

11 SEPTEMBRE 2026

STRESS TEST DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

La loi comme instrument des dérives autoritaires

Viktor Kazai

Résumé¹

- Des expériences européennes récentes montrent que les transformations autoritaires peuvent procéder d'une instrumentalisation de la loi, entendue comme l'utilisation des instruments ordinaires du droit et de la procédure législative à des fins partisans contraires aux principes de la démocratie constitutionnelle.
- Dans la perspective du Stress test, trois risques principaux doivent être pris en considération : l'adoption de lois portant atteinte aux droits fondamentaux, le transfert excessif de pouvoirs normatifs à l'exécutif et l'instrumentalisation de la procédure législative.

Les garanties matérielles et institutionnelles face aux lois liberticides

- **Le cadre constitutionnel offre une protection matérielle relativement robuste contre les lois liberticides.** Le principe d'égalité et de non-discrimination (article 15 de la Constitution) et la clause transversale encadrant les restrictions aux libertés publiques (article 37) permettent notamment de

contrôler les différences de traitement ainsi que la nécessité et la proportionnalité des restrictions aux libertés.

- La principale incertitude concerne moins l'existence de ces garanties que l'intensité de leur mise en œuvre. En particulier, la jurisprudence relative à l'article 37, introduit en 2023, reste encore peu développée. Il serait souhaitable que celle-ci précise progressivement l'intensité de ce contrôle, en tenant systématiquement compte des standards développés par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, CEDH) et, dans le champ du droit de l'Union, par la Cour de justice (ci-après, CJUE).
- **Face à un tournant illibéral, la multiplication rapide de réformes peut mettre sous pression les mécanismes de contrôle.** L'enjeu n'est alors plus seulement de remédier à des violations individuelles, mais de disposer d'institutions capables de protéger rapidement l'intégrité de l'ordre constitutionnel dans son ensemble.

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

- Le contrôle exercé par la **Cour constitutionnelle** constitue l'une des principales vulnérabilités institutionnelles identifiées. Sa compétence est essentiellement limitée à un contrôle concret et *a posteriori*, déclenché par un renvoi préjudiciel. Ni les particuliers, ni l'opposition parlementaire, ni les autres organes constitutionnels ne disposent d'un accès direct à la Cour.
- Il conviendrait dès lors d'envisager un élargissement des compétences et/ou des voies de saisine de la Cour constitutionnelle, conformément également aux préoccupations déjà exprimées par la Commission de Venise. Un contrôle abstrait ou *a priori*, par exemple à l'initiative d'une minorité parlementaire ou de certains organes constitutionnels, permettrait d'intervenir plus rapidement face à des réformes susceptibles de porter atteinte à l'ordre constitutionnel.
- Le contrôle de conventionnalité complète utilement le contrôle constitutionnel. Le droit international, la Convention européenne des droits de l'homme et surtout le droit de l'Union permettent aux juridictions ordinaires d'écarter l'application de normes nationales incompatibles.
- Ce mécanisme présente néanmoins des limites : il suppose généralement un litige concret, ne fait pas nécessairement disparaître la norme litigieuse de l'ordre juridique et dépend fondamentalement de l'indépendance et de la volonté des juridictions nationales de mobiliser ces instruments.
- **Le Conseil d'État constitue le principal mécanisme de contrôle ex ante de la législation.** Ses avis, ses oppositions formelles et la possibilité de refuser la dispense du second vote constitutionnel lui confèrent une influence préventive importante.
- Cette protection reste cependant limitée : les avis sont consultatifs et le refus de dispense ne peut, en définitive, que retarder l'adoption d'une loi. Le Conseil d'État constitue donc un contrepoids important, mais ne saurait remplacer un contrôle juridictionnel suffisamment accessible et rapide.
- Enfin, ni le Grand-Duc ni un organe spécialisé de la Chambre n'exercent un contrôle autonome de constitutionnalité. Si l'attribution d'un veto au Grand-Duc paraît difficilement conciliable avec sa neutralité politique et son absence de légitimité élective, **la création d'une commission parlementaire chargée du contrôle de constitutionnalité**, composée sur une base paritaire et pouvant associer des experts externes, pourrait constituer une garantie supplémentaire.

Le transfert excessif de pouvoirs normatifs à l'exécutif à travers les habilitations législatives

- Le cadre constitutionnel apparaît relativement robuste. Dans les matières réservées à la loi, notamment en matière de libertés publiques, les articles 37 et 45, paragraphe 2, imposent que les éléments essentiels soient déterminés par le législateur et que toute habilitation du pouvoir réglementaire soit suffisamment précise et encadrée.
- La principale vulnérabilité réside donc, une nouvelle fois, dans l'effectivité du contrôle institutionnel plutôt que dans l'absence de règles matérielles.
- **Une protection supplémentaire pourrait néanmoins consister à soumettre à une majorité qualifiée certaines règles législatives essentielles concernant les droits fondamentaux ou l'indépendance des institutions constitutionnelles.** Cette piste prolongerait une recommandation formulée par la Commission de Venise concernant l'introduction de lois organiques ou de majorités qualifiées pour certaines matières essentielles à l'organisation des pouvoirs publics. Une attention particulière devrait être accordée aux garanties de l'indépendance des juridictions, qui constituent fréquemment l'une des premières cibles des gouvernements engagés dans un processus d'autocratisation.
- Sur le plan institutionnel, les lois d'habilitation et les règlements adoptés sur leur fondement font l'objet de plusieurs contrôles complémentaires par le Conseil d'État, la Cour constitutionnelle et les juridictions ordinaires. Leur efficacité reste néanmoins affectée par les limites déjà identifiées : caractère essentiellement *a posteriori* et concret du contrôle constitutionnel, effet principalement suspensif de l'intervention du Conseil d'État et nécessité d'un litige pour une grande partie des contrôles exercés par les juridictions ordinaires.

Les fragilités de la procédure législative

- Dans un contexte du recul démocratique, l'instrumentalisation des procédures parlementaires constitue une technique particulièrement efficace permettant aux dirigeants autoritaires et à la majorité parlementaire de manipuler les règles de la procédure législative afin d'accélérer l'adoption des lois, de limiter le débat parlementaire et, plus généralement, de fausser la compétition démocratique.

- Cinq vulnérabilités principales ressortent de l'analyse du cadre luxembourgeois : (1) la préparation insuffisamment encadrée des textes et des consultations publiques ; (2) le recours à l'urgence ; (3) la protection relativement faible de certains droits de l'opposition ; (4) les lois omnibus ; et (5) les cavaliers législatifs.
- **En ce qui concerne la préparation des textes législatifs et les consultations préliminaires**, le Luxembourg ne dispose pas d'un cadre législatif général imposant des exigences minimales uniformes en matière de consultation publique et d'analyse d'impact. Il pourrait être envisagé d'inscrire les garanties essentielles de la préparation législative dans la loi et d'élever les plus importantes au niveau constitutionnel.
- **Quant à la procédure d'urgence**, le Règlement de la Chambre des Députés ne définit ni critères matériels stricts réservant l'urgence à des circonstances véritablement exceptionnelles, ni garanties procédurales minimales spécifiques. Il serait recommandé d'introduire de tels critères, d'exiger une motivation circonstanciée de l'urgence et de préserver un temps minimal d'examen parlementaire.
- **S'agissant des droits de l'opposition**, plusieurs garanties essentielles de la participation de l'opposition sont inscrites uniquement dans le Règlement, qui peut être modifié sans majorité qualifiée ni consentement de l'opposition. Le niveau normatif des droits procéduraux les plus importants de l'opposition pourrait donc être renforcé.
- **À propos des lois omnibus**, aucune exigence générale d'unité matérielle n'empêche de regrouper dans un même texte plusieurs réformes distinctes. L'introduction d'un principe d'unité de matière dans la Constitution pourrait être envisagée.
- **Concernant les cavaliers législatifs**, le Règlement contient déjà une garantie exigeant un lien entre les amendements et le texte examiné, mais celle-ci demeure de niveau réglementaire et sa violation n'entraîne pas nécessairement l'inconstitutionnalité de la loi. Cette garantie pourrait être constitutionnalisée et son respect soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle.
- **Les vulnérabilités procédurales sont aggravées par l'étroitesse du contrôle juridictionnel.** Le Règlement de la Chambre échappe au contrôle de la Cour constitutionnelle et sa violation au cours de la procédure législative ne constitue pas, à elle seule, un motif d'inconstitutionnalité de la loi.
- Un renforcement du contrôle constitutionnel de la procédure législative devrait dès lors être envisagé. Il pourrait notamment porter sur le respect des exigences constitutionnelles explicites et implicites relatives au processus législatif et, le cas échéant, sur certaines règles du Règlement concrétisant directement des principes constitutionnels. Une telle évolution s'inscrirait dans une pratique largement admise en Europe.

Zesummefaassung²

- Déi rezent Erfahrungen an Europa weisen, dass autoritär Transformatiounen aus enger Instrumentaliséierung vum Gesetz entstoe kënnen, an zwar an deem Sënn, dass déi üblech rechtlech Instrumenter esouwéi d'legislativ Prozedur fir parteiesch Zwecker genotzt ginn, déi am Widdersproch zu de Prinzippe vum der konstitutioneller Demokratie stinn.
- Am Zesammenhang mam *Stresstest* müssen dräi Haapttrisiko berücksichtegt ginn: d'Adoptioun vu Gesetzter, déi d'Grondrechter beanträchtegen, den exzessiven Transfert vum normative Pouvoiren un d'Exekutiv an d'Instrumentaliséierung vum der legislativer Prozedur.

Materiell an institutionell Garantië géint fräiheetsfeindlech Gesetzter

- **De konstitutionelle Kader bitt e relativ robuste materielle Schutz géint fräiheetsfeindlech Gesetzter.** De Prinzip vum der Gläichheet an Net-Diskriminéierung (Artikel 15 vum der Constitution) an déi transversal Klausel, déi d'Restriktiounen vum den öffentleche Fräiheeten encadréiert (Artikel 37), erlaben et notament, ënnerschiddlech Behandlungen esouwéi d'Noutwendegkeet an d'Proportionalitéit vum de Restriktiounen vum de Fräiheeten ze kontrolléieren.
- Déi weesentlechste Onsécherheet betrëfft manner d'Bestoe vum dëse Garantien ewéi d'Intensitéit vum hirer Ëmsetzung. Virun allem d'Jurisprudenz zum Artikel 37, deen 2023 agefouert gouf, ass nach net wierklech entwéckelt. Et wier ze wënschen, dass d'Jurisprudenz no an no d'Intensitéit vum dëser Kontroll präziséieren an dobäi systematesch d'Standarder berücksichtegen géif, déi vum Europäesche Gerichtshaff fir Mënscherechter an, am Geltungsberäich vum Uniounsrecht, vum Gerichtshaff entwéckelt goufen.
- **Am Kontext vum engem illiberale Kurswiessel kënnen d'Kontrollmechanismen duerch e rapid Zouhuele vu Reformen ënner Drock geroden.** Et geet dee Moment net nëmme méi drëm, eenzel Violatiounen ze behiewen, mee och dorëm, Institutiounen ze hunn, déi an der Lag sinn,

d'Integritéit vum der Verfassungsuordnung insgesamt séier ze schützen.

- D'Kontroll duerch d'**Verfassungsgericht** stellt eng vun de gréissten institutionelle Schwaachstellen duer, déi identifizéiert goufen. Seng Zoustännegkeet beschränkt sech haaptsächlech op eng konkret Kontroll *a posteriori*, déi duerch e Renvoi préjudiciel ausgeléist gëtt. Weeder Privatpersounen nach d'parlamentaresch Oppositioun nach déi aner Verfassungsorganer hunn en direkten Accès zum Verfassungsgericht.
- Aus dësem Grond sollt eng Erweiterung vum den Zoustännegkeeten an/oder Uruffungsméiglechkeeten vum Verfassungsgericht envisagéiert ginn, woubäi hei och d'Preoccupatiounen ze berücksichtegen wieren, déi scho vum der Venedeg-Kommissioun formuléiert goufen. Eng Kontroll, déi abstrakt oder *a priori* stattfënnt, notament op Initiativ vum enger parlamentarescher Minoritéit oder bestëmmte Verfassungsorganer, géif et erlaben, méi séier bei Reformen ze intervenéieren, déi riskéieren, d'Verfassungsuordnung ze verletzen.
- D'Konventionkontroll ass eng sënnvoll Ergänzung vum der Kontroll vum der Verfassungsmëssigkeet. D'internationalt Recht, d'Europäesch Mënscherechtskonventioun a virun allem d'Uniounsrecht erlaben et den uerdentleche Gerichter, d'Uwendung vum net kompatibelen nationalen Normen ofzeleenen.
- Dëse Mechanismus huet allerdéngs Limiten: E setzt am Allgemengen e konkrete Litige viraus, e féiert net zwangseefeg dozou, dass déi litigiéis Norm aus der Rechtsuordnung verschwënnt, an en hänkt weesentlech vum der Onofhängegkeet vum den nationale Gerichter esouwéi vum hirem Wëllen of, dës Instrumenter och ze mobiliséieren.
- **De Staatsrot stellt dee wichtigste Kontrollmechanismus ex ante vum der Legislatioun duer.** Duerch seng Avisen, seng Opposition-formellen an d'Méiglechkeet, d'Dispens vum zweete konstitutionelle Vott ze refuséieren, huet hien e wichtige preventiven Afloss.

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

- Dese Schutz ass allerdéngs nach ëmmer limitéiert: Bei sengen Avisen handelt et sech ëm berodend Avisen an de Refus vun der Dispens kann d'Adoptioun vun engem Gesetz letztendlech nëmme verzögeren. De Staatsrot ass deemno e wichtegt Géigegewicht, mä en ass net an der Lag, eng ugemiesse accessibel a séier gerichtlech Kontroll ze ersetzen.
- Ofschléissend ass ze erwänen, dass weeder de Grand-Duc nach e speziell Chamberorgan eng autonom Kontroll vun der Verfassungsméissegkeet ausübt. Wärend d'Aféierung vun engem Veeto vum Grand-Duc offenbar nëmme schwéier mat senger politescher Neutralitéit a senger Net-Legitiméierung duerch eng Wal vereinbar ass, kéint **d'Schafung vun enger paritéitesch zesummegesater Chamberkommissioun fir d'Kontroll vun der Verfassungsméissegkeet**, déi och extern Experte mat abanne kéint, eng zousätzlech Garantie duerstellen.

Exzessiven Transfert vun normative Pouvoiren un d'Exekutiv duerch legislativ Habilitatiounen

- De konstitutionelle Kader schéint relativ robust ze sinn. An de Beräicher, déi dem Gesetz virbehale sinn, besonnesch am Beräich vun den ëffentleche Fräiheeten, schreiwen d'Artikelen 37 a 45 Paragraph 2 vir, dass déi weesentlech Elementer vum Gesetzgeber festgeluecht ginn an dass all Habilitatioun vum Pouvoir réglementaire ugemiesse präzis an encadréiert ass.
- Déi weesentlechste Schwachstell läit also och hei éischter bei der Effektivitéit vun der institutioneller Kontroll ewéi beim Feele vu materielle Reegelen.
- **En zousätzlech Schutz kéint allerdéngs dora bestoen, dass bestëmmte weesentlech legislativ Reegelen iwwer d'Grondrechter oder d'Onofhängegkeet vun de konstitutionellen Institutiounen enger qualifizierter Majoritéit ënnerleie géifen.** Dës Pist géif eng Recommandatioun vun der Venedeg-Kommissioun weiderféieren, bei där et ëm d'Aféierung vu Loi-organiquen oder qualifizéierte Majoritéite fir bestëmmte Beräicher geet, déi fir d'Organisatioun vun de Pouvoir-publicke weesentlech sinn. Besonnesch wichteg sinn d'Garantië fir d'Onofhängegkeet vun de Gerichter, déi oft eent vun den éischten Ziler vu Regierunge sinn, déi en Autokratiséierungsprozess ageleet hunn.
- Op institutionellem Plang sinn d'Habilitatiounsgesetzer esouwéi d'Reglementer,

déi op hirer Grondlag adoptéiert ginn, Géigestand vun enger Rei vun ergänzende Kontrollen duerch de Staatsrot, d'Verfassungsgericht an déi uerdentlech Gerichter. Hir Effikassitéit gëtt allerdéngs nach ëmmer duerch eng Rei vu Limiten beanträchtegt, déi schonn identifizéiert goufen: eng Kontroll vun der Verfassungsméissegkeet, bei där et sech am Weesentlechen ëm eng konkreet Kontroll *a posteriori* handelt; déi haaptsächlech suspensiv Wirkung vun der Interventioun vum Staatsrot; d'Noutwendegkeet vun engem Litige fir e groussen Deel vun de Kontrollen, déi vun den uerdentleche Gerichter ausgeübt ginn.

Schwächte vun der legislativer Prozedur

- Am Kontext vun enger demokratescher Zeréckentwécklung ass d'Instrumentaliséierung vun de parlamentaresche Prozeduren eng besonnesch effikass Technik, déi et autoritären Dirigeanten an der parlamentarescher Majoritéit erméiglecht, d'Reegele vun der legislativer Prozedur ze manipuléieren, fir d'Adoptioun vu Gesetzer ze acceleréieren, de parlamentareschen Debat ze limitéieren an, méi allgemeng, déi demokratesch Kompetitioun ze verfälschen.
- Bei der Analys vum Lëtzebuurger Kader si fënnef Haaptschwachstellen identifizéiert ginn: (1) eng Preparatioun vun den Texter a vun den ëffentleche Consultatiounen, déi net genuch encadréiert ass; (2) d'Zeréckgräifen op d'Urgence; (3) de relativ schwache Schutz vu bestëmmte Rechter vun der Oppositioun; (4) d'Omnibus-Gesetzer; an (5) d'Zousatzklauselen (*cavaliers législatifs*).
- **Preparatioun a Consultatiounen.** Lëtzebuerg verfuegt net iwwer en allgemenge legislative Kader, deen eenheetlech Mindestufuerderungen am Hëllef op d'ëffentlech Consultatioun an d'Impaktanalyse virschreift. Et kéint envisagéiert ginn, déi weesentlech Garantien am Zesammenhang mat der legislativer Preparatioun gesetzlech ze verankeren an déi wichtegst an der Verfassung festzeschreiwen.
- **Urgenceprozedur.** De Règlement intérieur vun der Chamber leet weeder strikt materiell Krittäre fest, fir d'Urgence just a wierklechen Ausnahmefäll ze erméiglechen, nach spezifesch prozedural Mindestgarantien. Et wier sënnvoll, esou Krittären anzeféieren, eng detailléiert Begrënnung vun der Urgence ze verlaangen an eng Mindestzäit fir d'parlamentaresch Präiwung ze garantéieren.

- **Rechter vun der Oppositioun.** Eng Rei vu weesentleche Garantië fir d'Participatioun vun der Oppositioun si just am Reglement festgehalten, dat ouni qualifizéiert Majoritéit an ouni d'Awëllegung vun der Oppositioun geännert ka ginn. Den normativen Niveau vun de wichtigste prozedurale Rechter vun der Oppositioun kéint deemno gestärkt ginn.
- **Omnibus-Gesetzer.** Keng allgemeng Ufuerderung am Hibleck op d'materiell Eenheetlechkeet verhënnert, dass ënnerschiddlech Reformen an engem eenzegen Text regroupéiert ginn. Et kéint envisagéiert ginn, e Prinzip vun der Eenheetlechkeet vun der Matière an d'Constitutioun opzehuelen.
- **Zousatzklauselen (cavaliers législatifs).** D'Reglement enthält schonn eng Garantie, déi e Lien tëscht den Amendementer an dem ënnersichten Text verlaangt, mä dës Garantie besteet nëmme um Niveau vum Reglement an e Verstouss dogéint féiert net zwangsleefeg zur Verfassungswiddregkeet vum Gesetz. Dës

Garantie kéint an d'Verfassung opgeholl ginn an d'Verfassungsgeriicht kéint kontrolléieren, ob se agehal gëtt.

- **Déi prozedural Schwaachstelle ginn aggravéiert doduerch, dass d'geriichtlech Kontroll limitéiert ass.** D'Chamberreglement ënnerläit net der Kontroll vum Verfassungsgeriicht a wann et während der legislativer Prozedur net agehale gëtt, ass dës eleng kee Grond, dass d'Gesetz verfassungswiddreg ass.
- Et sollt dofir envisagéiert ginn, d'Kontroll vun der Verfassungsméissegkeet vun der legislativer Prozedur ze stäerken. Heibäi kéint et notament ëm d'Anhale vun den expliziten an implizite konstitutionellen Ufuerderungen am Zesammenhang mam legislative Prozess goen an, gegebenfalls, ëm bestëmmte Reegele vum Reglement, déi Verfassungsprinzipien direkt konkretiséieren. Dës Entwécklung géif enger Praxis entsprechen, déi an Europa allgemeng unerkannt ass.

Zusammenfassung³

- Rezente Erfahrungen in Europa zeigen, dass autoritäre Transformationen das Ergebnis einer Instrumentalisierung des Gesetzes sein können, und zwar im Sinne der Nutzung gewöhnlicher rechtlicher Instrumente sowie des Gesetzgebungsverfahrens zu parteiischen Zwecken, die den Prinzipien der konstitutionellen Demokratie widersprechen.
- Im Hinblick auf den *Stresstest* sind drei Hauptrisiken zu berücksichtigen: die Verabschiedung von Gesetzen, die die Grundrechte beeinträchtigen, die übermäßige Übertragung normativer Befugnisse an die Exekutive sowie die Instrumentalisierung des Gesetzgebungsverfahrens.

Materielle und institutionelle Garantien gegen freiheitsfeindliche Gesetze

- **Der Verfassungsrahmen bietet einen relativ robusten materiellen Schutz vor freiheitsfeindlichen Gesetzen.** Der Grundsatz der Gleichheit und Nichtdiskriminierung (Artikel 15 der Verfassung) sowie die Querschnittsklausel, die Einschränkungen der öffentlichen Freiheiten regelt (Artikel 37), ermöglichen insbesondere eine Überprüfung von Ungleichbehandlungen sowie der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von Freiheitseinschränkungen.
- Die wesentlichste Unsicherheit betrifft weniger das Bestehen dieser Garantien als die Intensität ihrer Umsetzung. Vor allem die Rechtsprechung im Zusammenhang mit dem 2023 eingeführten Artikel 37 ist noch wenig entwickelt. Es wäre wünschenswert, dass die Rechtsprechung die Intensität dieser Kontrolle nach und nach präzisiert und dabei systematisch die Standards berücksichtigt, die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sowie, innerhalb des Geltungsbereichs des Unionsrechts, vom Gerichtshof entwickelt wurden.
- **Im Kontext eines illiberalen Kurswechsels können die Kontrollmechanismen durch rapide zunehmende Reformen unter Druck geraten.** Es geht dann nicht mehr nur darum, einzelne Verstöße zu beheben, sondern auch darum, über Institutionen zu verfügen, die in der Lage sind, die Integrität der verfassungsmäßigen Ordnung in ihrer Gesamtheit schnell zu schützen.
- Die durch den **Verfassungsgerichtshof** ausgeübte Kontrolle bildet eine der wesentlichsten insti-

tutionellen Schwachstellen, die festgestellt wurden. Seine Zuständigkeit beschränkt sich im Wesentlichen auf eine konkrete und nachträgliche Kontrolle, die auf eine Vorlage zur Vorabentscheidung hin erfolgt. Weder Privatpersonen noch die parlamentarische Opposition noch andere Verfassungsorgane verfügen über ein direktes Anrufungsrecht beim Gerichtshof.

- Aus diesem Grund sollte eine Erweiterung der Zuständigkeiten und/oder der Anrufungsmöglichkeiten des Verfassungsgerichtshofs in Betracht gezogen werden, wobei dies ebenfalls in Einklang mit den von der Venedig-Kommission bereits zum Ausdruck gebrachten Bedenken erfolgen sollte. Eine abstrakte oder Vorabkontrolle, insbesondere auf Initiative einer parlamentarischen Minderheit oder bestimmter Verfassungsorgane, würde bei Reformen, die die verfassungsmäßige Ordnung verletzen könnten, ein schnelleres Eingreifen ermöglichen.
- Die Konventionskontrolle ist eine sinnvolle Ergänzung der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit. Das Völkerrecht, die Europäische Menschenrechtskonvention und vor allem das Unionsrecht ermöglichen es ordentlichen Gerichten, die Anwendung damit nicht vereinbar nationaler Normen abzulehnen.
- Dieser Mechanismus weist allerdings Grenzen auf: er setzt im Allgemeinen einen konkreten Streitfall voraus, führt nicht zwangsläufig dazu, dass die strittige Norm aus der Rechtsordnung verschwindet, und hängt wesentlich von der Unabhängigkeit der nationalen Gerichte ab sowie von ihrer Bereitschaft, die betreffenden Instrumente auch einzusetzen.
- **Der Staatsrat stellt den wichtigsten Mechanismus zur Ex-ante-Kontrolle der Gesetzgebung dar.** Durch seine Stellungnahmen, seine formellen Widersprüche (*oppositions formelles*) und die Möglichkeit zur Verweigerung der Freistellung von der verfassungsmäßig vorgesehenen zweiten Abstimmung hat er einen großen präventiven Einfluss.
- Dieser Schutz ist jedoch immer noch begrenzt: die Stellungnahmen sind beratender Natur und die Verweigerung der Freistellung kann die Verabschiedung eines Gesetzes letztlich nur verzögern. Der Staatsrat ist somit zwar ein wichtiges Gegengewicht, doch kann er eine hinreichend zugängli-

³ Dies ist eine Übersetzung der ursprünglich auf Französisch verfassten Zusammenfassung dieser Arbeit.

che und schnelle gerichtliche Kontrolle nicht ersetzen.

- Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass weder der Großherzog noch ein spezielles Organ der Abgeordnetenversammlung eine selbstständige Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit ausübt. Während die Einführung eines Vetos des Großherzogs nur schwer mit dessen politischer Neutralität und Nichtlegitimierung durch eine Wahl vereinbar erscheint, könnte **die Schaffung eines** paritätisch zusammengesetzten **parlamentarischen Ausschusses, der mit der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit beauftragt wäre** und externe Sachverständige hinzuziehen könnte, eine zusätzliche Sicherheit bieten.

Übermäßige Übertragung normativer Befugnisse an die Exekutive durch legislative Ermächtigungen

- Der Verfassungsrahmen erscheint relativ robust. In den Bereichen, die dem Gesetz vorbehalten sind, insbesondere im Bereich der öffentlichen Freiheiten, schreiben die Artikel 37 und 45 Absatz 2 vor, dass die wesentlichen Elemente vom Gesetzgeber festgelegt werden und dass jede Ermächtigung des Verordnungsgebers hinreichend präzise und geregelt sein muss.
- Die wesentlichste Schwachstelle liegt also auch hier eher in der Effektivität der institutionellen Kontrolle als in fehlenden materiellen Regeln.
- **Ein zusätzlicher Schutz könnte allerdings darin bestehen, dass bestimmte wesentliche legislative Regeln im Zusammenhang mit den Grundrechten oder der Unabhängigkeit der Verfassungsorgane einer qualifizierten Mehrheit unterliegen.** Dieser Ansatz wäre eine Weiterführung einer Empfehlung der Venedig-Kommission zur Einführung von Organisationsgesetzen (*lois organiques*) oder qualifizierten Mehrheiten für bestimmte Bereiche, die für die Organisation der öffentlichen Behörden von wesentlicher Bedeutung sind. Besondere Aufmerksamkeit wäre dabei den Garantien für die Unabhängigkeit der Gerichte zu widmen, die oft zu den ersten Zielen von Regierungen gehören, die einen Autokratisierungsprozess eingeleitet haben.
- Auf institutioneller Ebene sind die Ermächtigungsgesetze sowie die auf deren Grundlage erlassenen Rechtsverordnungen Gegenstand mehrerer ergänzender Kontrollen durch den Staatsrat, den Verfassungsgerichtshof sowie die ordentlichen Gerichte. Ihre Effektivität wird allerdings immer noch durch die bereits festgestellten Grenzen beeinträchtigt: den im Wesentlichen nachträglichen

und konkreten Charakter der Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit, die hauptsächlich aufschiebende Wirkung der Intervention des Staatsrates sowie die Notwendigkeit eines Streitfalles für einen Großteil der von den ordentlichen Gerichten ausgeübten Kontrollen.

Schwächen des Gesetzgebungsverfahrens

- Im Kontext einer demokratischen Zurückentwicklung ist die Instrumentalisierung der parlamentarischen Verfahren eine besonders wirksame Technik, die es autoritären Machthabern sowie der parlamentarischen Mehrheit ermöglicht, die Regeln des Gesetzgebungsverfahrens zu manipulieren, um die Verabschiedung der Gesetze zu beschleunigen, die parlamentarische Debatte einzuschränken und, allgemein, den demokratischen Wettbewerb zu verfälschen.
- Die Analyse der Rahmenbedingungen in Luxemburg ergibt fünf Hauptschwachstellen : (1) die unzureichend geregelte Vorbereitung der Texte sowie der öffentlichen Konsultationen; (2) die Inanspruchnahme des Dringlichkeitsverfahrens; (3) der relativ schwache Schutz bestimmter Rechte der Opposition; (4) die Omnibusgesetze; und (5) die Zusatzklauseln.
- **Vorbereitung und Konsultationen. Luxemburg verfügt über keinen allgemeinen Rechtsrahmen, der einheitliche Mindestanforderungen im Hinblick auf öffentliche Konsultation und Folgenabschätzung vorschreibt.** Es könnte in Betracht gezogen werden, die wesentlichen Garantien im Zusammenhang mit der Vorbereitung von Rechtsvorschriften in Gesetzen zu fassen und die wichtigsten in der Verfassung zu verankern.
- **Dringlichkeitsverfahren.** Die Geschäftsordnung der Abgeordnetenversammlung legt weder strenge materielle Kriterien fest, aufgrund deren das Dringlichkeitsverfahren nur in wirklichen Ausnahmefällen möglich ist, noch besondere Mindest-Verfahrensgarantien. Es wäre sinnvoll, solche Kriterien einzuführen, eine eingehende Begründung des Dringlichkeitsverfahrens zu verlangen und eine Mindestzeit für die parlamentarische Prüfung zu gewährleisten.
- **Rechte der Opposition.** Mehrere wesentliche Garantien hinsichtlich der Beteiligung der Opposition sind lediglich in der Geschäftsordnung festgeschrieben, die ohne qualifizierte Mehrheit und ohne Zustimmung der Opposition geändert werden kann. Das Niveau der Rechtsvorschriften hinsichtlich der wichtigsten verfahrensbezogenen Rechte der Opposition könnte demnach gestärkt werden.

- **Omnibusgesetze.** Keine allgemeine Anforderung hinsichtlich der materiellen Einheitlichkeit verhindert, dass mehrere unterschiedliche Reformen Gegenstand eines einzigen Textes sind. Die Aufnahme eines Grundsatzes der materiellen Einheitlichkeit in die Verfassung könnte in Betracht gezogen werden.
- **Zusatzklauseln.** Die Geschäftsordnung enthält bereits eine Garantie, die einen Zusammenhang zwischen Änderungsanträgen und dem geprüften Text verlangt, doch ist dies eine Garantie auf der Ebene der Geschäftsordnung und ihre Nichtbeachtung führt nicht zwangsläufig zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes. Diese Garantie könnte in die Verfassung aufgenommen und ihre Beachtung durch den Verfassungsgerichtshof kontrolliert werden.
- **Die prozeduralen Schwächen werden durch die begrenzte gerichtliche Kontrolle ver-**

schärft. Die Geschäftsordnung des Parlaments unterliegt nicht der Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof, und wenn sie während des Gesetzgebungsverfahrens nicht eingehalten wird, ist dies allein kein Grund, dass das Gesetz verfassungswidrig ist.

- Es sollte deshalb in Erwägung gezogen werden, die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzgebungsverfahrens zu stärken. Hierbei könnte es insbesondere um die Einhaltung der expliziten und impliziten verfassungsrechtlichen Anforderungen im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren gehen sowie, gegebenenfalls, um bestimmte Regeln der Geschäftsordnung, die verfassungsmäßige Grundsätze unmittelbar konkretisieren. Eine derartige Entwicklung würde einer in Europa allgemein anerkannten Praxis entsprechen.

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. Les auteurs ont pu, le cas échéant, recourir à des outils d'intelligence artificielle afin d'améliorer la lisibilité de leur travail et de compléter leurs recherches de ressources et de références.

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

Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la licence [Creative Commons Attribution-Utilisation non commerciale 4.0 International](#).

Pour citer le présent document : Viktor Kazai, « La loi comme instrument des dérives autoritaires », *Stress test des institutions démocratiques*, Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 11 septembre 2026.

Auteur : Dr Viktor Kazai, Cellule scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg

Relecteur : Francis Delpérée, Professeur émérite, UC Louvain

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

Requérante : Conférence des Présidents

ISSN : 3122-1300 pour collection

« Note de recherche scientifique »

Luxembourg, 11 septembre 2026.

Sommaire

1 – Les lois liberticides	13
1.1 – Les garanties matérielles contre les lois liberticides	13
1.1.1 – Le principe d'égalité et de non-discrimination (article 15)	13
1.1.2 – Clause transversale relative à la limitation des libertés publiques (article 37)	14
1.1.3 – Les limites de ces garanties matérielles	14
1.2 – Les garanties institutionnelles et leurs limites	15
1.2.1 – Contrôle de constitutionnalité par la Cour constitutionnelle	16
1.2.2 – Contrôle de conventionnalité par les juridictions ordinaires	16
1.2.3 – Contrôle préliminaire par le Conseil d'État	17
1.2.4 – Droit de veto du Grand-Duc	17
1.2.5 – Contrôle parlementaire	18
2 – Les habilitations législatives excessives	19
2.1 – Les matières réservées à la loi	19
2.2 – L'habilitation du pouvoir réglementaire et ses limites	19
2.3 – Les garanties matérielles et leurs limites	19
2.4 – Les garanties institutionnelles et leurs limites	20
3 – Les fragilités de la procédure législative	22
3.1 – Les principales irrégularités procédurales observées en Europe	22
3.2 – Les garanties matérielles et leurs limites	22
3.2.1 – L'insuffisance de la préparation et des consultations publiques	23
3.2.2 – Le recours injustifié aux procédures accélérées	24
3.2.3 – La marginalisation de l'opposition parlementaire	24
3.2.4 – Le recours aux lois omnibus	24
3.2.5 – L'introduction de cavaliers législatifs	25
3.3 – Les garanties institutionnelles et leurs limites	25

Les dangers de l'instrumentalisation de la loi au service de dérives autoritaires

Les transformations autoritaires des démocraties contemporaines s'opèrent souvent par le droit et au moyen des institutions existantes après l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement illibéral. Ce phénomène est désigné par l'expression de « légalisme autocratique » (*autocratic legalism*¹) : des gouvernements démocratiquement élus utilisent les instruments législatifs et constitutionnels pour affaiblir progressivement les contre-pouvoirs et la protection des droits fondamentaux, tout en maintenant une apparence de légalité. La loi est ainsi utilisée à des fins partisans qui s'écartent des exigences de la démocratie constitutionnelle et devient, en ce sens, un instrument de transformation autoritaire². Cette instrumentalisation peut porter soit sur le contenu de la loi, lorsque celle-ci restreint les droits fondamentaux ou affaiblit les garanties constitutionnelles, soit sur les conditions de son adoption, lorsque les règles du processus législatif sont détournées ou contournées afin de faciliter l'adoption de telles réformes.

Nous entendons par « instrumentalisation de la loi » l'utilisation de la loi ou du processus législatif à des fins qui s'écartent de leur fonction dans une démocratie constitutionnelle, à savoir la mise en œuvre des valeurs et des objectifs protégés par la Constitution, dans le respect de l'état de droit et des principes démocratiques. Les deux dimensions de l'instrumentalisation, à savoir l'affaiblissement des garanties procédurales et l'adoption de mesures substantiellement illibérales, peuvent se manifester indépendamment l'une de l'autre ou se cumuler.

La présente étude examine trois formes d'instrumentalisation : les atteintes législatives aux droits fondamentaux (Partie 1), le transfert de pouvoirs normatifs à l'exécutif dans ce domaine (Partie 2) et le détournement des règles de la procédure législative (Partie 3). Premièrement, le contenu de la loi pourrait être instrumentalisé par l'adoption de mesures portant atteinte de manière discriminatoire ou disproportionnée aux droits et libertés fondamentaux. Deuxièmement, le législateur pourrait habiliter le pouvoir réglementaire à intervenir dans des matières réservées à la loi, déplaçant ainsi une partie du pouvoir normatif vers l'exécutif. Troisièmement, les règles de la procédure législative pourraient elles-mêmes être modifiées, contournées ou utilisées de manière à faciliter l'adoption de telles réformes.

1 – Les lois liberticides

L'expérience européenne montre que les transformations illibérales sont caractérisées par **l'adoption de lois portant directement atteinte aux droits et libertés fondamentaux, soit en introduisant des différences de traitement au détriment de certains groupes, soit en imposant des restrictions excessives à l'exercice des libertés**. Les institutions de l'Union européenne ont ainsi constaté, notamment en Hongrie³ et en Pologne⁴, des atteintes concernant la liberté d'expression et le pluralisme des médias, la liberté académique et la liberté d'association, le droit de réunion, la vie privée et la protection des données, ainsi que les droits des femmes, des personnes LGBTIQ, des minorités nationales, des migrants et des demandeurs d'asile. Des violations similaires peuvent naturellement se produire dans d'autres États européens, comme en témoignent notamment les rapports des organisations non gouvernementales et la Commission européenne, mais les transformations autoritaires se caractérisent par un affaiblissement systématique et durable de la protection des droits fondamentaux.

1.1 – Les garanties matérielles contre les lois liberticides

Dans l'hypothèse d'un éventuel tournant illibéral au Luxembourg, il importe d'examiner la marge de manœuvre dont dispose une majorité gouvernementale en matière de réglementation des droits fondamentaux.

La Chambre dispose d'une marge d'appréciation importante ; cette compétence n'est cependant pas illimitée. Deux garanties constitutionnelles transversales encadrent tout particulièrement son exercice : d'une part, le principe d'égalité et de non-discrimination consacré à l'article 15 de la Constitution et, d'autre part, pour les libertés publiques relevant de son champ d'application, la clause générale de limitation prévue à l'article 37.

1.1.1 – Le principe d'égalité et de non-discrimination (article 15)

Le principe d'égalité constitue une garantie fondamentale contre l'exercice arbitraire du pouvoir législatif et informe ainsi l'ensemble du système de protection des droits. L'article 15 de la Constitution consacre plusieurs garanties complémentaires. Son paragraphe 1^{er} pose le principe selon lequel « les Luxembourgeois sont égaux devant la loi ».

L'égalité n'impose toutefois pas au législateur de traiter toute personne de manière identique en toutes circonstances. Selon une jurisprudence constante, le législateur peut soumettre certaines catégories de personnes à des régimes juridiques différents à condition que la différence instituée procède de disparités objectives et qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but⁵. Cette formule jurisprudentielle a été intégrée à l'article 15 lors de la révision constitutionnelle de 2023.

À cette garantie s'ajoute l'interdiction de discrimination prévue à l'article 15, paragraphe 2, selon lequel « nul ne peut être discriminé en raison de sa situation ou de circonstances personnelles ». La Constitution privilégie une formule générale plutôt qu'une liste exhaustive ou même illustrative de motifs de discrimination. Enfin, l'article 15, paragraphe 3, consacre spécifiquement l'égalité entre les femmes et les hommes, qui « sont égaux en droits et en devoirs », et impose à l'État de « promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes ».

La jurisprudence récente montre que les exigences de l'article 15 constituent une limite effective au pouvoir d'appréciation du législateur⁶. Entre 2020 et 2025, la Cour constitutionnelle s'est prononcée dans 32 affaires mettant en cause le principe d'égalité et a constaté une non-conformité à la Constitution dans neuf d'entre elles. Dans sept de ces neuf affaires, la non-conformité résultait de l'absence de toute justification suffisante de la différence de traitement ; dans les autres, la justification avancée n'était pas juridiquement apte à fonder cette différence.

Le contrôle exercé par la Cour laisse néanmoins une marge d'appréciation au législateur. En particulier, dans ses arrêts n° 170 du 30 septembre 2022 et n° 172 du 25 novembre 2022 concernant les mesures adoptées pendant la pandémie de Covid-19, la Cour a tenu compte du contexte exceptionnel et de la nécessité de concilier les droits et libertés concernés avec la protection de la vie et de la santé.

1.1.2 – Clause transversale relative à la limitation des libertés publiques (article 37)

La Section 3 du Chapitre 2 de la Constitution contient une liste de libertés publiques, qui désignent les droits et garanties individuels destinés à protéger l'individu contre les ingérences de l'État. Parmi ces libertés publiques figurent, par exemple, le droit au respect de la vie privée, la liberté de conviction, la liberté d'expression, le droit d'association, le droit d'asile et le droit à l'éducation. L'insertion d'un tel catalogue dans la Constitution est une exigence du constitutionnalisme démocratique moderne. Toutefois, la seule reconnaissance de ces libertés par la Constitution ne suffit pas : leur mise en œuvre requiert l'intervention du législateur. Cette intervention législative précise à la fois les modalités d'exercice de ces droits et peut en limiter l'exercice.

L'article 37 de la Constitution contient une « clause transversale » qui soumet les restrictions aux libertés publiques à plusieurs conditions cumulatives. Celles-ci doivent être prévues par la loi, les libertés publiques constituant des matières réservées à la loi ; elles doivent respecter le contenu essentiel de la liberté concernée, être nécessaires dans une société démocratique et répondre effectivement à un objectif d'intérêt général ou au besoin de protéger les droits et libertés d'autrui, dans le respect du principe de proportionnalité.

L'article 37 prévoit le régime de limitation des libertés publiques le plus couramment utilisé en Europe, généralement appelé **le test ou le principe de proportionnalité**.

Le principe de proportionnalité était déjà appliqué par la Cour constitutionnelle avant sa consécration expresse dans la Constitution en 2023. Il apparaissait notamment dans le contrôle du respect du principe d'égalité : la Cour considérait que les différences de traitement devaient procéder de disparités objectives et être rationnellement justifiées, adéquates et propor-

tionnées au but poursuivi. Dans son arrêt n° 152 du 22 janvier 2021, elle qualifiait déjà la proportionnalité de « principe général de droit », tout en l'appliquant dans le cadre du contrôle de l'égalité. Plus récemment, dans l'arrêt n° 193 du 18 décembre 2024, la Cour a élargi son fondement en qualifiant le principe de proportionnalité de « corollaire » du principe de l'état de droit. Elle en a alors recherché l'application concrète dans l'existence d'un « juste équilibre » entre les intérêts contradictoires en présence⁷.

La révision constitutionnelle a systématisé ces exigences par l'introduction de l'article 37. La jurisprudence constitutionnelle relative à cette nouvelle disposition commence seulement à se développer. Dans ses premières décisions faisant application de l'article 37 en 2025, la Cour constitutionnelle a commencé à préciser les différentes exigences auxquelles sont soumises les limitations des libertés publiques. Dans son arrêt n° 197 du 27 novembre 2025, elle s'est inscrite dans le prolongement de sa jurisprudence relative au « socle commun » de garanties constitutionnelles et européennes, selon lequel les limitations doivent être prévues par la loi, être nécessaires dans une société démocratique et poursuivre un but légitime, ainsi que se trouver dans un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi. Rassafi-Guibal relève néanmoins que la Cour n'a pas encore procédé à une analyse autonome et formalisée de la proportionnalité, de sorte que l'intensité exacte du contrôle exercé sur ce fondement demeure encore incertaine⁸. Plus généralement, compte tenu du caractère récent de l'article 37, sa jurisprudence doit encore se consolider avant que l'effet concret de cette nouvelle garantie sur le contrôle du législateur puisse être pleinement apprécié.

1.1.3 – Les limites de ces garanties matérielles

Le principe d'égalité et de non-discrimination consacré à l'article 15 de la Constitution et le régime général de limitation des libertés publiques prévu à l'article 37 s'appliquent de manière cumulative. Autrement dit, toute limitation d'une liberté publique doit satisfaire aux exigences de l'article 37 et, lorsqu'elle introduit une différence de traitement, à celles de l'article 15. Cette application cumulative a déjà été examinée par la Cellule scientifique dans une note consacrée au droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger⁹. À ces garanties s'ajoutent celles découlant du principe de l'état de droit consacré à l'article 2 de la Constitution, auquel la Cour constitutionnelle rattache notamment le principe de proportionnalité.

Ces garanties bénéficient, en outre, d'un ancrage européen particulièrement fort. Les principes d'égalité et de non-discrimination, ainsi que les exigences de légalité, de nécessité et de proportionnalité des restrictions aux libertés, sont profondément enracinés dans le patrimoine constitutionnel commun des États européens. Tant que le Luxembourg demeure membre de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe et soumis aux obligations qui en découlent, une majorité politique à tendance illibérale ne pourrait ainsi écarter ces exigences par une simple modification de la législation ordinaire.

Cet ensemble constitue donc un cadre matériel relativement robuste, sans toutefois rendre impossible l'adoption de lois susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux. Le principe d'égalité n'interdit pas toute différence de traitement et l'article 37 n'exclut pas toute restriction aux libertés publiques. Leur conformité à la Constitution dépend notamment du but poursuivi, de la justification avancée par le législateur ainsi que de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure.

Ces critères laissent nécessairement une certaine marge d'appréciation au législateur, mais aussi au juge chargé d'en contrôler le respect. Cette incertitude est particulièrement importante concernant l'article 37 : compte tenu de son caractère récent, la jurisprudence ne permet pas encore de déterminer pleinement l'intensité du contrôle que la Cour constitutionnelle exercera, notamment en matière de proportionnalité.

Ces incertitudes pourraient être réduites par une jurisprudence précisant progressivement le contenu et l'intensité du contrôle exercé sur le fondement des articles 15 et 37. La prise en compte systématique de la jurisprudence de la CEDH et, dans le champ d'application du droit de l'Union, de celle de la CJUE permettrait notamment d'ancrer leur interprétation dans les standards européens de protection des droits fondamentaux, auxquels le Luxembourg est juridiquement lié.

Une approche comparable a été adoptée par la Cour constitutionnelle hongroise dans sa décision 61/2011 (VII. 13.), qui a introduit le principe d'équivalence selon lequel, lorsque le contenu d'un droit constitutionnel correspond à celui d'un droit garanti par un traité international, le niveau de protection constitutionnelle interne ne peut être inférieur à celui garanti au niveau international, notamment par la jurisprudence de la CEDH¹⁰. Une logique comparable résulte toutefois de

la primauté reconnue au droit international par les juridictions luxembourgeoises.

La principale vulnérabilité ne semble dès lors pas résider dans l'absence de normes suffisamment protectrices, mais dans leur mise en œuvre effective. Face à une majorité parlementaire à tendance illibérale, la robustesse du système dépendrait de la capacité des institutions à identifier les atteintes aux droits fondamentaux, à empêcher ou à retarder l'adoption de mesures contraires à la Constitution et, une fois celles-ci adoptées, à en assurer un contrôle juridictionnel effectif. L'analyse doit donc désormais se tourner vers les garanties institutionnelles chargées d'assurer le respect de ces exigences matérielles.

1.2 – Les garanties institutionnelles et leurs limites

L'expérience montre qu'une majorité illibérale peut rapidement multiplier les réformes législatives affectant les droits fondamentaux et affaiblissant les institutions et contre-pouvoirs qui en garantissent la protection.



La Hongrie en fournit une illustration particulièrement frappante. Après le tournant illibéral de 2010, la majorité Fidesz-KDNP a immédiatement entrepris une transformation profonde du système juridique, accompagnée d'une inflation législative sans précédent. Entre 2010 et 2014, le Parlement hongrois a ainsi adopté 859 lois, contre environ 400 à 600 par le législateur auparavant¹¹.

La Pologne offre un autre exemple d'une telle transformation. Le *Prawo i Sprawiedliwość* [Droit et justice] (ci-après, PiS) est arrivé au pouvoir en 2015, mais l'ampleur et l'accumulation des réformes affectant notamment le Tribunal constitutionnel et l'indépendance de la justice ont été telles que, dès décembre 2017, la Commission européenne a déclenché la procédure de l'article 7, paragraphe 1, Traité sur l'Union européenne en proposant au Conseil de constater l'existence d'un risque clair de violation grave de l'état de droit¹².

Compte tenu du nombre potentiellement élevé de réformes législatives susceptibles d'être adoptées dans l'hypothèse d'un tournant illibéral, il est essentiel que le système institutionnel soit en mesure de contrôler la constitutionnalité d'un grand nombre de lois et de prévenir les éventuelles violations avant leur adoption ou d'y mettre rapidement un terme dans les meilleurs délais après leur

entrée en vigueur. Il ne s'agit alors plus seulement de remédier à des violations individuelles des droits fondamentaux, mais de répondre à une atteinte susceptible d'affecter l'ensemble de l'ordre juridique. Les mécanismes de contrôle doivent donc être capables de préserver l'intégrité et la constitutionnalité de l'ordre juridique dans son ensemble.

1.2.1 – Contrôle de constitutionnalité par la Cour constitutionnelle

La compétence de la Cour constitutionnelle est particulièrement étroite. L'article 112 de la Constitution lui confie essentiellement le contrôle de la conformité des lois à la Constitution. Contrairement à de nombreuses cours constitutionnelles européennes, elle ne dispose notamment pas d'une compétence générale de contrôle abstrait et/ou *a priori*. Le contrôle est essentiellement concret et *a posteriori* : la question de constitutionnalité doit apparaître dans le cadre d'un litige pendant devant une autre juridiction.

L'accès à la Cour est tout aussi restrictif. Une question de constitutionnalité lui parvient par renvoi préjudiciel d'une juridiction. Lorsqu'une partie soulève une telle question, le juge doit en principe saisir la Cour, sauf si la réponse n'est pas nécessaire à la résolution du litige, si la question est manifestement dépourvue de fondement ou si la Cour a déjà statué sur une question ayant le même objet¹³. Le juge doit également soulever d'office une question de constitutionnalité nécessaire à la résolution du litige. Ni les individus ni les organes constitutionnels, y compris l'opposition parlementaire, ne disposent donc d'un accès direct.

Si la compétence étroite de la Cour constitutionnelle et les restrictions à son accès peuvent, dans une certaine mesure, s'expliquer par la petite taille du pays et le nombre relativement limité d'affaires potentielles, la comparaison avec d'autres petites juridictions fait néanmoins ressortir le caractère particulièrement restrictif du système luxembourgeois¹⁴. Le recours préjudiciel existe également en plusieurs petits pays, mais, au Luxembourg, il constitue la seule voie d'accès à la Cour. Dans plusieurs de ces États, des organes politiques peuvent directement contester une loi ; un contrôle *a priori* existe notamment à Andorre, Monaco et en Estonie, tandis que diverses formes de recours individuels existent au Liechtenstein, à Monaco, à Malte, à Andorre ou au Monténégro. Le faible contentieux luxembourgeois, environ huit affaires par an, reflète en partie cette étroitesse procédurale¹⁵.

Dans l'hypothèse d'un tournant autoritaire, la vulnérabilité du système de contrôle de constitutionnalité résiderait notamment dans l'étroitesse des compétences de la Cour constitutionnelle et de ses voies de saisine. Des préoccupations comparables ont été exprimées par la Commission de Venise lors de l'examen de la révision constitutionnelle. Celle-ci a considéré que, compte tenu notamment de « la relative lourdeur de la procédure de saisine » de la Cour constitutionnelle, le rôle de celle-ci demeurerait « relativement limité » et devait, par conséquent, être consolidé¹⁶.

1.2.2 – Contrôle de conventionnalité par les juridictions ordinaires

Le contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour constitutionnelle est complété par le contrôle de conventionnalité exercé par les juridictions ordinaires. Les fondements, les modalités et les limites du contrôle de conventionnalité, ainsi que le rôle de la CEDH et du droit de l'Union comme garanties contre les dérives autoritaires, ont déjà été examinés en détail dans les trois notes du Stress test consacrées respectivement au droit international entre les mains des institutions nationales, à la CEDH et à la CJUE¹⁷.



Il suffit de souligner ici que l'expérience récente de la Pologne montre que le renvoi préjudiciel peut devenir un instrument important face aux réformes législatives illibérales. Saisie à plusieurs reprises par les juridictions polonaises, la CJUE a mobilisé notamment l'article 19, paragraphe 1, du Traité de l'Union européenne et l'article 47 de la Charte pour protéger l'indépendance judiciaire¹⁸. Cette jurisprudence montre que, dans un contexte de recul démocratique, le renvoi préjudiciel permet aux juridictions ordinaires de s'appuyer directement sur le droit de l'Union et sur la CJUE pour neutraliser ou, à tout le moins, tempérer les effets de réformes législatives illibérales.

Cette garantie présente néanmoins des limites importantes dans la perspective du Stress test. Le contrôle de conventionnalité intervient dans le cadre de litiges concrets et la décision par laquelle un juge écarte une loi contraire au droit international ne fait pas disparaître celle-ci de l'ordre juridique : elle demeure en vigueur et peut continuer à être appliquée dans d'autres situations. Son efficacité dépend en outre de l'existence de juridictions indépendantes et disposées à mobiliser les normes européennes et internationales.

L'expérience polonaise montre précisément que l'indépendance des juges et leur capacité à saisir librement la CJUE peuvent elles-mêmes devenir la cible de réformes illibérales.

1.2.3 – Contrôle préliminaire par le Conseil d'État

Le Conseil d'État constitue le principal mécanisme de contrôle *ex ante* de la législation. En vertu de l'article 95 de la Constitution et de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, il donne son avis sur les projets et propositions de loi ainsi que sur leurs amendements. Son examen porte notamment sur leur conformité à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le Luxembourg est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne et aux principes généraux du droit, ainsi que sur leur qualité légistique et leur cohérence avec l'ordre juridique existant.

Son influence est renforcée par la procédure du second vote constitutionnel. En vertu de l'article 78, paragraphe 4, de la Constitution, la Chambre peut demander au Conseil d'État de la dispenser du second vote constitutionnel ; en pratique, cette dispense est systématiquement sollicitée. Lorsqu'il constate une contrariété avec une norme supérieure, le Conseil d'État peut formuler une opposition formelle, signalant ainsi qu'il pourrait refuser la dispense si son objection n'est pas levée. En cas de refus, la Chambre ne peut éviter le second vote et doit attendre au moins trois mois avant d'y procéder, de sorte que ce mécanisme fonctionne comme un veto suspensif.

La pratique permet de préciser l'influence effective du Conseil d'État sur le contenu de la législation¹⁹. Bien que ses avis soient consultatifs, le Conseil d'État exerce en pratique une influence importante sur le processus législatif ; cette influence est particulièrement manifeste en cas d'opposition formelle, celle-ci

conduisant fréquemment à la révision des dispositions critiquées afin notamment d'éviter un refus de dispense du second vote constitutionnel²⁰. **Cette fonction préventive est particulièrement importante lorsque des projets de loi prévoient des restrictions potentiellement disproportionnées des droits fondamentaux. Les oppositions formelles exercent naturellement une influence plus forte que les simples observations.** Le recours ultime au veto suspensif demeure toutefois exceptionnel : le relevé officiel du Conseil d'État recense 62 refus de dispense entre 1947 et 2017, le dernier datant du 7 avril 2017²¹. Cette rareté peut notamment s'expliquer par l'effet préventif de la menace d'un refus, qui incite à modifier en amont les dispositions faisant l'objet d'une opposition formelle.

Dans l'hypothèse de l'arrivée au pouvoir d'une majorité illibérale, le Conseil d'État pourrait donc constituer un contrepoids préventif particulièrement important, précisément parce qu'il intervient avant l'entrée en vigueur des réformes. Une vulnérabilité doit néanmoins être relevée. Les avis du Conseil restent juridiquement consultatifs : l'opposition formelle peut conduire au refus de la dispense du second vote, mais cela ne peut que retarder l'adoption définitive de la loi.

1.2.4 – Droit de veto du Grand-Duc

Dans une perspective comparée, les chefs d'État disposent fréquemment d'un droit de veto politique ou constitutionnel leur permettant de s'opposer à une loi ou d'en provoquer le contrôle de constitutionnalité avant sa promulgation²². Tel n'est toutefois généralement pas le cas dans les monarchies constitutionnelles, où le monarque, dépourvu de mandat électif et tenu à la neutralité politique, ne dispose normalement pas d'un pouvoir discrétionnaire de veto²³.

Au Luxembourg, le Grand-Duc ne dispose d'aucun droit de veto politique ou constitutionnel et ne peut refuser de promulguer une loi en raison de son contenu ou de son inconstitutionnalité. Cette absence de contrôle résulte notamment de la réforme de 2009, qui, à la suite de la crise relative à la loi sur l'euthanasie, a supprimé la sanction grand-ducale et consacré la neutralité politique du souverain²⁴.

Dans la perspective du Stress test, un contrôle supplémentaire exercé par le chef de l'État pourrait certes constituer un obstacle ponctuel à l'adoption de lois liberticides. L'expérience hongroise montre ainsi que

même un président politiquement proche de la majorité peut occasionnellement exercer un tel contre-poids : entre 2012 et 2019, le président hongrois, ancien responsable du parti gouvernant (Fidesz), a exercé 33 vetos politiques et six vetos constitutionnels²⁵. Une telle solution serait toutefois difficilement transposable au Luxembourg, compte tenu de l'absence de légitimité élective et de la neutralité politique du Grand-Duc.

1.2.5 – Contrôle parlementaire

La Chambre des Députés ne dispose pas davantage d'un organe spécialisé chargé d'examiner systématiquement la constitutionnalité des projets et propositions de loi. Le Président de la Chambre veille, de manière générale, au respect du Règlement et se prononce notamment sur la recevabilité en la forme des textes, motions et autres propositions. En cas de contestation de la recevabilité d'une motion ou d'une résolution, la décision finale appartient à la Conférence des Présidents. Les dispositions pertinentes du Règlement ne prévoient toutefois pas de contrôle de constitutionnalité.

Les commissions parlementaires peuvent naturellement examiner les questions constitutionnelles et tenir compte notamment des observations du Conseil

d'État, mais aucune d'entre elles n'est investie d'une mission générale de contrôle de constitutionnalité.



D'autres systèmes montrent pourtant qu'un tel contrôle parlementaire *ex ante* est envisageable. En Finlande, la Commission des lois constitutionnelles (*Perustuslakivaliokunta*) examine systématiquement la constitutionnalité des projets de loi ainsi que leur conformité aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, en s'appuyant notamment sur une expertise juridique externe.

Dans l'hypothèse d'un tournant illibéral, la résilience du système pourrait être renforcée par la création d'une commission parlementaire composée sur une base paritaire (c'est-à-dire assurant une représentation égale de la majorité et de l'opposition) et pouvant, le cas échéant, associer des experts externes au contrôle de la constitutionnalité des textes législatifs. Le rôle du Président, y compris les vice-présidents, pourrait également être renforcé en lui permettant de soulever des questions de constitutionnalité et de les renvoyer à cette commission pour examen.

2 – Les habilitations législatives excessives

Dans un État moderne, le pouvoir normatif est partagé entre le législateur et le pouvoir exécutif. Cette répartition peut toutefois devenir une source de vulnérabilité dans l'hypothèse où **une majorité parlementaire à tendance illibérale habiliterait un gouvernement partageant ses objectifs politiques à déterminer lui-même des éléments importants de la réglementation**. Une telle stratégie pourrait notamment permettre de transférer à l'exécutif la détermination concrète de règles importantes dans des matières que la Constitution réserve au législateur, notamment celles qui touchent aux droits et libertés fondamentaux ou au fonctionnement de l'État, réduisant ainsi le rôle du débat et du contrôle parlementaires. La Constitution protège dès lors le domaine réservé au législateur et lui impose, dans certaines matières, d'exercer effectivement sa compétence plutôt que de s'en dessaisir au profit de l'exécutif.

2.1 – Les matières réservées à la loi

Si le législateur peut, en principe, intervenir dans tous les domaines²⁶, la Constitution réserve certaines matières à la loi. Il s'agit notamment de domaines particulièrement sensibles pour les libertés fondamentales ou pour le fonctionnement de l'État, dans lesquels l'intervention de la Chambre garantit la représentation de la volonté populaire et la publicité du débat législatif²⁷. Surtout, depuis la révision constitutionnelle de 2023, l'article 37 prévoit de manière transversale que toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi. Dans la perspective du Stress test, cette réserve constitue une première garantie importante : le Parlement ne peut se dessaisir de la matière au profit d'une autorité réglementaire ou administrative.

2.2 – L'habilitation du pouvoir réglementaire et ses limites

La Chambre n'est cependant pas tenue de régler elle-même chaque détail. La Constitution autorise le Grand-Duc à adopter des règlements dans les matières réservées, mais uniquement sur le fondement d'une disposition légale particulière fixant l'objectif des

mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises. La révision constitutionnelle de 2023 n'a pas modifié sur ce point la substance de l'ancienne disposition, devenue l'article 45, paragraphe 2.

Cette exigence prive le pouvoir réglementaire de tout caractère spontané ou autonome dans ces matières²⁸. La Cour constitutionnelle exige que les éléments essentiels soient déterminés par la loi, tandis que les aspects techniques ou secondaires peuvent relever du pouvoir réglementaire²⁹. Selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, « l'essentiel du cadrage normatif » doit résulter de la loi, y compris les fins, les conditions et les modalités suivant lesquelles les éléments moins essentiels peuvent être réglés par voie réglementaire³⁰. Une simple loi-cadre abandonnant au pouvoir exécutif l'essentiel des règles de fond et de forme ne satisfait donc pas aux exigences constitutionnelles³¹.

L'habilitation doit être expresse, spéciale et spécifique et, surtout, « l'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent [...] être consistants, précis et lisibles », l'essentiel des dispositions devant figurer dans la loi³². L'encadrement peut néanmoins résulter de l'ensemble des dispositions législatives pertinentes et non de la seule disposition contenant formellement l'habilitation³³.

En matière de libertés publiques, la protection est encore renforcée par l'application cumulative des articles 37 et 45, paragraphe 2. La loi doit non seulement encadrer de manière suffisamment précise l'intervention réglementaire, mais la limitation elle-même doit respecter le contenu essentiel de la liberté, être nécessaire dans une société démocratique, poursuivre un objectif d'intérêt général ou protéger les droits et libertés d'autrui et respecter le principe de proportionnalité.

2.3 – Les garanties matérielles et leurs limites

Le cadre constitutionnel et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle apparaissent relativement robustes face au scénario envisagé par le Stress test. Une majorité parlementaire ne disposant pas de la majorité requise pour réviser la Constitution ne pourrait supprimer la réserve à la loi prévue par les articles 37 et 45,

paragraphe 2. Les principales exigences relatives aux habilitations dans les matières réservées à la loi ont, en outre, été précisées par la jurisprudence constitutionnelle.

De plus, ces exigences s'inscrivent également dans un socle européen solide. La Commission de Venise considère que les questions importantes pour la société doivent normalement être réglementées par la loi et que toute délégation d'un pouvoir normatif à l'exécutif doit être explicite et spécifique, afin d'éviter l'octroi de pouvoirs réglementaires excessivement larges³⁴. De même, la CEDH exige que la loi encadre le pouvoir d'appréciation de l'exécutif lorsqu'il affecte les droits fondamentaux, afin de prévenir l'arbitraire³⁵. Les exigences posées par la Constitution et la jurisprudence luxembourgeoises apparaissent ainsi largement conformes à ces standards européens.

La principale question concerne dès lors moins l'existence d'exigences constitutionnelles que la capacité des institutions chargées de protéger la Constitution à en assurer effectivement le respect, notamment face à une majorité parlementaire et à un gouvernement qui chercheraient systématiquement à repousser les limites de la délégation législative.

Une protection supplémentaire contre l'instrumentalisation de la loi pourrait **consister à soustraire certaines garanties particulièrement importantes à la maîtrise d'une majorité parlementaire ordinaire**,

- soit en les inscrivant directement dans la Constitution,
- soit en exigeant une majorité qualifiée pour l'adoption ou la modification des lois qui les mettent en œuvre.

La Constitution recourt actuellement de manière limitée à cette seconde technique³⁶. Une telle piste avait déjà été avancée par la Commission de Venise lors de la révision constitutionnelle. Constatant l'absence au Luxembourg d'une catégorie de « lois organiques », elle avait relevé que plusieurs matières essentielles à l'organisation et à l'indépendance des pouvoirs publics – notamment le Médiateur, le statut des magistrats et le Conseil national de la justice – restaient régies par des lois ordinaires³⁷. Elle recommandait soit l'introduction de lois organiques, soit l'exigence d'une majorité qualifiée pour les lois portant sur les éléments essentiels de l'organisation des pouvoirs publics. La révision constitutionnelle de 2023 a partiellement répondu à ces préoccupations en constitution-

nalisant certaines garanties, sans toutefois consacrer cette recommandation plus générale. **Il pourrait dès lors être envisagé de soumettre de manière ciblée à une exigence de majorité qualifiée certaines règles essentielles concernant les droits fondamentaux ou l'indépendance des institutions constitutionnelles.**



Une telle protection paraît particulièrement pertinente pour les garanties relatives à l'indépendance des juridictions, y compris de la Cour constitution-

nelle. Les expériences contemporaines de recul démocratique montrent en effet que les juridictions figurent parmi les principales institutions visées par les gouvernements engagés dans un processus d'autocratisation, notamment par la modification des procédures de nomination, des règles relatives à la cessation des fonctions des magistrats ou encore de l'administration des juridictions³⁸. Cette attention particulière portée au pouvoir judiciaire s'explique par sa fonction de contre-pouvoir et sa capacité à faire obstacle, par le contrôle juridictionnel, à l'utilisation de la loi comme instrument de concentration du pouvoir.

2.4 – Les garanties institutionnelles et leurs limites

Le contrôle intervient à deux niveaux distincts.

- Premièrement, **la loi d'habilitation elle-même peut faire l'objet des contrôles précédemment décrits** : le Conseil d'État, au stade de la procédure législative, peut apprécier sa conformité aux exigences constitutionnelles, tandis que la Cour constitutionnelle peut contrôler *a posteriori*, sur renvoi d'une juridiction, si le législateur a suffisamment déterminé les éléments essentiels de la matière et encadré l'intervention du pouvoir réglementaire.
- Deuxièmement, **le règlement adopté sur le fondement de l'habilitation fait l'objet d'un contrôle propre**. En amont, le Conseil d'État dispose d'une prérogative particulière : dans une matière réservée à la loi, il peut demander au Gouvernement de lui soumettre les projets de règlements grand-ducaux prévus par la future loi avant de rendre son avis sur celle-ci³⁹, permettant ainsi d'examiner conjointement l'habilitation et l'usage réglementaire qui doit en être fait.

En aval, le contrôle juridictionnel appartient non pas à la Cour constitutionnelle, mais aux juridictions ordinaires, conformément à l'article 102 de la Constitution. Elles vérifient notamment que le règlement respecte la Constitution, la loi d'habilitation, le droit international et le droit de l'Union. Les habilitations sont in-

interprétées strictement et un règlement ne peut ni étendre ni restreindre la portée de sa base légale⁴⁰. Le règlement doit également respecter le principe de proportionnalité et ne peut empiéter sur les droits et libertés au-delà de ce qui est nécessaire à l'objectif poursuivi⁴¹. Ce contrôle peut être incident, toute juridiction pouvant écarter dans un litige un règlement illégal, ou direct, le juge administratif pouvant annuler un règlement avec effet *erga omnes*⁴².

L'effectivité de ces contrôles reste toutefois soumise aux limites institutionnelles précédemment identifiées (Partie 1.2.). Le contrôle de la Cour constitutionnelle est exclusivement *a posteriori*, concret et

dépend d'un renvoi préjudiciel, tandis que le Conseil d'État, malgré l'autorité de ses avis et de ses oppositions formelles, ne dispose essentiellement que du pouvoir de temporiser à travers la procédure du second vote constitutionnel. Quant aux juridictions ordinaires, leur intervention suppose en principe l'existence d'un litige et, lorsqu'elles écartent une norme dans le cadre d'un contrôle incident, leur décision ne produit normalement d'effets qu'entre les parties. Comme exposé précédemment, l'efficacité de l'ensemble de ces mécanismes dépend en outre de l'indépendance et de la volonté des institutions chargées de les mettre en œuvre.

3 – Les fragilités de la procédure législative

Dans un contexte du recul démocratique, l'une des techniques les plus efficaces et les plus discrètes employée par les leaders autoritaires consiste à instrumentaliser les procédures parlementaires⁴³. Les règles relatives, par exemple, à l'ordre du jour, aux délais d'examen des textes, à la discipline parlementaire ou encore au traitement des initiatives de l'opposition déterminent les conditions dans lesquelles le pouvoir politique est exercé et contrôlé. La manipulation de ces règles permet d'accélérer l'adoption des lois, de limiter le débat parlementaire, d'écarter l'opposition et, plus largement, de fausser la compétition démocratique.

3.1 – Les principales irrégularités procédurales observées en Europe

Les atteintes au caractère démocratique et légal du processus législatif observées dans les États européens prennent des formes diverses. Néanmoins, **l'analyse comparée permet d'identifier les problèmes récurrents**⁴⁴ :

- insuffisance de la préparation et des consultations publiques,
- recours injustifié aux procédures accélérées,
- marginalisation de l'opposition parlementaire,
- lois omnibus (un même texte regroupe un grand nombre de mesures, parfois très différentes les unes des autres),
- cavaliers législatifs (des dispositions sans rapport suffisant avec l'objet initial d'un projet),
- méconnaissance des règles de majorité ou des procédures spéciales,
- utilisation excessive des prérogatives gouvernementales dans la procédure législative, et
- recours excessif à la réglementation gouvernementale.

Dans la pratique, ces différentes techniques sont souvent utilisées de manière cumulative.

De telles irrégularités peuvent naturellement se produire également dans des démocraties bien établies et ne constituent donc pas, prises isolément, la preuve d'une dérive autoritaire. Elles prennent toutefois une autre dimension lorsqu'une majorité à tendance illibérale les utilise de manière répétée afin de faciliter l'adoption de réformes qui affaiblissent les droits fondamentaux, les contre-pouvoirs ou, plus généralement, les garanties de la démocratie constitutionnelle.



Les tournants illibéraux observés en Hongrie⁴⁵ après 2010 et en Pologne⁴⁶ après 2015 illustrent particulièrement bien ce phénomène. Les institutions de l'Union européenne et la Commission de Venise ont critiqué à plusieurs reprises des réformes concernant notamment la justice, les médias, les élections, les organisations de la société civile et les droits fondamentaux, adoptées dans ces deux pays dans des délais extrêmement courts, en regroupant souvent de nombreuses mesures différentes dans un même texte, sans évaluation préalable suffisante de leurs effets ni consultations publiques adéquates et en limitant la participation de l'opposition parlementaire. Les exemples de la Hongrie et de la Pologne soulignent ainsi que les défauts de la procédure législative et les réformes substantiellement illibérales se renforcent mutuellement.

3.2 – Les garanties matérielles et leurs limites

Le Luxembourg est généralement qualifié de **démocratie consociative**⁴⁷, fondée sur la coopération et la recherche du consensus. Cette culture du compromis pourrait expliquer l'absence de dysfonctionnements systémiques du processus législatif. **Toutefois, un tournant illibéral pourrait modifier cette culture politique et favoriser l'apparition de pratiques autoritaires.**

Parmi les défauts de la procédure législative observés de manière récurrente en Europe, la présente étude en examine cinq qui présentent des vulnérabilités particulières au regard du cadre juridique luxembourgeois dans l'hypothèse d'une majorité gouvernementale illibérale : l'insuffisance de la préparation et des consultations publiques, le recours injustifié aux procédures accélérées, la marginalisation de l'opposition parle-

mentaire, le recours aux lois omnibus et l'introduction de cavaliers législatifs. Les incertitudes concernant le calcul de la majorité qualifiée ainsi que le pouvoir réglementaire du Gouvernement en cas d'état de crise sont traitées dans d'autres notes⁴⁸.

Il convient également de relever que la Commission du Règlement travaille actuellement, dans le cadre du dossier parlementaire n° 8700, à une révision du Règlement de la Chambre ; ces travaux étant toujours en cours, ils ne sont pas pris en compte dans la présente étude.

3.2.1 – L'insuffisance de la préparation et des consultations publiques

La préparation des textes et la participation des parties prenantes ne font pas l'objet d'un cadre juridique général et uniforme garantissant des exigences minimales applicables à l'ensemble des projets législatifs.

Les rapports de la Commission européenne⁴⁹ ont relevé certaines insuffisances concernant l'ouverture et l'inclusivité du processus législatif, notamment les possibilités limitées de participation du public et des parties prenantes au niveau parlementaire. La Commission a toutefois constaté des améliorations, notamment une meilleure prise en compte des contributions des parties prenantes dans les travaux parlementaires et l'introduction, en 2023, des propositions motivées aux fins de légiférer, permettant à 125 électeurs de demander à la Chambre de légiférer. En 2025, elle a dès lors considéré comme pleinement mise en œuvre sa recommandation visant à renforcer la transparence et la participation des parties prenantes.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (ci-après, OCDE) relève néanmoins encore plusieurs marges d'amélioration⁵⁰. La participation des parties prenantes demeure largement limitée aux consultations formelles des groupes professionnels, les analyses d'impact restent peu développées et aucune évaluation *ex post* de la réglementation n'a été réalisée au cours des trois dernières années. L'OCDE constate également que, depuis novembre 2023, aucun organe n'est spécifiquement chargé de la politique réglementaire, fonction auparavant exercée par le ministère de la Digitalisation.

Surtout, le Luxembourg ne dispose pas d'une loi générale encadrant de manière uniforme l'élaboration de la législation.

La préparation des projets de loi gouvernementaux est largement régie par les règles internes du Gouvernement, auxquelles s'ajoutent plusieurs garanties constitutionnelles ou légales. Celles-ci comprennent notamment l'intervention du Conseil d'État, qui constitue un mécanisme essentiel de contrôle *ex ante* de la qualité de la législation, ainsi que certaines obligations sectorielles ou institutionnelles de consultation, notamment des chambres professionnelles.

Ces mécanismes ne constituent toutefois pas un régime général de participation du public :

il n'existe pas de garantie générale imposant, pour tout projet législatif important, une consultation publique préalable, une durée minimale de consultation ou une analyse d'impact approfondie. Une majorité gouvernementale pourrait donc réduire la préparation ou la consultation entourant certaines réformes dans les domaines non couverts par des obligations spécifiques, sans nécessairement méconnaître une exigence légale générale.

En l'absence d'exigence internationale imposant un niveau normatif déterminé, **il pourrait néanmoins être envisagé d'inscrire les garanties essentielles de la préparation de la législation dans la loi et d'élever les plus importantes d'entre elles au niveau constitutionnel.**



Une telle approche trouve des précédents par exemple en France, où l'article 39 de la Constitution renvoie les conditions de présentation des projets de loi à une loi organique, laquelle impose notamment la réalisation d'une étude d'impact. Au Portugal, certaines garanties de participation à l'élaboration de la législation bénéficient même d'une protection constitutionnelle directe, notamment le droit des commissions de travailleurs et des associations syndicales de participer à l'élaboration de la législation du travail (articles 54, paragraphe 5, sous d), et 56, paragraphe 2, sous a), de la Constitution).

3.2.2 – Le recours injustifié aux procédures accélérées

Le recours à l'urgence constitue une autre vulnérabilité potentielle. L'article 42 du Règlement de la Chambre permet à celle-ci de déclarer l'urgence ; cette décision a pour effet de suspendre l'application des dispositions prescrivant les priorités et les délais. La proposition d'urgence peut faire l'objet d'un débat avant que la Chambre ne statue (articles 40, paragraphe 5, et 42 du Règlement). Certaines garanties demeurent néanmoins applicables, notamment celles découlant de la Constitution et de l'intervention du Conseil d'État, dont le rôle contribue précisément à prévenir l'adoption précipitée des lois. La vulnérabilité réside donc plutôt dans la faiblesse de l'encadrement propre à la procédure d'urgence : le Règlement ne définit pas de critères matériels stricts réservant son utilisation à des circonstances exceptionnelles objectivement justifiées et ne prévoit pas de garanties procédurales spécifiques assurant notamment certains droits de l'opposition ou un délai minimal pour l'examen du texte. Une majorité stable pourrait ainsi recourir à l'urgence pour accélérer l'adoption de réformes politiquement sensibles et réduire le temps disponible pour leur examen.

Il serait dès lors envisageable de mieux encadrer la procédure d'urgence dans le Règlement de la Chambre, en définissant des critères matériels précis réservant son utilisation à des circonstances véritablement exceptionnelles, en exigeant une motivation circonstanciée et en préservant des garanties procédurales minimales. Cette éventuelle réforme s'inscrit dans les *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws* du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'*Office for Democratic Institutions and Human Rights* (OSCE)⁵¹, selon lesquelles les procédures accélérées doivent rester exceptionnelles, être fondées sur des critères clairement définis et ne devraient notamment pas servir à l'adoption de réformes importantes, complexes ou affectant substantiellement les droits fondamentaux ou le fonctionnement des institutions démocratiques.

3.2.3 – La marginalisation de l'opposition parlementaire

La marginalisation de l'opposition parlementaire constitue un risque particulier en raison du niveau normatif auquel sont protégés plusieurs de ses droits procéduraux. Si la Constitution garantit certains droits à l'ensemble des députés ainsi que certains droits pouvant être exercés par une minorité de députés, elle ne con-

sacre pas de statut particulier à l'opposition parlementaire. Le Règlement de la Chambre reconnaît en revanche certaines garanties expressément liées à l'opposition et protège plus largement le pluralisme parlementaire par les droits accordés aux groupes politiques, aux groupes techniques, aux sensibilités politiques et aux députés individuellement. Ces garanties concernent notamment la représentation dans les organes parlementaires, la répartition du temps de parole et l'exercice du contrôle parlementaire.

Or, la Chambre peut procéder à une révision totale ou partielle de son Règlement sur proposition d'un de ses membres (article 204 du Règlement), sans majorité qualifiée ni accord de l'opposition. Une majorité illibérale pourrait donc modifier les garanties de niveau réglementaire encadrant la participation de l'opposition sans devoir réviser la Constitution.

Il pourrait dès lors être envisagé de renforcer le niveau normatif des garanties essentielles permettant à l'opposition de participer effectivement à la procédure législative, afin qu'une majorité ne puisse pas les réduire unilatéralement par une simple modification du Règlement. Il pourrait également être envisagé, comme proposé dans la note de recherche consacrée à l'opposition parlementaire⁵², de consolider les règles internes de la Chambre en intégrant dans le Règlement certaines pratiques favorables à l'opposition, ainsi que d'accorder de nouveaux droits à l'opposition, notamment en matière de fixation de l'ordre du jour.

Une telle approche serait conforme aux standards du Conseil de l'Europe, qui insiste sur la nécessité de garantir effectivement les droits permettant à l'opposition d'exercer ses fonctions parlementaires, notamment en matière de participation aux travaux, d'accès à l'information, de contrôle du Gouvernement et de liberté d'expression⁵³. La Commission de Venise souligne toutefois qu'il n'existe pas de modèle européen unique quant au niveau normatif auquel ces garanties doivent être consacrées⁵⁴.

3.2.4 – Le recours aux lois omnibus

Le droit luxembourgeois ne consacre pas de principe général d'unité de matière interdisant les lois omnibus, entendues comme des textes regroupant un grand nombre de mesures ou de réformes distinctes. La cohérence et la qualité légistique des projets font certes l'objet d'un contrôle *ex ante* du Conseil d'État, qui exa-

mine notamment leur cohésion avec le cadre légal existant.

Cette garantie ne semble toutefois pas faire obstacle, en tant que telle, au regroupement dans un même projet de plusieurs réformes distinctes. Une majorité gouvernementale pourrait ainsi recourir à cette technique, y compris pour des réformes politiquement sensibles, **ce qui peut rendre plus difficile leur examen séparé, réduire la lisibilité du débat parlementaire et compliquer la participation des parties concernées.**

Il pourrait dès lors être envisagé d'introduire une exigence d'unité matérielle limitant le regroupement, dans un même projet de loi, de réformes dépourvues de lien substantiel entre elles.

À titre comparatif, l'article 74, paragraphe 5, de la Constitution grecque consacre un principe d'unité de matière, en excluant de la discussion les projets ou propositions de loi contenant des dispositions sans rapport avec leur objet principal.

3.2.5 – L'introduction de cavaliers législatifs

Enfin, en ce qui concerne les cavaliers législatifs, l'article 71, paragraphe 1^{er}, du Règlement prévoit que les amendements présentés en commission doivent « s'appliquer effectivement à l'objet précis ou à l'article du projet ou de la proposition qu'ils tendent à modifier ». Cette exigence limite ainsi l'introduction, par voie d'amendement, de dispositions étrangères à l'objet du texte examiné. La portée de cette garantie demeure toutefois limitée par son niveau normatif : elle figure dans le Règlement de la Chambre, qui peut être modifié sans majorité qualifiée (article 204 du Règlement), et sa méconnaissance n'entraîne pas nécessairement, à elle seule, l'inconstitutionnalité de la loi adoptée.

La protection contre les cavaliers législatifs existe donc en droit positif, mais sa résistance face à une majorité déterminée à contourner ou modifier les règles de la procédure parlementaire demeure relativement limitée.

Il pourrait dès lors être envisagé de renforcer cette garantie en consacrant au niveau constitutionnel

l'exigence d'un lien matériel entre les amendements et le texte examiné et en permettant à la Cour constitutionnelle d'en contrôler le respect. Une telle réforme répondrait aux préoccupations exprimées par la Commission de Venise, qui recommande d'éviter le recours aux cavaliers législatifs permettant de contourner les conditions ordinaires de dépôt et de discussion des initiatives législatives⁵⁵.

Le modèle français offre à cet égard un exemple particulièrement pertinent : l'article 45 de la Constitution exige qu'un amendement présente, en première lecture, un lien au moins indirect avec le texte déposé ou transmis, exigence dont le Conseil constitutionnel assure effectivement le respect.

3.3 – Les garanties institutionnelles et leurs limites

Les lacunes des garanties matérielles encadrant la procédure législative sont renforcées par les possibilités particulièrement limitées de contrôle de leur respect.

Le Règlement de la Chambre, qui peut lui-même être modifié sans majorité qualifiée ni accord de l'opposition (articles 204 et 205 du Règlement ; article 71 de la Constitution), échappe au contrôle de la Cour constitutionnelle, dont la compétence est limitée aux normes législatives par l'article 112 de la Constitution. **De même, la violation du Règlement au cours de l'adoption d'une loi ne constitue pas, en elle-même, une irrégularité susceptible d'être sanctionnée par la Cour constitutionnelle, celle-ci pouvant uniquement contrôler le respect des exigences procédurales découlant de la Constitution.**

Cette situation n'est pourtant pas inhérente au contrôle de constitutionnalité. Dans une perspective comparée, **il est largement admis en Europe que les juridictions constitutionnelles puissent contrôler le respect des exigences constitutionnelles, explicites ou implicites, relatives à la procédure législative** ; la Commission de Venise qualifie même cette compétence de « relativement incontestée »⁵⁶. Les juridictions constitutionnelles peuvent intervenir de plusieurs manières⁵⁷ :

- contrôler directement la régularité constitutionnelle de la procédure d'adoption,
- contrôler les règles parlementaires elles-mêmes, trancher des conflits institutionnels relatifs à la procédure législative ou encore

- interpréter abstraitement les dispositions constitutionnelles qui la régissent.

Elles peuvent également tenir compte de la qualité du processus législatif lors du contrôle substantif (matériel) de la loi. Cette dernière approche n'est pas entièrement étrangère à la jurisprudence luxembourgeoise : la Cour constitutionnelle tient notamment compte, dans le cadre du contrôle du principe d'égalité, de la justification des choix législatifs telle qu'elle ressort des travaux parlementaires⁵⁸.

Le caractère particulièrement étroit du contrôle luxembourgeois constitue ainsi une vulnérabilité supplémentaire : une majorité pourrait non seulement modifier ou contourner certaines garanties procédurales sans majorité qualifiée, mais ces interventions ne seraient que très partiellement susceptibles d'un contrôle de constitutionnalité.

-
- ¹ K. L. SCHEPPELE, « Autocratic Legalism », *University of Chicago Law Review*, vol. 85, n°2, 2018, pp. 545– 583.
- ² S. BISARYA et M. ROGERS, *Designing Resistance: Democratic Institutions and the Threat of Backsliding*, International IDEA, 2023.
- ³ Parlement européen, Résolution du 15 septembre 2022 sur l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, P9_TA(2022)0324, *J.O.U.E.*, C 125, 5 avril 2023.
- ⁴ Parlement européen, Résolution du 17 septembre 2020 sur la proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit, P9_TA(2020)0225, *J.O.U.E.*, C 385, du 22 septembre 2021.
- ⁵ Cour constitutionnelle, arrêt n° 7/99 du 26 mars 1999 ; arrêt n°00174 du 9 décembre 2022.
- ⁶ H. RASSAFI-GUIBAL, « Chronique de jurisprudence de la Cour constitutionnelle 2020-2025 – Partie II », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n° 28, 2026, pp. 5-11.
- ⁷ H. RASSAFI-GUIBAL, « Chronique de jurisprudence de la Cour constitutionnelle 2020-2025. Partie I », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n° 27, 2025, pp. 143-144.
- ⁸ H. RASSAFI-GUIBAL, « Chronique de jurisprudence de la Cour constitutionnelle 2020-2025 – Partie II », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n° 28, 2026, pp. 2-5.
- ⁹ C. JANSSEN BENNYNCK, B. RIDARD, E. MENNICKEN, « Le droit de vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger aux élections législatives », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 22 mai 2026
- ¹⁰ E. POLGARI, « The Hungarian Constitutional Court's case with the ECHR: an ambivalent relationship », [en ligne], *Verfassungsblog*, 22 juin 2016, DOI : 10.17176/20160622-161449 [consulté le 9 septembre 2026].
- ¹¹ V. KAZAI, « The Instrumentalization of Parliamentary Legislation and its Possible Remedies: Lessons from Hungary », *Jus Politicum*, n° 27, 2022, pp. 237-256.
- ¹² Commission européenne, Proposition motivée conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne concernant l'état de droit en Pologne – Proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit, COM(2017) 835 final, 20 décembre 2017.
- ¹³ Loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle, art. 6.
- ¹⁴ W. VERRIJDT et D. PIETERS, « Are Constitutional Courts of Small Jurisdictions Special? », in D. PIETERS (dir.), *The Constitutional Courts of Small Jurisdictions*, Abingdon, Oxon / New York : Routledge, 2024, pp. 151-157.
- ¹⁵ Cour constitutionnelle, *Rapport d'activité 2024*, pp.6-9.
- ¹⁶ Commission de Venise, *Avis sur la proposition de révision de la Constitution du Luxembourg*, CDL-AD(2019)003, 18 mars 2019.
- ¹⁷ M. MARTY, « Le droit international entre les mains des institutions nationales : un rempart contre les dérives autoritaires ? », *Stress test des institutions démocratiques*, Luxembourg: Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 30 avril 2026 ; R. EL HERFI, « Le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme face à l'émergence d'un régime illibéral », *Stress test des institutions démocratiques*, Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 30 avril 2026; J. KAPRIELIAN « La Cour de justice de l'Union européenne est-elle un rempart contre les dérives autoritaires ? », *Stress test des institutions démocratiques*, Luxembourg : Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 30 avril 2026.
- ¹⁸ CJUE [GC], 19 novembre 2019, *A.K. e.a.*, aff. jointes C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982 ; CJUE [GC], 2 mars 2021, *A.B. e.a.*, C-824/18, EU:C:2021:153; CJUE [GC], 5 juin 2023, *Commission c. Pologne (Indépendance et vie privée des juges)*, C-204/21, EU:C:2023:442
- ¹⁹ A. DURDU, « Le Conseil d'État, gardien des droits et libertés fondamentaux », in J. GERKRATH (dir.), *La défense des droits et libertés au Grand-Duché de Luxembourg*, Bruxelles : Larcier, pp. 127-143, spéc. pp. 137-138.

²⁰ P. DUMONT, B. JARIR et A. SPREITZER, « Le Conseil d'État », in Ph. POIRIER (dir.), *Les pouvoirs d'un parlement. La Chambre des députés du Luxembourg*, Bruxelles : Promoculture-Larcier, 2014, p. 244.

²¹ Conseil d'État, « [Relevé des refus des dispenses de second vote constitutionnel depuis 1945](#) ».

²² E. BULMER, *Presidential Veto Powers*, International IDEA Constitution-Building Primer 14, 2e éd., International IDEA, 2017, pp. 3-13.

²³ W. E. BULMER, *Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies*, International IDEA Constitution-Building Primer 7, 2e éd., International IDEA, 2017, pp. 4-10.

²⁴ L. HEUSCHLING, « Un nouveau type, insolite, de refus de sanction : l'inaction du roi Baudouin en 1990 et du grand-duc Henri en 2008 », in *Semper perseverans. Liber Amicorum André Alen*, Anvers : Intersentia, 2020, pp. 1063–1074.

²⁵ E. PALFI, « Miért éppen politikai? A 2012 és 2019 közötti köztársasági elnöki vétók elemzése », *Parlamenti Szemle*, n° 1, 2020, pp. 25-48.

²⁶ Cour constitutionnelle, 1^{er} octobre 2010, n° 57/10, *Mém. A*, n° 180 du 11 octobre 2010, p. 3004.

²⁷ M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, 2e éd., Windhof, Larcier Luxembourg, 2026, pp. 35-38.

²⁸ *Ibid.*, pp. 71-72.

²⁹ Cour constitutionnelle, 2 mars 2018, n°s 132/18 et 133/18, *Mém. A*, n°s 196 et 197 du 20 mars 2018.

³⁰ Cour constitutionnelle, arrêt n° 108 du 29 novembre 2013 ; arrêt n° 114 du 28 novembre 2014.

³¹ M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, 2e éd., Windhof, Larcier Luxembourg, 2026, p. 39.

³² Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166/21, *Mém. A*, n° 440 du 10 juin 2021 ; Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, n° 177/23, *Mém. A*, n° 127 du 10 mars 2023.

³³ Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166/21.

³⁴ Commission de Venise, *Liste actualisée des critères de l'État de droit*, CDL-AD(2025)002, adoptée à la 145^e session plénière, 12-13 décembre 2025, pp. 11-12.

³⁵ CEDH, *Liberty and Others c. Royaume-Uni*, n° 58243/00, 1^{er} juillet 2008, §§ 59-70 ; CEDH, *Malone c. Royaume-Uni*, 2 août 1984, série A n° 82, §§ 67-79.

³⁶ Une majorité des deux tiers est notamment exigée pour les lois transférant l'exercice de pouvoirs de l'État à l'Union européenne ou à des institutions internationales (article 5), les modifications territoriales (article 6), la prolongation de l'état de crise au-delà de dix jours (article 48), la fixation du nombre de députés élus dans chaque circonscription (article 63), ainsi que l'élargissement des compétences de la Cour constitutionnelle (article 112, paragraphe 4) ; la révision de la Constitution elle-même est soumise à la même majorité (article 131). D'autres décisions constitutionnellement déterminées, telle que la constatation que le Grand-Duc a abdicqué dans les conditions de l'article 60, sont également soumises à une majorité qualifiée.

³⁷ Commission de Venise, *Avis sur la proposition de révision de la Constitution*, CDL-AD(2019)003, 18 mars 2019, § 19.

³⁸ S. BISARYA et M. ROGERS, *Designing Resistance...op. cit.* : International IDEA, *Annual Review of Constitution-Building 2024*, Stockholm: International IDEA, 2025.

³⁹ Loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, article 1^{er}.

⁴⁰ Cour administrative, 23 décembre 2014, n° 35034C ; Cour constitutionnelle, 19 mars 2013, n°s 76/13 à 95/13.

⁴¹ Cour administrative, 2 juillet 1998, n° 10636C ; Tribunal administratif, 6 décembre 2000, n° 10019 ; Tribunal administratif, 3 novembre 2011, n° 27519.

⁴² M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, 2e éd., Larcier Luxembourg, 2026, pp. 131-138.

⁴³ M. ROGERS, *Parliamentary Rules in Democratic Backsliding and Resilient Design*, Stockholm: International IDEA, 2026.

⁴⁴ T. DRINÓCZI et R. CORMACAIN, « Introduction: Illiberal Tendencies in Law-Making », *The Theory and Practice of Legislation*, vol. 9, n° 3, 2021, pp. 269-275; V. Z. KAZAI, « Rule of Law Crisis in Parliamentary Law-making. Potential Domestic and European Remedies », *EU Law Live*, n° 199, 21 septembre 2024; M. ROGERS, *Parliamentary Rules in Democratic Backsliding and Resilient Design*, International IDEA, 2026.

⁴⁵ V. KAZAI, « The Misuse of the Legislative Process as Part of the Illiberal Toolkit. The Case of Hungary », *The Theory and Practice of Legislation*, vol. 9, n° 3, 2021, pp. 295–316.

⁴⁶ A. BIEN-KACAŁA, « Legislation in Illiberal Poland », *The Theory and Practice of Legislation*, vol. 9, n° 3, 2021, pp. 276–294.

⁴⁷ A. STEICHEN, *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Bertrange : Legitech, 2024, pp. 46-47.

⁴⁸ H. 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 ; F. DELPEREE, note sur le régime de l'état de crise, *Stress test des institutions démocratiques*, Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, à paraître.

⁴⁹ Commission européenne, *Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, 2022 ; Rapport 2023 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, 2023 ; Rapport 2024 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, 2024 ; Rapport 2025 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, 2025*.

⁵⁰ OCDE, *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*, Paris : OCDE, 2025.

⁵¹ OSCE/BIDDH, *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*, Varsovie, 16 janvier 2024, notamment paragraphes 238 – 242.

⁵² B. RIDARD, « Les instruments de contrôle du Gouvernement à disposition de l'opposition parlementaire seraient-ils suffisamment résilients en cas de dérive autoritaire ? », *Stress test des institutions démocratiques*, Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 11 septembre 2026.

⁵³ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1601 (2008), *Lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique*, 23 janvier 2008, notamment paragraphes 2.

⁵⁴ Commission de Venise, *Paramètres sur les rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères*, CDL-AD(2019)015, adoptés lors de la 119^e session plénière, Venise, 21–22 juin 2019.

⁵⁵ *Ibid.*, paragraphe 81.

⁵⁶ Commission de Venise, *Amicus Curiae Brief on Three Legal Questions Concerning the Constitutional Review of the Law-Making Procedures in Parliament*, CDL-AD(2021)016, §§ 18 et 28.

⁵⁷ V.Z. KAZAI, *The Equilibrium of Parliamentary Law-making. Comparative Perspectives on the Role of Courts in a Democracy*, Abingdon/New York : Routledge, 2025, pp. 99-111.

⁵⁸ H. RASSAFI-GUIBAL, « Chronique de jurisprudence de la Cour constitutionnelle 2020-2025 – Partie II », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n° 28, 2026, p. 5.