à l'exercice des missions constitutionnelles de la Chambre. Le Président de la Chambre est ainsi interprète authentique, de sorte que sa décision est à qualifier d'acte parlementaire insusceptible de recours contentieux³⁴.

Il s'ensuit qu'un Président de la Chambre issu du parti autoritaire pourrait sans aucun obstacle juridique bloquer, sous prétexte d'irrecevabilité, et sans recours possible, toute motion visant à mettre en cause la responsabilité du Gouvernement autoritaire.

De tout ce qui précède, il apparaît que l'article 93 de la Constitution est déséquilibré, au profit de la Chambre.

Aucun garde-fou ne limite la Chambre s'agissant de la censure du Gouvernement. Même l'hypothèse d'un passage en force d'un Gouvernement qui refuserait de présenter son programme ne peut en définitive lui bénéficier qu'avec l'accord de la Chambre, au risque d'une mise en cause spontanée de sa responsabilité.

1.1.2 – L'extension autonome du contrôle du Gouvernement par la Chambre : la motion de méfiance

Le déséquilibre résultant de l'article 93 de la Constitution est accentué par le Règlement de la Chambre des Députés, qui institue, en son article 87*quinquies*, une motion de méfiance. Contrairement à la motion de censure prévue à l'article 93, la motion de méfiance est dirigée contre « un ou plusieurs membres du Gouvernement ».

Ce faisant, la Chambre s'est dotée d'un instrument de contrôle qui ne trouve pas de fondement explicite dans le texte constitutionnel.

L'article 94, paragraphe 1^{er}, de la Constitution dispose certes que « le Gouvernement et ses membres sont responsables devant la Chambre des Députés ». Cependant cette disposition figure au sein de l'article consacré à la responsabilité pénale – et accessoirement, mais pour l'exclure partiellement, civile – des membres du Gouvernement, tandis que la responsabilité politique fait l'objet d'un régime spécifique à l'article 93. La Constitution ne prévoit donc pas expressément une responsabilité politique individuelle des ministres. En instituant la motion de méfiance, la Chambre a retenu une interprétation extensive de l'article 94 et lui a conféré une portée que le texte ne formule pas explicitement.

La motion de méfiance ne produit, en elle-même, aucun effet juridique³⁵. La Constitution ne prévoit ni la révocation automatique du ministre concerné ni l'obligation, pour le Premier ministre ou le Grand-Duc, d'en tirer les conséquences.

Son efficacité est exclusivement politique³⁶, mais pas moins réelle. L'adoption d'une motion de méfiance place le Premier ministre devant une alternative : mettre fin aux fonctions du ministre visé ou s'exposer à une mise en cause de la responsabilité du Gouvernement dans son ensemble. Ce faisant, la Chambre dispose d'un moyen de pression ciblé lui permettant d'obtenir la modification de la composition du Gouvernement sans provoquer de crise ministérielle.

Ce mécanisme présente également un avantage stratégique entre les mains de la Chambre. Contrairement à la motion de censure, il n'ouvre pas la perspective d'une dissolution³⁷. La pression parlementaire sur le Gouvernement peut ainsi s'exercer de façon plus libre, en limitant les risques politiques attachés à une confrontation institutionnelle ouverte.



L'analyse comparée invite à la prudence. Sous la IV^e République française³⁸, la multiplication des mécanismes de mise en cause des membres du Gouvernement a contribué à l'instabilité chronique de l'exécutif et à l'affaiblissement durable du régime parlementaire. C'est précisément pour prévenir cette « dérive parlementariste » du régime, conduisant au « désastre »³⁹, que les Constitutions postérieures ont renforcé les mécanismes de rationalisation.

La Constitution luxembourgeoise suit une logique inverse. Combinée à l'article 93, la motion de méfiance étend les moyens d'action de la Chambre sans instaurer de réelle contrepartie institutionnelle. **L'exécutif demeure ainsi exposé à une pression politique permanente, dont l'intensité dépend exclusivement de la majorité parlementaire.**

Il en résulte que la Chambre ne contrôle pas seulement l'action du Gouvernement ; elle est également en mesure d'influer directement sur sa composition et, indirectement, sur sa stabilité. Dans les hypothèses retenues par la présente étude, cette faculté renforce le pouvoir d'interprétation de la Chambre, en ce sens que **ce mécanisme pourrait servir à une majorité autoritaire soit à discipliner son partenaire de coalition, soit à maintenir la pression sur un Gouvernement qui n'oserait pas mettre en œuvre le programme sur lequel la majorité a été élue.**

Le mécanisme d'engagement de la responsabilité du Gouvernement prévu à l'article 93 est institutionnellement équilibré, mais politiquement déséquilibré. S'il présente l'apparence de pouvoir servir alternativement au Gouvernement et à la Chambre, il offre cependant à une majorité et un Gouvernement autoritaires la possibilité soit de passer outre le contrôle de la Chambre (article 93(1)), soit de contraindre le partenaire de coalition (article 93(2)), soit de démettre – ou simplement de menacer – un Gouvernement trop timoré selon la Chambre (article 93(3)). La motion de méfiance, aux mains exclusives de la Chambre, augmente son pouvoir d'interprétation.

1.2 – Le contrôle de la procédure de dissolution

Dans un régime parlementaire⁴⁰, le droit de dissolution constitue le principal contrepoids à la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement⁴¹. Il permet de soumettre le conflit institutionnel à l'arbitrage du corps électoral et tend, de ce fait, à rétablir un équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif⁴².

Dans le cas d'un Gouvernement autoritaire, il peut constituer une arme entre les mains du Gouvernement, dont la menace sert à discipliner la majorité. Sa mise en œuvre effective peut également résulter de la volonté d'obtenir une majorité renforcée, en fonction des sondages d'opinions. La majorité parlementaire peut également agir de concert avec le Gouvernement, pour les mêmes causes et dans l'espoir des mêmes effets.

La Constitution luxembourgeoise reconnaît au Grand-Duc le pouvoir de dissoudre la Chambre des Députés, sous le vocable d'« élections anticipées »⁴³. Toutefois, la dissolution n'est pas un pouvoir autonome du Chef de l'État. Le recours à la dissolution suppose que des conditions précises soient remplies⁴⁴.

L'analyse qui suit démontre qu'une maladresse rédactionnelle rend ce pouvoir incapable de rééquilibrer les rapports entre institutions, de sorte que le rapport de forces demeure ainsi structurellement favorable à la Chambre.

L'article 73 distingue, à première lecture, deux hypothèses :

- la première fait suite au rejet d'une motion de confiance ou à l'adoption d'une motion de censure ;
- la seconde intervient après la démission du Gouvernement.

Ces deux hypothèses supposent formellement que soient remplies des conditions différentes : dans le premier cas, seule la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement par la Chambre est requise, dans le second cas, il faut cumulativement (a) une démission du Gouvernement et (b) un « assentiment » de la Chambre.

Ces deux hypothèses semblent relever de régimes juridiques distincts, la première ne subordonnant pas expressément la dissolution à l'assentiment de la Chambre, contrairement à la seconde. Du reste, il est clair que la volonté des rédacteurs était d'envisager deux hypothèses bien distinctes⁴⁵.

La distinction entre les deux hypothèses s'avère toutefois incertaine. Le rejet d'une motion de confiance ou l'adoption d'une motion de censure entraîne, en vertu de l'article 93, paragraphe 4, de la Constitution, la démission obligatoire du Gouvernement. Dès lors, la condition déclenchante de l'alinéa 2 de l'article 73 (la démission du Gouvernement) est automatiquement remplie en conséquence des situations visées par l'alinéa 1^{er} (la censure du Gouvernement).

Autrement dit, dès lors que le Gouvernement n'est plus soutenu par la Chambre, dans les conditions de l'article 93 de la Constitution, il est tenu de démissionner. Puisque l'article 73, alinéa 2, ne distingue pas la cause de la démission du Gouvernement (volontaire ou forcée), il doit également trouver à s'appliquer. En outre, puisque l'alinéa 1^{er} de l'article 73 n'exclut pas non plus explicitement la nécessité d'un « assentiment de la Chambre », rien ne s'oppose à interpréter littéralement l'article 73, dans le sens qu'en tous les cas, un « assentiment de la Chambre » est requis pour la dissoudre.

Les deux hypothèses ne sont donc pas indépendantes, mais s'interpénètrent juridiquement, la seconde englobant la première. Il faut mentionner que l'article 46 de la Constitution belge⁴⁶, qui a servi de source d'inspiration à l'article 73 de notre Constitution, est plus clair sur la distinction des hypothèses.

En pratique, l'interprétation de l'article 73 qui précède⁴⁷ **transforme le droit de dissolution en une simple faculté d'auto-dissolution de la Chambre et rompt l'équilibre traditionnel entre responsabilité politique du Gouvernement et droit de dissolution.**

Cette lecture présente une portée particulière dans les hypothèses étudiées. **Le pouvoir d'interprétation de l'article 73 appartient à la Chambre seule.**

Un parti disposant d'une majorité parlementaire pourrait ainsi exploiter cette lacune rédactionnelle pour neutraliser le droit de dissolution et renforcer encore la prééminence de la Chambre sur les autres pouvoirs constitués.

En particulier, dans l'hypothèse d'un Gouvernement et d'une majorité autoritaires, l'interprétation qui précède, si elle était adoptée, conduirait à empêcher tout renouvellement de la Chambre. Dans cette circonstance, le parti autoritaire pourrait volontairement créer les conditions d'une crise institutionnelle, tout en se maintenant au pouvoir, y compris en application de l'article 93, paragraphe 5, qui dispose : « [l]e Gouvernement démissionnaire continue à conduire la politique générale ».

La situation serait différente dans le cadre d'un Gouvernement minoritaire, car il pourrait se constituer une majorité ponctuelle des oppositions pour voter l'assentiment de la Chambre à la dissolution. Mais cette configuration du jeu politique n'est pas nécessairement donnée.

La rédaction de l'article 73 ouvre la porte à une interprétation qui conduit à requérir l'assentiment de la Chambre dans toutes les hypothèses ouvrant la possibilité d'une dissolution. Si cette interprétation était retenue par un parti autoritaire, elle permettrait de verrouiller la configuration politique au profit de la majorité, en empêchant tout renouvellement de la Chambre.

1.3 – Le contrôle institutionnel du Grand-Duc

La présente section traite de l'article 60 de la Constitution, relatif à l'abdication forcée du Grand-Duc.

La mise en œuvre effective de l'article 60 suppose de réunir une majorité qualifiée des $\frac{2}{3}$.

L'hypothèse de départ selon laquelle la majorité autoritaire n'atteint pas la majorité qualifiée pourrait conduire à priver d'intérêt l'analyse du mécanisme de l'article 60. Sur le plan juridique, comme exposé ci-dessus⁴⁸, une interprétation littérale de l'article 71, alinéa 3, de la Constitution, conduit à la conclusion que la plus petite majorité qualifiée possible est de 21 votes⁴⁹. Par conséquent, une majorité absolue autoritaire à la Chambre disposerait de toute façon de la majorité de 21 voix. Sur le plan politique, même en retenant l'interprétation qui conduit à établir la majorité qualifiée à 40 voix, l'exigence d'une majorité des $\frac{2}{3}$ constitue une limite sérieuse, mais pas indépassable. Tout dépend en réalité de la configuration politique en cause. Dans le cas, notamment, d'une majorité de coalition, on peut imaginer que les quelques voix manquantes pourraient être ponctuellement comblées par des députés qui, sans partager les principes autoritaires de la majorité, seraient d'avis qu'en aucun cas, même en cas de dérive autoritaire, le Grand-Duc ne devrait rompre sa neutralité politique.

Ainsi, que ce soit sur le plan juridique ou sur le plan politique, le mécanisme de l'abdication forcée mérite d'être analysé dans le cadre de la présente étude.

1.3.1 – Un contrôle de la Chambre sur la mise en œuvre de l'article 60

La position dominante de la Chambre s'étend également au Chef de l'État. En particulier, **la révision constitutionnelle de 2023 a introduit, à l'article 60 de la Constitution, un mécanisme permettant à la Chambre des Députés de constater que le Grand-Duc est réputé avoir abdicqué lorsqu'il ne remplit pas ses attributions constitutionnelles.**

- **Cette disposition poursuit, en premier lieu, un objectif de continuité de l'État.** Elle permet de remédier à l'hypothèse dans laquelle le Grand-Duc se trouverait dans l'impossibilité permanente d'exercer ses fonctions. Sous cet angle, explicitement visé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle⁵⁰, elle comble une lacune de l'ancien texte constitutionnel.
- Mais, **en second lieu**, l'article 60 ne se limite pas à cette hypothèse. Il vise également le cas dans lequel le Grand-Duc refuse de remplir ses attri-

butions constitutionnelles. Cette seconde branche du dispositif soulève des difficultés sensiblement plus importantes. Malgré son caractère inédit pour le Luxembourg⁵¹, l'introduction de ce mécanisme n'a suscité aucun débat particulier. Le Conseil d'État s'est contenté de « prendre acte » de la proposition, sans en aviser la substance⁵².

La Constitution ne définit ni la notion de « refus », ni celle d'« attributions constitutionnelles ». Elle ne précise pas davantage le degré de gravité que devrait revêtir un tel comportement. L'appréciation des conditions d'application de l'article 60 est ainsi largement abandonnée aux autorités appelées à mettre en œuvre la procédure.

Les travaux préparatoires justifient cette innovation par la nécessité de tenir compte de l'absence de pouvoir discrétionnaire du Chef de l'État et de garantir l'exercice effectif des compétences que la Constitution lui attribue. Cette justification éclaire la finalité de la disposition sans pour autant réduire son indétermination.

En pratique, toute divergence sérieuse relative à l'exercice des compétences du Grand-Duc est susceptible de soulever la question de l'application de l'article 60. Dans les hypothèses retenues par la présente étude, on peut notamment envisager le refus de nommer un Gouvernement dont la légitimité politique serait contestée ou le refus d'accomplir un acte que le Grand-Duc estimerait contraire aux principes fondamentaux de la Constitution.

La procédure instituée par l'article 60 paraît *a priori* entourée de plusieurs garanties. L'initiative appartient au Gouvernement, le Conseil d'État doit être entendu et la décision de la Chambre requiert une majorité qualifiée.

Ces garanties demeurent toutefois relatives.

L'avis du Conseil d'État n'a pas de caractère conforme. La Chambre conserve donc la faculté de s'en écarter, sans motif.

Le Gouvernement ne constitue pas davantage un contre-poids autonome. Responsable devant la Chambre, il demeure exposé aux mécanismes de contrôle analysés précédemment⁵³. Dans l'hypothèse d'un désaccord avec la majorité parlementaire sur l'opportunité d'engager la procédure⁵⁴, il s'expose lui-même à une mise en cause de sa responsabilité politique.

L'économie générale du dispositif conduit ainsi à concentrer l'appréciation effective de l'article 60 entre les mains de la Chambre. Celle-ci demeure seule juge de la portée à reconnaître à la notion de refus d'exercer les attributions constitutionnelles et aucune juridiction ne peut substituer sa propre interprétation à celle retenue par le Parlement.

Il ne s'agit pas d'affirmer que la Chambre disposerait d'un pouvoir discrétionnaire absolu. L'exercice de cette compétence demeurerait soumis à de fortes contraintes politiques. Il n'en reste pas moins qu'en droit, aucun mécanisme institutionnel n'apparaît en mesure d'empêcher durablement la Chambre de faire prévaloir son interprétation de l'article 60 si les conditions politiques de son application étaient réunies. Même la doctrine la plus favorable à cet article, selon qui « [l']article 60 ne fonde pas une responsabilité politique du Grand-Duc devant la Chambre des Députés » admet que « [l]a Chambre des [d]éputés n'a aucune obligation particulière de motivation quand elle constate cette méconnaissance. Il s'agit d'un acte pris souverainement par la Chambre, qui est certes soumis à une procédure déclenchée par le Gouvernement et exige un avis du Conseil d'État, mais qui échappe à tout contrôle juridictionnel »⁵⁵.

1.3.2 – Une neutralisation des contre-pouvoirs du Grand-Duc

Cette évolution modifie sensiblement la fonction constitutionnelle du Grand-Duc. Dans les monarchies parlementaires contemporaines, le Chef de l'État conserve généralement une capacité d'influence ou de médiation dans les périodes de crise, précisément parce qu'il se situe à distance des affrontements partisans.

En effet, « [l]e chef de l'État n'est pas un être sourd, muet, aveugle et dépourvu de raison » et « il doit mettre ses qualités intellectuelles et morales au service de la fonction qu'il remplit et, en fin de compte, de l'État et de la population »⁵⁶. En outre, « [e]n situation de crise politique, il peut arriver que le Chef de l'État soit amené à exercer un rôle de médiateur en vue de dégager une issue »⁵⁷. Autrement dit « [d]ans des circonstances politiques difficiles, le Chef de l'État peut faire peser son influence morale »⁵⁸. L'exemple historique de la Grande-Duchesse Charlotte démontre l'intérêt de réserver au Grand-Duc des marges d'action en cas de crise, ne serait-ce que parce qu'il symbolise l'unité et l'indépendance de la Nation⁵⁹.

La Constitution réduit désormais cette marge d'intervention. Le risque d'une procédure d'abdication est susceptible de dissuader toute interprétation autonome des compétences constitutionnelles du Grand-Duc lorsque celle-ci entrerait en conflit avec la majorité parlementaire.

Il en résulte que le Chef de l'État ne constitue plus, dans les hypothèses étudiées, un contrepoids institutionnel susceptible de s'opposer durablement à un rapport de forces avec la Chambre. Ce qui constitue un outil profondément démocratique lorsque les principes démocratiques ne sont pas atteints devient une arme à la disposition d'une majorité autoritaire. L'article 60 contribue ainsi au renforcement du pouvoir d'interprétation de la Chambre.

Cette arme de l'abdication forcée pourrait être utilisée par une majorité et un Gouvernement autoritaires pour sortir du jeu institutionnel un monarque opposé à leur politique autoritaire, ou simplement l'en menacer afin d'étouffer toute velléité de résistance de sa part. Il s'agit d'un outil nouveau qui déséquilibre davantage les relations entre pouvoirs politiques constitués.

1.4 – Complément d'analyse : l'extension du domaine de la loi

Afin de rendre compte le plus fidèlement possible de l'état des relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, il convient encore de mentionner que le champ de la loi est, au Luxembourg, illimité. Il est délicat d'exposer, sans exemple concret, comment cette caractéristique de la démocratie à la luxembourgeoise pourrait être de nature à renforcer l'emprise d'un parti autoritaire sur l'État, mais il apparaît nécessaire de la mentionner, même brièvement, afin d'offrir un exposé le plus large possible des outils à la disposition d'une Chambre autoritaire.

Deux mécanismes sont analysés : d'une part, les rétentions de compétences liées aux matières réservées à la loi et, d'autre part, les incursions dans l'exercice du pouvoir exécutif.

1.4.1 – Les matières réservées à la loi

S'agissant d'abord, des matières réservées à la loi, il faut rappeler que, par principe, la loi peut intervenir dans tous domaines que la Constitution ne réserve pas à d'autres pouvoirs⁶⁰.

En ce qui concerne le pouvoir réglementaire, en particulier, la Constitution ne lui réserve pas beaucoup de domaines. Tout au plus peut-on mentionner les règlements adoptés en période de crise, en application de l'article 48 de la Constitution, ou encore la détermination de l'organisation et du fonctionnement du Gouvernement, aux termes de l'article 92. Pour le reste, l'article 45, paragraphe 1^{er}, établit un pouvoir réglementaire spontané d'exécution des lois, sans toutefois ni le réserver au Gouvernement, ni le définir matériellement. Par conséquent, le législateur peut parfaitement épuiser une matière en définissant dans la loi elle-même ses modalités d'exécution, privant ainsi le pouvoir réglementaire de matière à s'exprimer, comme il peut confier à des personnes morales autres que l'État – des établissements publics, des chambres professionnelles et des organes des professions libérales – l'exercice du pouvoir réglementaire⁶¹.

En miroir, la Constitution réserve de nombreuses matières à la loi. Beaucoup a déjà été dit à ce sujet⁶². Dans ces matières, le pouvoir réglementaire spontané est exclu et le Gouvernement ne peut agir que sur invitation ponctuelle et précise du législateur. Cette architecture signe une « mise à l'écart de l'Exécutif »⁶³. Or, cette « mise à l'écart » concerne environ 80 matières particulières⁶⁴, dont toutes les libertés publiques.

Le champ des matières réservées à la loi est donc particulièrement large, ce qui étend proportionnellement le champ d'intervention du pouvoir législatif. Ainsi, sans même évoquer l'hypothèse d'une volonté de la Chambre de restreindre l'action du Gouvernement, la Constitution pose déjà elle-même un cadre particulièrement rigide à l'exercice du pouvoir réglementaire.



Cette marginalisation du pouvoir réglementaire tranche très nettement avec les systèmes de répartition des compétences de nos voisins. La Belgique⁶⁵ et l'Allemagne⁶⁶ étant des États fédéraux, la répartition du pouvoir est fortement marquée par la nécessité de préserver les compétences propres des entités fédérées. En France, le pouvoir normatif de principe est le pouvoir réglementaire⁶⁷, le législateur n'étant compétent que pour une liste limitée de matières⁶⁸. D'ailleurs, la Constitution dispose de mécanismes destinés à protéger le pouvoir réglementaire de tout empiètement matériel du pouvoir législatif, y compris rétroactivement⁶⁹ et y compris par l'irrécevabilité⁷⁰.

1.4.2 – Les incursions dans l'exercice du pouvoir exécutif

S'agissant, ensuite, des incursions dans l'exercice du pouvoir exécutif, on mentionnera simplement que la Chambre dispose de la faculté, souvent mise en œuvre, de priver le pouvoir exécutif de s'organiser lui-même. Deux outils sont à sa disposition :

- Le premier consiste à soumettre l'adoption de règlements grand-ducaux à l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre. Bien que cette technique ne semble pas avoir été utilisée récemment⁷¹, elle consiste à restreindre sinon neutraliser une délégation accordée par le pouvoir législatif au pouvoir exécutif. Paradoxalement, elle a été utilisée chaque année de 1946 à 2002⁷² pour habiliter le Grand-Duc à prendre en urgence des règlements destinés à contrer les effets de crises sur le plan économique et financier. La Constitution ne conférait pas encore de pouvoirs de crise au Grand-Duc⁷³. L'assentiment de la Conférence des Présidents permettait alors à la Chambre – du moins à un de ses organes – d'opérer un contrôle sur l'exercice du pouvoir réglementaire habilité à adopter des règlements « même dérogatoires à des dispositions légales existantes »⁷⁴ pouvant rester en vigueur « jusqu'à ce qu'il en soit autrement disposé »⁷⁵. Dans tous les cas, et indépendamment des raisons qui la motivent, la technique de l'assentiment de la Conférence des Présidents s'apparente à une tutelle de la Chambre sur le Gouvernement.
- La seconde technique consiste, pour la Chambre, à intervenir dans l'organisation même de l'administration gouvernementale en créant des administrations publiques par la loi et en lui conférant certaines prérogatives.

La technique des administrations publiques est couramment utilisée. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne l'Administration des contributions directes⁷⁶, l'Administration des Ponts et Chaussées⁷⁷, ou encore la Direction de l'Aviation civile⁷⁸. À titre de première approximation, on relève que le recueil Administrations et services compilé et publié sur Legilux recense 84 administrations publiques⁷⁹.

Ces administrations publiques sont placées « sous l'autorité »⁸⁰ ou « sous la tutelle »⁸¹ d'un ministre, sans que, toutefois, la loi ne précise toujours les contours exacts de cette « autorité » ou de cette « tutelle », ni sans que l'on sache, d'ailleurs, si les deux termes sont équivalents ou s'ils traduisent une différence de régime. La jurisprudence administrative limite d'ailleurs le pouvoir de tutelle du ministre⁸².

Par ailleurs, les compétences attribuées par la loi à une autorité sont indélégalables. Il s'agit là de l'effet du principe de l'indisponibilité des compétences⁸³, connu en droit luxembourgeois comme le principe que les pouvoirs sont d'attribution, impliquant que les pouvoirs attribués à une autorité « ne sont susceptibles de délégation, ni vers le haut, ni vers le bas »⁸⁴ et qu'une autorité ne peut donc pas s'abstenir d'exercer elle-même les attributions qui lui sont confiées⁸⁵. Le corollaire de ce qui précède est qu'aucun acte inférieur à celui qui les institue ne peut priver une autorité de ses compétences⁸⁶.

Il résulte de tout ce qui précède que la loi qui crée une administration publique et lui confie certaines missions dessaisit corrélativement le ministre compétent d'une partie relativement substantielle de ses compétences et pouvoirs. Le cas de l'exercice de la tutelle mise à part, le ministre ne peut légalement plus intervenir dans le domaine confié à l'administration publique en s'y substituant.

En l'état actuel de la Constitution, la volonté de la Chambre ne rencontre quasiment aucun contre-pouvoir. Une majorité – absolue, de coalition ou relative – autoritaire pourrait ainsi soumettre les autres pouvoirs constitués sans réelle difficulté juridique et sans crainte excessive pour sa survie politique. Cette situation résulte de l'accumulation de dispositifs par eux-mêmes foncièrement démocratiques – et connus, du reste, des démocraties qui nous entourent – mais adaptés aux réalités luxembourgeoises et dont le tableau d'ensemble aboutit à une concentration du pouvoir rarement égalée, du moins en Europe, entre les mains de la Chambre.

2 – L'absence de mécanismes d'arbitrage

Le pouvoir d'interprétation de la Chambre résulte non seulement de l'étendue de ses compétences, mais également de l'absence d'une institution susceptible de trancher, de manière définitive, les conflits qui l'opposent aux autres pouvoirs constitués. Cette caractéristique constitue l'une des particularités les plus marquées du cadre constitutionnel luxembourgeois.

On écarte d'emblée de l'analyse l'hypothèse où un pouvoir constitué politique interviendrait comme arbitre dans le conflit entre les deux autres. Ainsi qu'il résulte des développements qui précèdent, ni le Gouvernement ni le Grand-Duc ne sont en mesure d'arbitrer un conflit de l'un ou l'autre avec la Chambre.

Pour le reste, comme il sera développé par la suite, dans plusieurs États voisins, les tensions entre pouvoirs publics sont généralement tempérées par l'intervention d'un tiers. Selon les systèmes, cette fonction est exercée par une juridiction constitutionnelle, par une Cour suprême ou, plus rarement, par le Chef de l'État lorsqu'il dispose d'une véritable fonction d'arbitrage.

Ces mécanismes ne suppriment pas les rapports de forces ; ils en limitent toutefois les effets en retirant aux protagonistes le pouvoir de fixer eux-mêmes l'interprétation définitive de la Constitution à retenir.

La Constitution luxembourgeoise ne connaît pas de tels mécanismes.

2.1 – L'impossible recours au juge

Dans de nombreuses situations à l'origine de rapports de forces, le recours au juge est impossible. Cette impossibilité tient tant aux mécanismes de saisine des juridictions, dont notamment de la Cour constitutionnelle, qu'à la nature des actes qui servent de support à l'expression du rapport de forces.

Ainsi, si la Cour constitutionnelle occupe une place essentielle dans la protection de la Constitution, les modalités de sa saisine limitent toutefois son intervention dans les rapports de forces entre pouvoirs constitués.

En application de l'article 112 de la Constitution, la Cour ne peut être saisie qu'à titre préjudiciel par une juridiction appelée à statuer sur un litige. Elle ne connaît donc ni des conflits institutionnels entre pouvoirs politiques⁸⁷, ni des recours dirigés directement contre les actes parlementaires⁸⁸.

Cette limitation est décisive.

Les « actes parlementaires » sont définis comme des « mesures prises par une assemblée parlementaire ou par l'un de ses organes internes, en dehors de l'attribution constitutionnelle de vote de la loi »⁸⁹.

En France, ces actes sont soustraits à la compétence du juge administratif⁹⁰ et du juge judiciaire⁹¹, la Cour de cassation sanctionnant même par l'incompétence cet « empiètement sur le pouvoir législatif »⁹², entendu alors au sens large.

Au Luxembourg, la Cour administrative, dans son arrêt du 8 décembre 2009⁹³, a posé le principe selon lequel « la Chambre des Députés ne constitue pas un organe administratif et (...) ses décisions ne constituent normalement pas des décisions administratives ». Ce n'est que lorsque les actes de la Chambre sont pris « pour les besoins administratifs »⁹⁴ de l'institution qu'ils deviennent accessibles à un recours juridictionnel.

Cette distinction est conforme à la logique de la séparation des pouvoirs. Elle a néanmoins une conséquence importante dans la perspective retenue par la présente étude : **une partie des décisions les plus sensibles adoptées par la Chambre échappe à tout contrôle juridictionnel.**

Par conséquent, à défaut de juge du fond, la Cour constitutionnelle ne peut être saisie⁹⁵.

Il s'ajoute à ceci que la Cour ne connaît, par exemple, pas de procédure destinée à résoudre un conflit entre organes constitutionnels.



L'« Organstreitverfahren » allemand, établi à l'article 94, alinéa 1^{er}, point 1., de la Loi fondamentale, permet à la Cour constitutionnelle de trancher des différends entre les organes constitutionnels sur leurs droits et obligations respectifs, c'est-à-dire, fondamentalement, d'assurer l'effectivité de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs.

Une telle procédure existe également en substance au Royaume-Uni, depuis environ 40 ans⁹⁶.

Il n'existe pas non plus de possibilité de saisir la Cour constitutionnelle en amont de la promulgation d'une loi, afin d'en vérifier la constitutionnalité avant qu'elle ne produise d'effets déléatoires. La question ne semble pas avoir été soulevée au cours de la dernière réforme constitutionnelle, du moins à la lecture des documents parlementaires.



En France, cette capacité de solliciter le Conseil constitutionnel est prévue à l'article 61 de la Constitution, au bénéfice du Président de la République, du Premier ministre, des Présidents respectifs des assemblées parlementaires ou de 60 parlementaires.

En Allemagne, le Président fédéral dispose d'un mécanisme similaire, qui lui permet d'opérer un premier contrôle de constitutionnalité des lois et, en cas de doute, de saisir le *Bundesverfassungsgericht*, en application de l'article 82, paragraphe 1^{er}, de la Loi fondamentale⁹⁷.

En Belgique, la Constitution ouvre, à l'article 142, un recours direct par « toute autorité que la loi désigne » ainsi que par toute personne justifiant d'un intérêt qui, s'il n'est pas un contrôle *a priori*, n'en est pas moins enserré dans un court délai après la publication de l'acte litigieux⁹⁸. Ce délai limite les effets néfastes que l'acte pourrait occasionner et le recours direct neutralise le problème de compétence des juges du fond de la saisine préjudicielle à la luxembourgeoise.

Peut-être faut-il trouver la raison de cette absence dans le fait que certains auteurs semblent assimiler l'examen préalable du Conseil d'État au pendant *a priori* du contrôle *a posteriori* de la Cour constitutionnelle⁹⁹. D'autres auteurs estiment, dans cette ligne, que « [l]a Cour n'est pas associée à une forme quelconque de contrôle préventif et n'empiète pas, à cet égard, sur les attributions du Conseil d'État »¹⁰⁰.

Cependant, même si le Conseil d'État est tenu d'apprécier la conformité d'un projet de texte aux normes

supérieures, dont la Constitution, en application de l'article 95 de la Constitution, on ne saurait valablement assimiler cet examen au contrôle de constitutionnalité *a priori* d'une Cour constitutionnelle. Plusieurs arguments soutiennent cette conclusion : le Conseil d'État (1) n'est pas un interprète authentique de la Constitution, alors que la Cour constitutionnelle l'est et, par conséquent, (2) ses avis ne s'imposent pas au législateur, qui peut toujours passer outre par un second vote¹⁰¹, alors que les décisions de la Cour ont force de chose jugée, en application de l'article 112, paragraphe 8, de la Constitution.

Par ailleurs, si certains auteurs soulignent le fait que « le Conseil d'État tient compte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle »¹⁰², le Conseil d'État ne peut en tout état de cause pas anticiper la jurisprudence de la Cour sur une question inédite.

Enfin, dernière preuve de l'impossible assimilation de l'examen du Conseil d'État à un contrôle *a priori* de la Cour : une disposition législative ayant bénéficié de la part du Conseil d'État d'une dispense du second vote constitutionnel peut être déclarée non conforme par la Cour constitutionnelle. Les exemples existent¹⁰³. **Si l'examen *a priori* du Conseil d'État équivalait au contrôle de la Cour constitutionnelle, une telle situation ne pourrait jamais se produire.**

En pratique, lorsqu'un différend porte sur une prérogative parlementaire insusceptible de recours, la Chambre demeure seule en mesure de déterminer l'interprétation à retenir de la Constitution. Aucun juge ne peut lui substituer son interprétation. Cette situation ne signifie pas que toute interprétation parlementaire serait juridiquement fondée. Elle signifie simplement qu'en l'absence de contrôle juridictionnel, aucune autorité institutionnelle ne dispose du pouvoir d'imposer une interprétation concurrente.

Une majorité autoritaire déterminée à faire prévaloir une lecture extensive de ses prérogatives rencontrerait des obstacles essentiellement politiques, mais peu de limites institutionnelles.

Soulignons, à titre incident, que le fait d'attribuer au Grand-Duc¹⁰⁴ ou à un autre organe constitutionnel, par exemple, le Conseil d'État, le pouvoir de saisir la Cour constitutionnelle, avant promulgation d'une loi votée qu'il estimerait contraire à la Constitution, n'aurait, en soi, rien d'anti-démocratique. Au contraire, la saisine d'une autorité juridictionnelle, lorsque, comme au Luxembourg, cette autorité est indépendante du pouvoir politique et présente toutes les garanties de

compétence et d'indépendance, est toujours un signe de vigueur démocratique, quel que soit l'auteur de la saisine. Une assemblée parlementaire démocratique ne devrait jamais craindre la sanction de l'autorité chargée d'assurer le respect de l'état de droit et de la primauté du droit.

2.2 – L'impossible appel au peuple



L'arbitrage par un tiers peut également prendre la forme d'un référendum.

Bien qu'il ait servi, par le passé, d'instrument de soutien à des régimes anti-démocratiques¹⁰⁵, en France, le référendum prévu à l'article 11 de la Constitution du 4 octobre 1958 a été conçu comme « l'instrument d'un "arbitrage national" »¹⁰⁶, légitimé par le fait qu'il appelle le corps exerçant la souveraineté nationale à trancher une question ou un conflit entre pouvoirs constitués politiques. D'ailleurs, le Luxembourg d'aujourd'hui doit encore beaucoup aux référendums passés et, en particulier, celui de 1919.

Toutefois, cet appel direct au peuple est à la seule disposition de la Chambre dans la Constitution. L'article 80 de la Constitution dispose lapidairement : « [L]a Chambre des [d]éputés peut décider d'avoir recours au référendum dans les cas, sous les conditions et avec les effets à déterminer par la loi. » De ce fait, la Chambre jouit d'une liberté d'action presque illimitée¹⁰⁷.

Quant à l'innovation établie à l'article 79 de la Constitution, relatif aux propositions motivées aux fins de légiférer, elle ne constitue pas non plus un mécanisme de démocratie semi-directe, de nature à atténuer le pouvoir de la Chambre.

En effet, loin de faire participer le corps électoral à la confection de loi, la proposition motivée doit plutôt être lue comme un droit d'initiative concurrent à celui du

Gouvernement. La Constitution renvoie à la loi ordinaire le soin de définir la procédure applicable, qui est aujourd'hui la loi du 9 juin 2023 relative aux propositions motivées aux fins de légiférer. La procédure y établie laisse toute la marge de manœuvre de la Chambre intacte. Dès l'article 8, la loi prévoit que « [l]a Chambre des Députés se prononce en séance publique, à la majorité des suffrages, en faveur ou en défaveur de la poursuite de l'examen parlementaire de la proposition motivée aux fins de légiférer » et, ce, uniquement en ce qui concerne les propositions ayant déjà passé le filtre de l'examen de recevabilité substantielle et formelle par la Conférence des Présidents. Si la Chambre décide de continuer, la procédure se fonde dans celle applicable aux propositions de loi, selon l'article 9, paragraphe 2, de la loi précitée.

L'opposition à une majorité autoritaire ne dispose d'aucune possibilité de faire trancher un conflit politique par le peuple. Les mécanismes de référendum ordinaire – non constitutionnel – restent dans les mains de la majorité de la Chambre. Seule l'hypothèse d'un Gouvernement minoritaire rendrait à l'opposition ce levier de législation, pour autant, bien sûr, qu'il se forme une majorité ponctuelle en faveur d'un texte à soumettre au référendum. Enfin, bien que la révision constitutionnelle soit exclue de la présente étude, il convient de mentionner que l'article 131 de la Constitution réserve la possibilité de substituer le second vote de la Chambre par un référendum, à la demande de 25 000 électeurs ou un quart des membres de la Chambre. Ce mécanisme atténue le risque d'une modification constitutionnelle mise en œuvre par une majorité (en l'occurrence des deux tiers, seule ou avec une coalition ponctuelle) autoritaire.

3 – Les moyens limités de résilience des institutions

Au terme de l'analyse des rapports entre pouvoirs constitués, **le principal constat est celui d'un déséquilibre institutionnel au profit de la Chambre des Députés.**

Dans le fonctionnement ordinaire du régime parlementaire, ce déséquilibre est largement neutralisé par la solidarité gouvernementale, la discipline de coalition et les usages politiques. Toutefois, **ces équilibres reposent davantage sur la pratique que sur la Constitution et peuvent disparaître si de nouveaux acteurs ou de nouvelles conceptions du pouvoir viennent bouleverser les équilibres traditionnels.**

L'appréciation de la résilience institutionnelle doit être distinguée selon que le Gouvernement est minoritaire ou qu'il s'appuie sur une majorité absolue ou de coalition.

- **Le Gouvernement minoritaire constitue une hypothèse atypique, non envisagée par la Constitution. Même dans cette configuration, la Chambre ne peut toujours agir qu'à la majorité de ses membres, ce qui limite la capacité d'une majorité relative autoritaire à imposer seule son programme.**

Dans cette hypothèse, le principal facteur de résilience est **le pluralisme politique**. Un Gouvernement minoritaire est contraint de rechercher des majorités ponctuelles, compromis après compromis. La possibilité pour un parti autoritaire de mettre en œuvre son programme dépend donc essentiellement de sa capacité à rallier d'autres groupes parlementaires. Cette protection demeure toutefois politique et contingente, puisqu'elle repose sur les rapports de forces internes à la Chambre et non sur des garanties constitutionnelles.

- **Lorsque le parti autoritaire dispose d'une majorité absolue ou participe à une coalition majoritaire, l'analyse change sensiblement.** Si la négociation propre aux gouvernements de coalition peut tempérer certaines orientations, elle ne modifie pas le constat juridique. **Les pouvoirs constitués politiques ne disposent pas de mécanismes suffisants pour empêcher une majorité déterminée de mettre en œuvre son programme. La résilience des institutions dépend**

alors essentiellement d'autres organes de l'État.



Dans cette configuration, et comme ailleurs, le principal contre-pouvoir réside dans les juridictions¹⁰⁸. La contestation du « gouvernement des juges » est une antienne des régimes illibéraux. La doctrine rappelle que les tenants des régimes autoritaires s'appuient sur un constitutionnalisme politique qui rejette l'intervention du juge dans les conflits politiques¹⁰⁹.

La Cour constitutionnelle, les juridictions judiciaires et les juridictions administratives peuvent neutraliser les effets d'actes ou de lois contraires à la Constitution ou au droit international. La Cour constitutionnelle a compétence exclusive pour apprécier la conformité des lois à la Constitution¹¹⁰. Les juridictions du fond, administratives et judiciaires, peuvent tout à la fois laisser inappliqués des lois contraires au droit international et des règlements contraires aux normes supérieures¹¹¹. Quant au juge administratif spécifiquement, il dispose d'un pouvoir de contrôle général des actes administratifs par le biais du recours en annulation¹¹².

Toutefois, cette protection demeure incomplète¹¹³. La Cour constitutionnelle n'exerce qu'un contrôle *a posteriori* des lois et ne dispose d'aucune compétence pour arbitrer les conflits entre organes constitutionnels, contrairement à certaines juridictions constitutionnelles étrangères¹¹⁴.

Les garanties juridictionnelles elles-mêmes demeurent vulnérables. Les modalités de saisine de la Cour constitutionnelle sont définies par une loi ordinaire susceptible d'être modifiée par une majorité parlementaire¹¹⁵. De même, le recours en annulation devant le juge administratif repose sur une base législative¹¹⁶. Une majorité autoritaire pourrait ainsi restreindre progressivement l'accès au juge sans devoir réviser la Constitution.

Le droit international constitue un second niveau de protection. Grâce au contrôle diffus de conventionnalité, les juridictions disposent d'instruments efficaces pour protéger les droits fondamentaux, instruments renforcés par le monisme radical qui caractérise l'ordre juridique luxembourgeois¹¹⁷. La jurisprudence luxembourgeoise interprète d'ailleurs les droits constitutionnels à la lumière de ces instruments internationaux, ce qui renforce la protection juridictionnelle des

libertés¹¹⁸. L'intégration du droit international – principalement régional – dans l'ordre juridique luxembourgeois renforce substantiellement la résilience démocratique, essentiellement car la Chambre est confrontée à une autorité externe capable de lui imposer son interprétation.

Cette protection internationale n'est toutefois pas irréversible. Les traités internationaux sont approuvés et peuvent être dénoncés par la loi¹¹⁹. Une majorité parlementaire pourrait ainsi décider de retirer le Luxembourg de certains instruments de protection des droits fondamentaux, notamment de la Convention européenne des droits de l'homme, comme la Russie depuis le 16 septembre 2022¹²⁰. Le retrait d'un instrument international est toujours à la disposition des États, qui restent les « maîtres des Traités » (« Herren der Verträge »), selon la formule consacrée par la Cour constitutionnelle allemande¹²¹.

La réforme constitutionnelle de 2023 a entendu souligner « l'ancrage international du pays »¹²² en général et « la participation du Luxembourg à l'intégration européenne »¹²³ en particulier. L'article 5, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose désormais : « Le Grand-Duché de Luxembourg participe à l'intégration européenne ». S'il semble assez évident que « l'intégration européenne » renvoie au processus d'intégration au sein, aujourd'hui, de l'Union européenne, il n'est pas clair si l'article 5 peut ancrer également le Grand-Duché dans

le processus d'intégration issu de la dynamique du Conseil de l'Europe, en général, et de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), en particulier. Les documents parlementaires relatifs aux propositions n^{os} 6030 et 7700 ne mentionnent pas la CEDH, mais uniquement l'Union européenne.

Un parti autoritaire pourrait tirer profit de l'imprécision du texte constitutionnel et disposerait alors de toute latitude pour interpréter l'article 5 de la Constitution comme ne couvrant que l'Union européenne et non la CEDH, de sorte qu'il n'existerait aucune exigence constitutionnelle de participation à la CEDH.

En définitive, la résilience du système constitutionnel luxembourgeois varie selon la configuration politique. Face à un Gouvernement minoritaire, le pluralisme politique constitue un frein important à une dérive autoritaire. En revanche, lorsqu'une majorité absolue ou de coalition soutient un projet autoritaire, les contre-pouvoirs politiques apparaissent largement insuffisants. La protection repose alors principalement sur les juridictions et sur le droit international, deux garanties réelles, mais elles-mêmes susceptibles d'être affaiblies par une majorité parlementaire déterminée.

Conclusion générale

La résilience démocratique ne dépend évidemment pas de la seule Constitution. Elle repose également sur la culture politique, sur les pratiques institutionnelles, sur le pluralisme, sur l'indépendance des juridictions, sur le rôle de la société civile et sur l'attachement des acteurs publics aux principes de l'état de droit. Ces éléments expliquent largement la stabilité du système luxembourgeois¹²⁴.

Ils ne sauraient toutefois se substituer aux garanties offertes par le texte constitutionnel lui-même. Une Constitution résiliente doit être appréciée non à l'aune du comportement des gouvernants respectueux de l'état de droit, mais à celle de sa capacité à contenir les effets d'une majorité qui ne le serait plus. C'est précisément dans cette perspective qu'a été conduite la présente étude.

L'analyse comparative conduit à identifier la singularité luxembourgeoise. Les mécanismes examinés trouvent, pour la plupart, des équivalents dans les démocraties parlementaires voisines. **Ce qui distingue le Luxembourg n'est pas l'existence de chacun d'eux, mais leur combinaison au vu de la concentration des pouvoirs dans les mains de la Chambre.** Les Constitutions française, allemande ou belge associent généralement ces mécanismes à des dispositifs de rationalisation, à des procédures d'arbitrage, à des contrepoids institutionnels ou à des procédures équilibrées qui en limitent les effets. La Constitution luxembourgeoise apparaît, de ce point de vue, moins nuancée.

La présente étude ne conclut donc ni à l'existence d'une dérive autoritaire, ni à son caractère probable. Sa seule finalité est de mettre en évidence une vulnérabilité institutionnelle.

¹ Par souci de fluidifier la lecture et d'éviter tout alourdissement du style, les termes « autoritaire » et « illibéral » seront utilisés indifféremment l'un pour l'autre dans la suite de la présente note, nonobstant les différences sémantiques.

² D'après les données à la disposition de l'auteur, le dernier Gouvernement mono-parti est celui de Hubert LOUTSCH, en fonction du 6 novembre 1915 au 24 février 1916, composé exclusivement de membres de la *Rietspartei*.

³ A. BODRY, *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions. Historique, état des lieux et perspectives*, Luxembourg, éd. Paul Bauler, 2024, p. 174 ; P. SCHMIT et G. WIVENES, *Précis de droit constitutionnel luxembourgeois*, Luxembourg, Legitech, 2025, p. 92.

⁴ La Nation, aux termes de l'article 3 de la Constitution.

⁵ Art. 44, par. 2, al. 2, de la Constitution.

⁶ Art. 7 de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État.

⁷ En application de l'article 95 de la Constitution.

⁸ On pourrait avoir une lecture différente, fondée sur le fait que l'article 95 fait obligation au Conseil d'État de mentionner dans son avis toute contrariété aux normes supérieures, mais ne lui fait pas interdiction de formuler des observations d'une nature différente. C'est d'ailleurs le cas pour les observations d'ordre légistique que formule le Conseil d'État et qui ne sont pas prévues par la Constitution. Rien n'empêcherait donc le Conseil d'État de formuler des observations d'ordre politique, sinon la tradition contemporaine. Il l'a toutefois fait dans un passé relativement récent, au sujet de l'examen de la loi du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'État et l'enseignement privé, en adoptant un avis et deux avis séparés, aux considérations politiques radicalement opposées (doc. parl. n° 5029¹).

⁹ S'agissant des travaux parlementaires en commissions : art. 23, par. 4, du Règlement de la Chambre des Députés (ci-après « RCD »). Voir également, concernant les échanges permanents entre le Grand-Duc et le Gouvernement : A. BODRY, *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions. Historique, état des lieux et perspectives*, préc., pp. 189-191, consacré au « pouvoir d'influence » du Grand-Duc.

¹⁰ P. AVRIL et J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2016, entrée « Convention de la Constitution », les définissent comme des « Règle[s] non écrite précisant l'exercice de pouvoirs juridiques ».

¹¹ La coutume est une « source du droit reposant sur la répétition d'une pratique et sur le sentiment d'obligation chez les auteurs de celle-ci ». *Ibid.*, entrée « Coutume ».

¹² Th. HOCHMANN, « Cinquante nuances de démocraties », *Pouvoirs*, 2019/2, n° 169, pp. 19 à 32, qui note que « [l']apparence de légalité constitue en revanche la marque de fabrique des démocraties » (p. 30).

¹³ Pour une présentation synthétique, voir M. TROPER, « Une théorie réaliste de l'interprétation », *Revista Opinião Jurídica*, Vol. 4, n° 8, 2006, pp. 301-318. Voir ég. pour un approfondissement de la théorie réaliste : M. TROPER, V. CHAMPEIL-DESPLATS et Ch. GRZEGORCZYK (dir.), *Théorie des contraintes juridiques*, Paris, Bruylant, LGDJ, coll. La pensée juridique, 2005. Cette théorie n'est pas exempte de critique et source de débats. Voir, pour des débats récents : Th. HOCHMANN, « Quelques remarques théoriques sur l'interprétation scientifique », *RDP*, déc. 2024, n° RDP20010 et A. LE PILLOUER, « Théorie facile ou théorie modeste ? », *RDP*, déc. 2024, n° RDP200k8.

¹⁴ F. DELPEREE et M. THEWES, *Droit constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg*, Bruxelles, Bruylant, coll. Droit constitutionnel européen, 2025, p. 84.

¹⁵ Le parlementarisme rationalisé peut être défini comme une « Organisation des pouvoirs publics reposant sur le principe de responsabilité du gouvernement devant une assemblée parlementaire, mais édictant, dans un souci de stabilité des autorités exécutives, des dispositions contraignantes qui modèrent les conséquences radicales qui s'attacheraient à un vote de méfiance de l'assemblée » (F. DELPEREE, *Dictionnaire constitutionnel*, préc., p. 368, entrée « Parlementarisme rationalisé »).

¹⁶ A. BODRY, *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions. Historique, état des lieux et perspectives*, préc., p. 48.

¹⁷ Cour constitutionnelle, 1^{er} octobre 2010, n° 57 du registre.

¹⁸ F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Paris, Lefebvre Dalloz, coll. Sirey Université, 2025, 43^e éd., p. 101.

¹⁹ Depuis l'arrêt Cour constitutionnelle, 28 mai 2019, n° 146 du registre.

²⁰ Cour administrative, 26 janvier 2021, n° 44997C du rôle.

²¹ Aux instruments mentionnés à l'article 75 s'ajoute le droit d'enquête consacré à l'article 81. Bien que ce dernier ne soit pas mentionné à l'article 75, les travaux préparatoires démontrent qu'il participe pleinement de la fonction de contrôle parlementaire (Conseil d'État, Avis du 6 juin 2012, Examen des articles, doc. parl. n° 6030⁶, pp. 82 et 83 ; Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Proposition de révision des Chapitres IV et VIbis de la Constitution du 29 juin 2021, Commentaire des articles, doc. parl. n° 7777, pp. 14 et 15 ; Voir ég. F. DELPEREE et M. THEWES, *Droit constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg*, préc., p. 58). Ce droit est d'ailleurs si important que la Constitution a intégré, en son article 81, alinéa 2, l'obligation de constitution d'une commission d'enquête sur demande d'une minorité qualifiée d'un tiers des députés, mécanisme importé de l'article 44 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, en considération, notamment, du fait que la démocratie suppose une possibilité d'action réelle des partis politiques, y compris minoritaires (du moins dans la conception que la Cour européenne des droits de l'homme se fait de la démocratie. Voir CEDH, 30 janvier 1998, Parti communiste unifié de Turquie et a. c. Turquie, req. n° 133/1996/752/951 ; CEDH, 13 février 2003, Refah Partisi et a. c. Turquie, req. n°s 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98).

²² « Le paragraphe 1^{er} oblige tout Gouvernement nouvellement constitué de solliciter par un vote la confiance de la Chambre des Députés. Dans ce cas, le vote intervient à la suite d'une déclaration gouvernementale dans laquelle le Gouvernement expose notamment les points importants du programme gouvernemental ».

²³ Conseil d'État, Avis du 6 juin 2012, Examen des articles, doc. parl. n° 6030⁶, pp. 72-75.

²⁴ Avec cette précision toutefois que la Constitution luxembourgeoise dans sa version de 2023 ne tient pas compte des limitations substantielles apportées aux possibilités d'engagement volontaire de la responsabilité du Gouvernement par la réforme opérée

par la loi n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République. Le texte luxembourgeois est plus large que le texte français.

²⁵ Les hypothèses sont en réalité variées. La doctrine française indique : « On est passé de l'hypothèse de l'absence de majorité à celle de l'étroitesse de la majorité (1967, 2022-2023), puis à celles de la division de la majorité (1976), de l'hostilité ponctuelle de la majorité (1982) et de l'impatience de la majorité (1986, 2003, 2016), avant de revenir à l'absence de majorité (2024). » (G. CARCASSONNE et M. GUILLAUME, *La Constitution*, Paris, éd. du Seuil, 17^e éd., 2025, § 335).

²⁶ Art. 49, al. 2, de la Constitution française et art. 67, par. 2 (motion de défiance constructive), et 68, par. 2 (motion de confiance), de la Loi fondamentale allemande, les trois dispositions prévoyant un délai de 48 heures.

²⁷ Contrairement à la Constitution française, qui limite la possibilité pour un député de signer plus de trois motions au cours d'une même session ordinaire et une seule au cours d'une session extraordinaire (art. 49, al. 2, de la Constitution française).

²⁸ Art. 67, par. 1^{er}, de la Loi fondamentale allemande.

²⁹ Art. 96 de la Constitution belge.

³⁰ Art. 87^{quater} du Règlement de la Chambre. On peut d'ailleurs s'interroger sur la constitutionnalité d'une telle exigence, là où la Constitution ne prévoit aucune condition.

³¹ Et, paradoxalement, le Luxembourg jouit traditionnellement d'une très forte stabilité gouvernementale. Cependant, elle ne tient pas aux dispositions constitutionnelles, mais à la culture politique.

³² La seule exception prévue par la Constitution à cette règle que toute décision est adoptée à la majorité des suffrages est posée à l'alinéa 3 de l'article 71, qui définit la majorité qualifiée aux 2/3 des suffrages. Seule la Constitution détermine les votes requérant la majorité qualifiée. En outre, même dans cette hypothèse, la Constitution ne prévoit qu'une majorité des suffrages et non des membres de la Chambre.

³³ Quorum de la majorité des membres = 31. Majorité relative = $31/2 = 16$. Majorité qualifiée $31 \times 2/3 = 21$. Il faut mentionner qu'avant l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle issue de la loi du 19 décembre 2003 portant révision de l'article 114 de la Constitution, le quorum était de $\frac{3}{4}$ des membres de la Chambre et de $2/3$ des suffrages, ce qui donnait une majorité qualifiée minimale de 30 votes ($[60 \times 3/4] \times 2/3 = 45 \times 2/3 = 30$).

³⁴ Voir *infra*.

³⁵ Le terme semble provenir de la Constitution belge. Toutefois, en Belgique, la motion de méfiance est dirigée à l'encontre du Gouvernement dans sa totalité, et ne permet donc vraisemblablement pas le contrôle d'un ou de plusieurs membres nommément désignés, puisque l'article 96 prévoit qu'en cas d'adoption d'une motion de méfiance, le Gouvernement – dans son intégralité – remet sa démission au Roi. Du reste, la motion de méfiance est constructive et ne peut donc être adoptée qu'à la condition que la Chambre désigne le nouveau Premier ministre. Ce n'est qu'à cette condition que la démission du Gouvernement doit être remise.

³⁶ Une partie de la doctrine semble considérer que l'adoption d'une motion de méfiance entraîne nécessairement une démission. Voir A. BODRY, *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions. Historique, état des lieux et perspectives*, préc., p. 221 : « Les usages parlementaires connaissent également l'outil de la motion de blâme contre un membre du Gouvernement. Contrairement à l'adoption d'une motion de défiance l'expression d'un blâme à l'égard d'un membre du Gouvernement ne conduit pas nécessairement à sa démission ».

³⁷ Art. 73 de la Constitution. Voir *infra*.

³⁸ Loi constitutionnelle du 7 décembre 1954 tendant à la révision des articles 7 (addition), 9 (1^{er} et 2^e alinéas), 11 (1^{er} alinéa), 12, 14 (2^e, 3^e et 4^e alinéas), 20, 22 (1^{re} phrase), 45 (2^e, 3^e et 4^e alinéas), 49 (2^e et 3^e alinéas), 50 (2^e alinéa) et 52 (1^{er} et 2^e alinéas) de la Constitution.

³⁹ G. TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, éd. du Seuil, 2025, 7^e éd., p. 201.

⁴⁰ Sur l'importance du droit de dissolution dans le système britannique, prérogative royale supprimée en 2011 et rétablie en 2022 : A. LE DIVELLE, « Un tournant de la culture constitutionnelle britannique : le *Fixed-Term Parliaments Act* 2011 et l'amorce inédite de rationalisation du système parlementaire de gouvernement au Royaume-Uni », *Jus Politicum*, avril 2012, n° 7 ; D. SWOLARSKI, « Le retour controversé d'un pouvoir de prérogative royale. Le *Dissolution and Calling of Parliament Act* 2022 : symptôme d'une transformation de l'ordre constitutionnel britannique », *Revue française de Droit constitutionnel*, 2023/2, n° 134, pp. 425-447.

Toutefois, pour une opinion contraire : M. TROPER et D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, préc., T. 2, p. 170.

⁴¹ Il s'agit de la « contrepartie nécessaire à la possibilité qu'a l'assemblée de mettre en cause la responsabilité politique du Gouvernement et, par conséquent, un facteur précieux de l'équilibre des pouvoirs recherché par le régime parlementaire » (F. MELIN-SOUCRAMANIAN, *Droit constitutionnel*, Paris, Lefebvre Dalloz, coll. Sirey Université, 2025, 43^e éd., p. 101).

⁴² Conseil d'État, Avis du 6 juin 2012, Examen des articles, doc. parl. n° 6030⁶, pp. 72-75.

⁴³ La raison de cette terminologie est à trouver dans l'idée que, selon les auteurs de la réforme constitutionnelle, la dissolution créerait un « vide institutionnel », alors que les « élections anticipées » permettraient à la Chambre de continuer à siéger jusqu'aux nouvelles élections (voir, not., Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Rapport parlementaire du 6 juin 2018, Commentaire des articles, doc. parl. n° 6030²⁷, p. 50). Cette divergence sémantique est purement cosmétique, car rien n'aurait empêché de prévoir que la dissolution de la Chambre prenne effet au moment de l'installation de la Chambre issue des nouvelles élections. Du reste, l'arrêté grand-ducal du 22 juillet 2013 portant dissolution de la Chambre des Députés diffèrait l'effet de cette dissolution au 7 octobre 2013.

⁴⁴ Voir *infra*.

⁴⁵ Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Amendements du 12 mai 2015, doc. parl. n° 6030¹⁴, p. 22. Position réitérée dans le Rapport parlementaire du 6 juin 2018, Commentaire des articles, doc. parl. n° 6030²⁷, p. 50.

⁴⁶ Il dispose : « Le Roi n'a le droit de dissoudre la Chambre des représentants que si celle-ci, à la majorité absolue de ses membres : 1° soit rejette une motion de confiance au Gouvernement fédéral et ne propose pas au Roi, dans un délai de trois jours à compter du jour du rejet de la motion, la nomination d'un successeur au Premier Ministre ; 2° soit adopte une motion de méfiance à l'égard du Gouvernement fédéral et ne propose pas simultanément au Roi la nomination d'un successeur au Premier Ministre.

Les motions de confiance et de méfiance ne peuvent être votées qu'après un délai de quarante-huit heures suivant le dépôt de la motion.

En outre, le Roi peut, en cas de démission du Gouvernement fédéral, dissoudre la Chambre des représentants après avoir reçu son assentiment exprimé à la majorité absolue de ses membres ».

⁴⁷ Il faut encore préciser que l'interprétation exposée, pour n'être pas conforme à la volonté exprimée des auteurs de la Constitution, n'en demeure pas moins appuyée par une interprétation forte. Pierre PESCATORE indique ainsi que : « La méthode sémanique est une méthode sûre et convaincante ; l'argument de texte est, dans la discussion juridique, un argument puissant », même s'il nuance cette appréciation. (P. PESCATORE, *Introduction à la science du droit, Luxembourg*, Centre universitaire de l'État, 1960, p. 568).

⁴⁸ Paragraphe 1.1.1.

⁴⁹ Puisque l'article 71, alinéa 3, parle de la majorité des suffrages et non de la majorité des membres de la Chambre et qu'un vote est possible lorsque la majorité des membres de la Chambre est présente, soit 31 ($x \frac{2}{3} = 21$).

⁵⁰ Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Amendements du 12 mai 2015, doc. parl. n° 6030¹⁴, p. 15.

⁵¹ Du moins dans le texte constitutionnel, le référendum de 1919 étant mis à part.

⁵² Conseil d'État, Avis complémentaire du 14 mars 2017, Examen des amendements, doc. parl. n° 6030¹⁹, p. 14.

⁵³ Voir *supra*, paragraphe précédent.

⁵⁴ Les documents parlementaires exposent : « La saisine se fera par le Gouvernement qui, en raison du contreseing ministériel, est en mesure d'avoir connaissance d'un tel fait. » (Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Amendements du 12 mai 2015, doc. parl. n° 6030¹⁴, p. 15). Il n'y a, dans cette conception du rôle du Gouvernement, aucune marge d'appréciation : le Gouvernement constate et rapporte à la Chambre. En réalité, la situation est probablement plus complexe : compte tenu de la gravité de la démarche, il semble évident que le Gouvernement pèsera soigneusement la décision d'engager la procédure.

⁵⁵ P. SCHMIT et G. WIVENES, *Précis de droit constitutionnel luxembourgeois*, préc., pp. 292-293.

⁵⁶ F. DELPEREE et M. THEWES, *Droit constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg*, préc., p. 70.

⁵⁷ A. BODRY, *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions. Historique, état des lieux et perspectives*, préc., p. 192.

⁵⁸ P. SCHMIT et G. WIVENES, *Précis de droit constitutionnel luxembourgeois*, préc., p. 249.

⁵⁹ Art. 44, paragraphe 1^{er}, al. 2, de la Constitution.

⁶⁰ Cour constitutionnelle, 1^{er} octobre 2010, n° 57 du registre.

⁶¹ Art. 129, paragraphe 2, de la Constitution.

⁶² Pour une analyse précise et exhaustive, voir M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, préc., pp. 35-42. Dans ces matières, la loi doit fixer, aux termes de l'article 45, paragraphe 2, de la Constitution, « l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises », de quoi il résulte que « la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi » (Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, n° 177 du registre. Sur les arrêts récents, voir, du même auteur, « Chronique de jurisprudence de la Cour constitutionnelle 2020-2025 », *RLDP*, n° 28, 2026).

⁶³ F. DELPEREE et M. THEWES, *Droit constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg*, préc., p. 144.

⁶⁴ Selon le décompte de l'auteur.

⁶⁵ Voir, par exemple, s'agissant des communautés, les articles 127 à 130 de la Constitution belge.

⁶⁶ En Allemagne, le pouvoir législatif de principe appartient aux Länder et, par exception, à la Fédération (art. 70, par. 1^{er}, de la Loi fondamentale).

⁶⁷ L'article 37, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. »

⁶⁸ Définie à l'article 34 de la Constitution.

⁶⁹ Art. 37, al. 2, de la Constitution.

⁷⁰ Art. 41 de la Constitution.

⁷¹ Selon les recherches de l'auteur, la dernière loi à avoir prévu une telle procédure, pour finalement l'abandonner, est celle issue du projet de loi n° 6989.

⁷² Loi du 20 décembre 2002 portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières.

⁷³ Il faudra attendre la loi du 19 novembre 2004 portant 1. révision des articles 11, paragraphe (6), 32, 36 et 76 de la Constitution ; 2. création d'un article 108bis nouveau de la Constitution, pour que soit inséré au paragraphe 4 de l'article 32 le principe d'intervention du pouvoir réglementaire habilité en cas de crise.

⁷⁴ Art. 1^{er} de la loi du 20 décembre 2002 portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières.

⁷⁵ Art. 2 de la loi du 20 décembre 2002 portant habilitation pour le Grand-Duc de réglementer certaines matières.

⁷⁶ Loi du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes.

⁷⁷ Loi du 3 août 2010 portant réorganisation de l'Administration des Ponts et Chaussées.

⁷⁸ Loi du 19 mai 1999 ayant pour objet a) de réglementer l'accès au marché de l'assistance en escale à l'aéroport de Luxembourg, b) de créer un cadre réglementaire dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, et c) d'instituer une Direction de l'Aviation Civile.

⁷⁹ Encore faut-il noter que toutes n'y sont pas, puisque, par exemple, Restopolis, créé par la loi du 20 juillet 2023 portant création de l'Administration assurant le service public de restauration collective dénommée « Restopolis », n'est pas inclus. En outre, le recueil mentionne sous une seule entrée les instituts culturels alors que ce terme recouvre huit administrations distinctes.

⁸⁰ Par exemple, art. 1^{er} de la loi du 15 juin 2004 portant réorganisation de l'administration des bâtiments publics.

⁸¹ Art. 2 de la loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État.

⁸² Cour administrative, 22 mars 2007, n° 22256C du rôle. La jurisprudence est établie en ce sens que la tutelle « n'autorise pas, en principe, l'autorité supérieure à s'immiscer dans la gestion du service décentralisé et à substituer sa propre décision à celle des agents du service » ajoutant que « ce principe découle de la nature même de la tutelle qui est une action exercée par un pouvoir sur un autre pouvoir, non pas en vue de se substituer à lui, mais dans le seul but de le maintenir dans les limites de la légalité et d'assurer la conformité de son action avec les exigences de l'intérêt général ».

⁸³ Pour une étude générale, voir Ph. AZOUAOU, *L'indisponibilité des compétences en droit public interne*, Paris, Mare et Martin, 2016, coll. Bibliothèque des thèses.

⁸⁴ Conseil d'État, Avis du 31 juillet 1953, doc. parl. n° 454¹, p. 2, cit. in Conseil d'État, *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Luxembourg, 2006, p. 193.

⁸⁵ Conseil d'État, Avis du 24 septembre 2024, doc. parl. n° 8315⁴, p. 5 ; Conseil d'État, Avis du 16 novembre 2021, doc. parl., n° 7716⁶, p. 4.

⁸⁶ Conseil d'État, Avis du 10 décembre 2019, doc. parl. n° 7470², p. 4.

⁸⁷ Elle connaît en revanche des conflits d'attribution entre ordres de juridictions (art. 112, par. 3, de la Constitution), ainsi que des recours relatifs à l'élection des députés (art. 67, par. 3, de la Constitution).

⁸⁸ Elle connaît toutefois du contentieux électoral, en application de l'article 67 de la Constitution.

⁸⁹ O. RENAUDIE, « Permettre au Parlement de saisir le juge administratif ? Une mise en perspective », *Revue générale du droit* en ligne, 2020, numéro 53074 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=53074).

⁹⁰ CE, (F.), 24 novembre 1882, Merley, Rec., p. 933 : « CONSIDÉRANT que les décisions par lesquelles les présidents du Sénat et de la Chambre des députés règlent l'admission du public ou de la presse aux séances de ces assemblées ne sont pas de nature à être déferées au Conseil d'État ; qu'ainsi, la requête du sieur Merley doit être rejetée comme non recevable ».

⁹¹ Cour de cassation, chambre criminelle. 13 juin 1879, Ministre de la Justice, S. 1879 I 385, Cour de cassation, chambre des requêtes, 30 juin 1882, Baudry d'Asson, S. 1883. 1. 385.

⁹² Cour de cassation, *Le rôle normatif de la Cour de cassation*, étude annuelle 2018, Paris, Direction de l'information légale et administrative, 2018, p. 35, exposant les arrêts précités.

⁹³ Cour administrative, 8 décembre 2009, n° 25668C du rôle. Voir ég. : Cour administrative, 13 janvier 2009, n° 24616C du rôle et Tribunal administratif, 16 novembre 2015, n° 35180 du rôle.

⁹⁴ Cour administrative, 13 janvier 2009, préc.

⁹⁵ Ne serait-ce que parce que la réponse de la Cour constitutionnelle doit être utile à la solution du litige devant le juge du fond. Voir : CC, 15 octobre 2021, n° 167 du registre. Si le juge du fond est incompétent, la réponse de la Cour constitutionnelle est inutile et sa saisine est, partant, irrecevable.

⁹⁶ Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service, [1984] UKHL 9 (22 November 1984), [1985] AC 374. Pour une étude détaillée voir C. SAUNIER, *La doctrine des « questions politiques »*. Étude comparée : Angleterre, États-Unis, France, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, T. 164, 2023. Voir ég. Miller v The Prime Minister [2019] UKSC 41 et A. ANTOINE, « Le Brexit, la Cour suprême et la prérogative royale », *Revue française de Droit administratif*, 2020/3, pp. 410-415 ; A. DUFFY MEUNIER, « L'affaire de la prorogation : Miller (n° 2). L'annulation de la suspension du Parlement par la Cour suprême britannique », *Revue française de Droit constitutionnel*, 2021/1, pp. 127-159.

⁹⁷ Paul SCHMIT et Georges WIVENES font cette comparaison : « Le Président fédéral allemand a un tel "Prüfungsrecht" au moment de procéder à la "Ausfertigung" d'une loi sur fondement de l'article 82, paragraphe 1^{er}, première phrase, du "Grundgesetz" qui dispose que "Die nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze werden vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet"; selon Deutscher Bundestag (Wissenschaftliche Dienste), "Das Prüfungsrecht des BP in der Praxis" (WD3 (Verfassung u. Verwaltung) – 3000 – 257/20 du 26 novembre 2020, la compétence pour vérifier la constitutionnalité des lois avant leur promulgation ne résulte pas clairement du "Grundgesetz", mais tous les présidents fédéraux y ont eu recours. "Nach überwiegender Auffassung soll [dem BP] nicht nur ein formelles, sondern auch ein materielles Prüfungsrecht zustehen. (...) Das Bundesverfassungsgericht hat inzwischen das Prüfungsrecht des BP anerkannt (BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2019 – 2 BvQ 59/19)" », cit. in P. SCHMIT et G. WIVENES, *Précis de droit constitutionnel luxembourgeois*, préc., p. 249, note n° 387.

⁹⁸ Aux termes de l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les autorités jouissant du recours direct, sans avoir à justifier d'intérêt, sont le Conseil des ministres, le Gouvernement de communauté ou de région ainsi que les présidents des assemblées législatives à la demande de deux tiers de leurs membres. En outre, toute personne justifiant d'un intérêt peut également actionner le recours direct. Le recours doit être introduit dans les 6 mois de la publication de l'acte litigieux.

⁹⁹ P. SCHMIT et G. WIVENES, *Précis de droit constitutionnel luxembourgeois*, préc., p. 397.

¹⁰⁰ F. DELPEREE et M. THEWES, *Droit constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg*, préc., p. 202.

¹⁰¹ Art. 78, par. 4, de la Constitution.

¹⁰² P. SCHMIT et G. WIVENES, *Précis de droit constitutionnel luxembourgeois*, préc., p. 397.

¹⁰³ Voir, pour un exemple récent : Cour constitutionnelle, 24 octobre 2025, n° 195 du registre.

¹⁰⁴ Qui s'est, du reste, vu retirer son pouvoir de sanction des lois avant promulgation par la réforme issue de la loi du 12 mars 2009 portant révision de l'article 34 de la Constitution et ne peut donc plus opérer aucun contrôle sur le texte soumis à sa signature.

¹⁰⁵ On pense en premier lieu aux plébiscites du Second Empire français ou au III^e Reich allemand.

¹⁰⁶ G. CARCASSONNE et M. GUILLAUME, *La Constitution*, préc., § 88.

¹⁰⁷ M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Luxembourg, Larcier Luxembourg, 2025, 2^e éd., pp. 382-383.

¹⁰⁸ Ce thème sera traité de façon plus approfondie dans la cadre de la quatrième thématique du Stress test, consacrée à la Justice.

¹⁰⁹ P. CASTILLO-ORTIZ, « *The Illiberal Abuse of Constitutional Courts in Europe* », *European Constitutional Law Review*, Vol. 15, Iss. 1, mars 2019, pp. 48-72 et spéc. p. 54 : "Contrary to proponents of legal constitutionalism, political constitutionalists reject the idea that courts should overturn the decisions of democratically elected politicians. For political constitutionalists, a healthy democratic system is one in which political conflicts are solved by political means and in which judicial actors defer to the democratically elected legislature when it comes to the decisions on the general rules that regulate society."

¹¹⁰ Art. 112 de la Constitution.

¹¹¹ Art. 102 de la Constitution.

¹¹² Art. 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

¹¹³ Commission européenne, Rapport 2025 sur l'état de droit. Chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, 8 juillet 2025, SWD(2025) 916 final, pp. 3-7.

¹¹⁴ Voir *supra*.

¹¹⁵ Loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle.

¹¹⁶ Loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

¹¹⁷ CSJ (cassation criminelle), 8 juin 1950, Huberty ; Conseil d'État, Comité du contentieux, 28 juillet 1951, Pas. 15, p. 263 ; CSJ (cassation criminelle), 14 juillet 1954, Pagani ; CSJ (appel), 13 novembre 2001, Roemen c. Wolter ; CSJ (Cass), 5 décembre 2002, Roemen c. Wolter.

¹¹⁸ Cour constitutionnelle, 28 mai 2019, n° 146 du registre ; Cour constitutionnelle, 27 février 2026, n° 202 du registre.

¹¹⁹ Art. 46, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, de la Constitution.

¹²⁰ Voir, cependant, pour la prorogation après cette date de la compétence de la CEDH pour connaître des requêtes introduites contre la Russie avant la date effective de son retrait : CEDH, Résolution de la Cour européenne des droits de l'homme sur les conséquences de la cessation de la qualité de membre du Conseil de l'Europe de la Fédération de Russie à la lumière de l'article 58 de la Convention européenne des droits de l'homme, 22 mars 2022.

¹²¹ BVerfG, 12 octobre 1993, 2 BvR 2134 et 2 BvR 2159/92.

¹²² Conseil d'État, Avis du Conseil d'État du 6 juin 2012, Examen des articles, doc. parl. n° 6030⁶, p. 16.

¹²³ Gouvernement, Prise de position du Gouvernement du 25 février 2021, doc. parl. n° 7700², p. 3.

¹²⁴ Certains de ces aspects feront l'objet de notes dans le cadre du présent Stress test : l'indépendance de la Justice dans le cadre de la quatrième thématique et le rôle de la société civile dans le cadre de la cinquième thématique.