

11 SEPTEMBRE 2026

STRESS TEST DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

Le cadre juridique de l'élection des députés à l'épreuve de l'illibéralisme

Bertrand-Léo Combrade

Résumé¹

- Pour se maintenir au pouvoir, les régimes à tendance illibérale ou autoritaire abandonnent les méthodes traditionnelles (arrestations arbitraires, fraudes massives) au profit de réformes électorales en apparence légales. Ces réformes ont plus exactement pour objet d'empêcher ou de compliquer une victoire de l'opposition aux prochaines élections, tout en conservant une apparence démocratique.
- Au Luxembourg, le cadre juridique actuel des élections législatives repose sur un ensemble de garanties constitutionnelles et législatives sérieuses qui limitent les capacités d'action d'une majorité simple.
- D'une part, une série de règles inscrites dans la Constitution protège certains aspects de l'élection législative comme le nombre de députés à élire, le découpage des circonscriptions électorales, les conditions pour être électeur et pour être éligible, l'interdiction du cumul du mandat de député avec celui de membre du Gouvernement ou de membre du Conseil d'État ou encore le cadre juridique de la vérification des pouvoirs.
- D'autre part, des règles adoptées à la majorité qualifiée protègent le nombre de députés à élire par circonscription ainsi que, potentiellement, le champ d'application de l'incompatibilité entre le mandat de député et d'autres fonctions.
- Plusieurs faiblesses méritent toutefois d'être signalées, dans la mesure où elles pourraient être exploitées par une majorité politique à tendance illibérale ou autoritaire.
- En raison de l'efficacité limitée des protections fournies par le contrôle de constitutionnalité et le droit international et européen, ce type de majorité serait en mesure de manipuler les dispositions de la loi électorale. Elle pourrait, par exemple :
 - restreindre l'électorat potentiellement hostile ;
 - placer un éventuel mécanisme de vote électronique sous le contrôle du pouvoir ;
 - politiser la composition des bureaux électoraux ;

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

- altérer le financement des campagnes électorales dans l'optique de marginaliser l'opposition.
- La procédure de vérification des pouvoirs est particulièrement menacée, car ses modalités sont principalement fixées par le Règlement de la Chambre des Députés, qui ne peut pas faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité. Une majorité à tendance illibérale ou autoritaire pourrait remplacer le tirage au sort de la commission chargée de la vérification des pouvoirs par une désignation partisane, réduire la transparence des débats et limiter les capacités de contestation devant la Cour constitutionnelle.
- À la lumière de ces vulnérabilités, plusieurs pistes d'adaptation du cadre juridique actuel sont soumises à l'appréciation de la Chambre des Députés :
 - D'une part, l'élévation du rang normatif de certaines règles. Il pourrait être opportun, en effet, d'inscrire les principes directeurs de la vérification des pouvoirs directement dans la Constitution et de prévoir l'adoption de davantage de dispositions de la loi électorale à la majorité qualifiée.
 - D'autre part, la création de nouvelles règles. À ce titre, l'institutionnalisation d'un contrôle de constitutionnalité des lois *a priori* permettrait d'empêcher l'entrée en vigueur de réformes contraires à la Constitution, tandis que l'interdiction de modifications électorales intervenant dans l'année précédant une élection préserverait la stabilité des processus électoraux.

Zesummefaassung²

- Fir sech un der Muecht ze halen, verzichte Regimenter mat illiberalen oder autoritären Tendenzen op traditionell Methoden (willkürlech Verhaftungen, massive Walbedruech) zugonschte vun no baussen hi legale Walreformen. Méi genau hunn dës Reformen d'Zil, eng Victoire vun der Opposition bei den nächste Wale ze verhënneren oder ze erschwéieren an dobäi den Utschäi vun Demokratie ze erhalen.
- Zu Lëtzebuerg baséiert den aktuelle Rechtskader fir d'Chamberwale op ëmfaassende konstitutionellen a legislative Garantien, déi den Handlungsspillraum vun enger einfacher Majoritéit aschränken.
- Engersäits schützt eng Rei vun an der Verfassung festgehalene Reegelen verschidden Aspekter vun de Chamberwale wéi d'Unzuel vun den Deputéierten, déi ze wäile sinn, d'Opdeelung vun de Walbezierker, d'Viraussetzung fir dat aktiivt an dat passivt Walrecht, d'Verbuet vum Cumul vum Deputéiertemandat mat de Funktiounen vum Regierungsmember oder vum Member vum Staatsrot souwéi och de Rechtskader fir d'Iwwerpréiwung vun de Pouvoiren.
- Anerersäits schützen mat qualifizierter Majoritéit beschlossene Reegelen d'Unzuel vun den Deputéierten, déi pro Walbezierk ze wäile sinn, a gegebenefalls de Champ d'application vun der Incompatibilitéit tëscht dem Deputéiertemandat an anere Funktiounen.
- E puer Schwächen sollten allerdéngs ervirgehewee ginn, well se vun enger politescher Majoritéit mat illiberalen oder autoritären Tendenzen ausgenotzt kéint ginn.
- Opgrond vun der ageschränkter Wirksamkeet vum Schutz, deen duerch d'Iwwerpréiwung vun der Verfassungsméissegkeet, d'Vëlkerrecht an dat europäescht Recht garantéiert gëtt, wier esou eng Majoritéit an der Lag sinn, d'Bestëmmungen vum Walgesetz ze manipuléieren. Si kéint zum Beispill:
 - déi hir géigeniwwer potenziell feindlech gesënnt Wielerschaft aschränken;
 - e méiglechen elektronischen Ofstëmmungsmechanismus der staatlecher Kontroll ënnerwerfen;
- d'Zesummesetzung vun de Walbüroen politiséieren;
- d'Finanzéierung vun de Walcampagnen verännere, fir d'Opposition ze marginaliséieren.
- D'Prozedur fir d'Iwwerpréiwung vun de Pouvoiren ass besonnesch a Gefor, well hir Modalitéiten haaptsächlech duerch d'Chamberreglement festgeluecht ginn, dat net op seng Verfassungsméissegkeet hin iwwerpréift ka ginn. Eng Majoritéit mat illiberalen oder autoritären Tendenzen kéint déi zoufälleg Auswiel vun de Membere vun der Kommissioun, déi fir d'Iwwerpréiwung vun de Pouvoiren zoustänneg ass, duerch hir parteiesch Ernennung ersetzen, d'Transparenz vun den Debatte reduzéieren an d'Méiglechkeete fir e Recours virum Verfassungsgerichtshaff aschränken.
- Opgrond vun dësen Schwächen ginn der Chamber zwecks Appreciation e puer Pistes ënnerbreet, wéi den aktuelle Rechtskader ugepasst kéint ginn:
 - Zum engen d'Opwäertung vun der normativer Astufung vu bestëmmten Reegelen. Et kéint tatsächlech ubruecht sinn, d'Leitprinzipien vun der Iwwerpréiwung vun de Pouvoiren direkt an der Verfassung ze verankeren an d'Adoptioun vu weidere Bestëmmungen vum Walgesetz mat qualifizierter Majoritéit virzegesinn.
 - Zum aneren d'Aféierung vun neien Reegelen. An dësem Zesammenhang géif eng Institutionalisierung vun der Iwwerpréiwung am Virfeld vu Gesetzger op hir Verfassungsméissegkeet hin d'Méiglechkeet schaffen, d'Akraafttriede vu verfassungswiddrige Reformen ze verhënneren, während e Verbuet vun Ännerungen um Walrecht am Joer virun enger Wal d'Stabilitéit vun de Walprozesser erhalen géif.

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

Zusammenfassung³

- Um an der Macht zu bleiben, verzichten Regimes mit illiberalen oder autoritären Tendenzen auf herkömmliche Methoden (willkürliche Verhaftungen, massiven Wahlbetrug) zugunsten von nach außen hin legalen Wahlreformen. Genauer gesagt ist das Ziel dieser Reformen, einen Sieg der Opposition bei den nächsten Wahlen zu verhindern oder zu erschweren und dabei den Anschein von Demokratie zu wahren.
- Der aktuelle luxemburgische Rechtsrahmen für Parlamentswahlen gründet auf umfassenden konstitutionellen und legislativen Garantien, die den Handlungsspielraum einer einfachen Mehrheit einschränken.
- Zum einen schützt eine Reihe von in der Verfassung festgehaltenen Regeln manche Aspekte der Parlamentswahlen wie etwa die Anzahl der zu wählenden Abgeordneten, die Aufteilung der Wahlbezirke, die Voraussetzungen für das aktive und passive Wahlrecht, das Verbot, das Abgeordnetenmandat gleichzeitig mit dem Mandat als Mitglied der Regierung oder des Staatsrats auszuüben, sowie auch den Rechtsrahmen für die Überprüfung der Berechtigung zum Mandatsantritt.
- Zum anderen schützen mit qualifizierter Mehrheit beschlossene Regeln die Anzahl der pro Wahlbezirk zu wählenden Abgeordneten und gegebenenfalls den Anwendungsbereich der Unvereinbarkeit zwischen dem Mandat des Abgeordneten und anderen Funktionen.
- Einige Schwächen sollten jedoch hervorgehoben werden, da sie von einer politischen Mehrheit mit illiberalen oder autoritären Tendenzen ausgenutzt werden könnten.
- Aufgrund der eingeschränkten Wirksamkeit des Schutzes, der durch die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit, das Völkerrecht und das europäische Recht gewährleistet wird, wäre eine solche Mehrheit in der Lage sein, die Bestimmungen des Wahlgesetzes zu manipulieren. Sie könnte zum Beispiel:
 - die ihr gegenüber potenziell feindlich gesinnte Wählerschaft einschränken;
 - einen möglichen Mechanismus zur elektronischen Stimmabgabe der staatlichen Kontrolle unterwerfen;
 - die Zusammensetzung der Wahlbüros politisieren;
 - die Finanzierung der Wahlkampagnen verändern, um die Opposition zu marginalisieren.
- Die Prozedur zur Überprüfung der Berechtigung zum Mandatsantritt ist besonders gefährdet, da ihre Modalitäten hauptsächlich durch die Geschäftsordnung der Abgeordnetenversammlung festgelegt werden, die nicht auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüft werden kann. Eine Mehrheit mit illiberalen oder autoritären Tendenzen könnte die zufällige Auswahl der Mitglieder des für die Überprüfung der Berechtigung zuständigen Ausschusses durch ihre parteiische Ernennung ersetzen, die Transparenz der Debatten verringern und die Möglichkeiten für einen Einspruch vor dem Verfassungsgerichtshof einschränken.
- Angesichts dieser Schwächen werden der Abgeordnetenversammlung mehrere Vorschläge bezüglich der Anpassung des geltenden Rechtsrahmens zur Prüfung vorgelegt:
 - Einerseits die Aufwertung der normativen Einstufung bestimmter Regeln. Tatsächlich könnte es angebracht sein, die Leitprinzipien der Überprüfung der Berechtigung zum Mandatsantritt direkt in der Verfassung zu verankern und die Annahme von weiteren Bestimmungen des Wahlrechts mit qualifizierter Mehrheit vorzusehen.
 - Andererseits die Einführung neuer Regeln. In diesem Zusammenhang würde eine Institutionalisierung einer vorab stattfindenden Überprüfung der Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin die Möglichkeit schaffen, das Inkrafttreten verfassungswidriger Reformen zu verhindern, während ein Verbot von Änderungen am Wahlrecht im Jahr vor einer Wahl die Stabilität der Wahlprozesse erhalten würde.

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

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. 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 : Bertrand-Léo Combrade, « Le cadre juridique de l'élection des députés à l'épreuve de l'illibéralisme », *Stress test des institutions démocratiques*, Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 11 septembre 2026.

Auteur : Prof. Bertrand-Léo Combrade, Université de Poitiers

Relectrice : Dr Clémence Janssen-Bennynck, Cellule scientifique de la Chambre des Députés

Éditrices : Dr Clémence Janssen-Bennynck, Dr Marie Marty, Dr Élise Mouriessse, Cellule scientifique de la Chambre des Députés

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

Requérant : Conférence des Présidents

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

Luxembourg, le 11 septembre 2026.

Sommaire

1 – Les forces du cadre juridique actuel	8
1.1 – Des règles constitutionnelles précises	8
1.2 – Des règles adoptées à la majorité qualifiée complétant un cadre constitutionnel protecteur	9
1.2.1 – La protection du nombre de députés à élire par circonscription	9
1.2.2 – La protection du champ d'application des incompatibilités entre le mandat de député et d'autres fonctions	9
2 – Les faiblesses du cadre juridique actuel	10
2.1 – Des protections fragiles	10
2.1.1 – Les illusions du contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour constitutionnelle	10
2.1.1.1 – Un contrôle tardif	10
2.1.1.2 – Une Cour constitutionnelle menacée	10
2.1.2 – Les limites de la protection fournie par le droit international et européen	10
2.1.2.1 – Des engagements éphémères	10
2.1.2.2 – Un contrôle de conventionnalité précaire	11
2.1.2.3 – Les effets limités des recours devant la Cour européenne des droits de l'homme	11
2.2 – Une loi électorale vulnérable	11
2.2.1 – La limitation de l'électorat potentiellement hostile	12
2.2.2 – Le placement d'un mécanisme de vote électronique sous le contrôle de la majorité	12
2.2.3 – La manipulation de la composition des bureaux électoraux	13
2.2.4 – L'altération du financement des campagnes électorales	13
2.3 – Une procédure de vérification des pouvoirs menacée	14
3 – Les adaptations possibles du cadre juridique actuel	15
3.1 – Élever le rang normatif des règles actuelles	15
3.1.1 – Inscrire les principes directeurs de la vérification des pouvoirs dans la Constitution, avec un renvoi à une loi adoptée à la majorité qualifiée	15
3.1.2 – Adopter davantage de dispositions de la loi électorale à la majorité qualifiée	15
3.2 – Créer de nouvelles règles constitutionnelles	16
3.2.1 – Instituer un contrôle de constitutionnalité des lois <i>a priori</i>	16
3.2.2 – Interdire la modification des règles électorales pendant l'année précédant les élections	16

Bourrage d'urnes, destruction de bulletins, falsification des procès-verbaux, achat de votes, restriction de l'accès aux urnes, arrestations arbitraires, piratage des systèmes de vote électronique, faux électeurs... **Dans les régimes illibéraux et la plupart des régimes autoritaires, le temps des fraudes massives aux élections pour se maintenir au pouvoir est révolu.**

Pour comprendre ce qui menace le régime politique luxembourgeois, il importe d'abandonner l'image classique du dictateur se maintenant au pouvoir par la peur, avec l'appui de l'armée, d'une police politique et de services de renseignement zélés. Avec l'appui de juristes expérimentés, certains États privilégient désormais l'adoption de règles électorales qui ressemblent à celles des démocraties libérales (suffrage universel, scrutin majoritaire ou proportionnel), mais qui, en pratique, rendent plus difficile – voire empêchent – une victoire de l'opposition.

En Hongrie, le Parlement a adopté, en 2011, une loi redéfinissant en profondeur le cadre juridique des élections législatives, en modifiant notamment les règles de répartition des sièges, le découpage des circonscriptions électorales et le nombre total de députés¹. En Russie, le Parlement a adopté, en 2001, une loi renforçant fortement les conditions requises pour constituer un parti politique habilité à présenter des candidats aux élections². Au Nicaragua, une réforme de 2021 a renforcé les pouvoirs du Conseil suprême électoral – une instance sous le contrôle de l'exécutif – en facilitant la dissolution des partis politiques et la restriction des candidatures de l'opposition³.

Ces exemples, qui pourraient être multipliés, démontrent que lorsqu'un gouvernement à tendance autoritaire accède au pouvoir, il modifie les règles électorales afin d'empêcher ou compliquer une alternance politique. Les élections sont formellement maintenues, mais les conditions de leur organisation rendent difficile, voire illusoire, la victoire d'opposants politiques à de prochaines élections législatives.

La présente note entend étudier les réformes du cadre juridique de l'élection des députés au Luxembourg qui pourraient être adoptées par des forces politiques à tendance autoritaire ou illibérale à la suite d'une victoire aux élections législatives, en envisageant les trois hypothèses de travail proposées : l'obtention d'une majorité absolue, l'obtention d'une majorité relative appuyée ponctuellement par d'autres groupes politiques ou encore la conclusion d'un accord de coalition avec un ou plusieurs autres partis.

Après avoir examiné les forces du cadre juridique actuel (Partie 1), ses faiblesses seront exposées (Partie 2), à la lumière desquelles des pistes d'évolution possibles seront esquissées (Partie 3).

1 – Les forces du cadre juridique actuel

À l'instar de ce qui est pratiqué à l'étranger en matière d'élections législatives, le Luxembourg a inscrit certaines garanties relatives à l'organisation des élections – nombre de députés à élire, découpage des circonscriptions électorales... – dans des textes qui ne peuvent pas être modifiés à la seule majorité absolue des membres de la Chambre. Modifier ces exigences implique, selon les cas, une révision de la Constitution ou l'adoption d'une loi à la majorité qualifiée. Dès lors, dans les trois hypothèses envisagées dans le cadre du Stress test (majorité absolue, majorité relative et coalition), une majorité à tendance illibérale ou autoritaire serait juridiquement dans l'impossibilité de revenir sur ces exigences.

Il ne faut pas sous-estimer la protection conférée par ces garde-fous. À l'étranger, il est fréquent que les majorités à tendance illibérale ou autoritaire procèdent à une révision de la Constitution, voire adoptent une nouvelle Constitution afin de revoir en profondeur le cadre juridique des élections législatives. Mais cela suppose de disposer de la majorité qualifiée requise pour le faire, majorité qualifiée non envisagée dans les différentes hypothèses de ce Stress test.

1.1 – Des règles constitutionnelles précises

Certaines dispositions encadrant les élections des députés sont inscrites dans la Constitution.

- **L'article 10, paragraphe 1**, énonce que « [l]es Luxembourgeois jouissent de la **plénitude des droits politiques** qu'ils exercent dans les conditions déterminées par la Constitution et les lois », ces droits comprenant notamment le droit de vote aux élections législatives.
- **L'article 63** établit le **nombre de députés à élire**, la durée de leur mandat, le principe du scrutin de liste à la proportionnelle, la méthode de répartition des sièges, le caractère obligatoire et secret du vote (dont les modalités sont déterminées par la loi) et le **découpage des circonscriptions électorales**. Il prévoit que le nombre de députés à élire dans chacune des circonscriptions est fixé par une loi adoptée à la majorité qualifiée. De telles précisions **réduisent les risques de « gerrymandering »**, cette stratégie d'optimisation électorale

consistant à redessiner les limites des circonscriptions de manière à concentrer les électeurs favorables dans un nombre réduit de circonscriptions, où leur poids électoral se trouve maximisé tandis que les électeurs opposés sont dispersés dans plusieurs circonscriptions, afin de diluer leur impact électoral.

- **L'article 64** fixe les **conditions pour être électeur** (nationalité luxembourgeoise, être âgé de dix-huit ans) et pour **être éligible** (les mêmes conditions, auxquelles s'ajoute le domicile au Luxembourg). Il habilite les juridictions à prononcer, dans les cas prévus par la loi, **l'interdiction du droit de vote et d'éligibilité**.
- **L'article 65**, relatif aux incompatibilités, **interdit le cumul du mandat de député avec celui de membre du Gouvernement ou de membre du Conseil d'État**. Il prévoit également que cette même incompatibilité s'applique aux emplois et fonctions publics déterminés par une loi adoptée à la majorité qualifiée et qu'elle peut être étendue à d'autres mandats politiques par une telle loi.
- **L'article 67** fixe la date à laquelle la Chambre des Députés se réunit de plein droit à la suite des élections, encadre **le régime de vérification des pouvoirs** et ouvre un recours contre les décisions prises dans ce cadre devant la Cour constitutionnelle dont les modalités sont réglées par la loi. Ce même article prévoit également que les députés prêtent serment à leur entrée en fonction et que la réunion en séance publique de la nouvelle Chambre issue des élections fait cesser les fonctions de la précédente.
- **L'article 73** détermine les conditions dans lesquelles le Grand-Duc peut **dissoudre** la Chambre (rejet d'une motion de confiance au Gouvernement ou adoption d'une motion de censure) et encadre les modalités de fixation de **la date des nouvelles élections** (l'assentiment préalable de la Chambre, un délai maximum de trois mois et l'interdiction d'élections anticipées pendant l'état de crise).

Ces différentes dispositions offrent au Luxembourg une protection constitutionnelle significative contre des tentatives de modification du cadre juridique de l'élection des députés.

1.2 – Des règles adoptées à la majorité qualifiée complétant un cadre constitutionnel protecteur

Plusieurs dispositions relatives à l'élection des députés, bien qu'elles n'aient pas valeur constitutionnelle, ne peuvent être modifiées qu'en réunissant une majorité qualifiée, à savoir, **selon l'article 71 de la Constitution, « au moins les deux tiers des suffrages des députés, le vote par procuration n'étant pas admis ».**

Ce mécanisme, motivé par la recherche d'un large consensus autour de la solution législative retenue, limite les capacités de nuisance d'une majorité politique à tendance illibérale ou autoritaire. En effet, dans aucun des trois scénarios envisagés (majorité absolue, majorité relative et coalition), cette majorité ne pourra modifier ces dispositions.

1.2.1 – La protection du nombre de députés à élire par circonscription

Aux termes de l'article 63, paragraphe 4, alinéa 3, de la Constitution, « [u]ne loi adoptée à la majorité qualifiée fixe le nombre des députés à élire dans chacune des circonscriptions ».

Sur le fondement de cet article, l'article 117 de la loi électorale prévoit que « [l]e nombre des députés [...] est fixé comme suit :

- **circonscription Sud : 23 députés ;**
- **circonscription Est : 7 députés ;**
- **circonscription Centre : 21 députés ;**
- **circonscription Nord : 9 députés »⁴.**

Tout en relevant que « le principe constitutionnel de proportionnalité s'impose de toute manière au législateur », la Cour constitutionnelle a signalé que le « Constituant n'a prévu aucun critère concernant la pondération du nombre des députés à élire par circonscription électorale »⁵. Dès lors, le législateur dispose en réalité d'une marge d'appréciation particuliè-

rement étendue dans la répartition du nombre de sièges entre circonscriptions électorales.

Il n'en demeure pas moins que, l'hypothèse de l'obtention de la majorité qualifiée requise ayant été exclue dans les trois hypothèses envisagées, le législateur n'aura pas la faculté de modifier le nombre de députés à élire par circonscription.

1.2.2 – La protection du champ d'application des incompatibilités entre le mandat de député et d'autres fonctions

L'article 65 de la Constitution est l'article clé en la matière. En vertu de son alinéa 1^{er}, le mandat de député est incompatible avec la fonction de membre du Gouvernement et avec celle de membre du Conseil d'État. Il s'agit là d'une incompatibilité posée directement par le texte constitutionnel, qui s'impose sans qu'une loi ait à intervenir.

L'alinéa 2 prolonge ce principe. D'une part, cette même incompatibilité « s'applique aux emplois et fonctions publics à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée ». D'autre part, l'incompatibilité « peut être étendue à d'autres mandats politiques à déterminer par une loi adoptée à la majorité qualifiée ».

La Constitution renvoie donc au législateur le soin de désigner précisément les emplois et fonctions publics ou les autres mandats politiques concernés, en encadrant ce renvoi par une exigence de majorité qualifiée.

En l'état actuel du droit positif, les règles d'incompatibilité sont inscrites aux articles 129 à 131 de la loi électorale. Depuis l'adoption de la révision constitutionnelle, toute modification future de ces règles devra intervenir à la majorité qualifiée, ce qui exclut qu'une majorité à tendance illibérale ou autoritaire puisse y porter atteinte dans les trois scénarios envisagés.

Cette exigence de majorité qualifiée, réclamée par le Conseil d'État lors de la révision de la Constitution, a été motivée par le souhait « d'endiguer le risque d'un détournement du pouvoir législatif par la majorité parlementaire à des fins spoliant indûment les droits de la minorité »⁶.

2 – Les faiblesses du cadre juridique actuel

« Les nouveaux autocrates n’arrivent pas au pouvoir avec des balles, mais avec des lois »⁷. Ils passent au crible l’ordre juridique considéré afin d’identifier ses failles et modéliser, en conséquence, les réformes qui pourraient y être introduites pour confisquer le pouvoir sans manifestement porter atteinte, en apparence, aux règles et principes qu’ils sont censés respecter.

À ce titre, le cadre juridique de l’élection des députés présente un certain nombre de fragilités facilement exploitables.

2.1 – Des protections fragiles

2.1.1 – Les illusions du contrôle de constitutionnalité exercé par la Cour constitutionnelle

2.1.1.1 – Un contrôle tardif

Le contrôle préjudiciel de constitutionnalité ne peut intervenir i) qu’après l’adoption d’une loi et ii) qu’à l’occasion d’un contentieux juridictionnel lors duquel la question de la constitutionnalité d’une loi est soulevée. **La Cour constitutionnelle ne pouvant pas être saisie avant la promulgation d’une loi, une majorité illibérale ou autoritaire pourrait adopter, juste avant les prochaines élections législatives, une modification de la loi électorale en méconnaissance de la Constitution susceptible de produire ses effets pendant plusieurs mois, voire plusieurs années avant d’être déclarée contraire à la Constitution.**

2.1.1.2 – Une Cour constitutionnelle menacée

Face à la perspective de l’arrivée au pouvoir d’une majorité illibérale ou autoritaire cherchant à manipuler le cadre juridique de l’élection des députés, il semble illusoire de penser que la Cour constitutionnelle pourrait constituer un contre-pouvoir efficace. En effet, la Cour elle-même risque d’être la cible de réformes motivées par des intentions illibérales ou autoritaires.

Certes, l’article 112 de la Constitution protège sa composition et le contrôle de constitutionnalité des lois et prévoit que ses attributions « peuvent être élargies par une loi votée à la majorité qualifiée ». Une réduction

explicite des attributions de cette juridiction qui interviendrait par la voie d’une loi ordinaire (seul véhicule législatif envisageable dans les trois hypothèses retenues) serait donc déclarée inconstitutionnelle.

Pour autant, la majorité illibérale ou autoritaire ne serait pas totalement démunie. En se fondant sur le paragraphe 7 de l’article 112, prévoyant que « [l]’organisation de la Cour Constitutionnelle et la manière d’exercer ses attributions sont réglées par la loi », elle pourrait modifier certaines dispositions de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle au moyen de dispositions présentées comme techniques et ne portant pas manifestement atteinte, en elles-mêmes, à la Constitution. Elle pourrait, par exemple, durcir les règles de filtrage et de dépôt des questions préjudicielles (article 6 et s. de la loi précédemment mentionnée), ou encore modifier les différents délais fixés aux articles 10 et 13 dans l’optique d’altérer le fonctionnement de la Cour.



Une telle pratique est éprouvée, à l’étranger, dans des États confrontés à l’arrivée au pouvoir d’une majorité illibérale n’ayant pas la majorité requise pour modifier la Constitution. En Pologne, par exemple, à la suite des élections parlementaires fin 2015, le parti Droit et Justice (PiS) a adopté une série de lois ordinaires affectant l’organisation et le fonctionnement du Tribunal constitutionnel polonais. Si certaines dispositions ont été déclarées contraires à la Constitution, d’autres ont été jugées conformes. C’est notamment le cas des règles relatives à la nomination de nouveaux juges, qui ont contribué à la dégradation du fonctionnement de cette juridiction constitutionnelle⁸.

2.1.2 – Les limites de la protection fournie par le droit international et européen⁹

2.1.2.1 – Des engagements éphémères

Il convient de relativiser la protection fournie par les accords et traités internationaux et européens auxquels le Luxembourg est parti, y compris ceux qui, en raison de leur effet direct, peuvent être directement invoqués dans le cadre d’un recours. Certes, l’article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l’homme (CEDH) prévoit que les États « s’engagent à organiser, à des intervalles raison-

nables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif ». **Pour autant, il n'est pas exclu qu'une majorité illibérale ou autoritaire envisage de dénoncer un traité international afin de se libérer de certaines exigences jugées excessivement contraignantes.**

2.1.2.2 – Un contrôle de conventionnalité précaire

Dans l'hypothèse où cette majorité ne souhaiterait pas dénoncer les engagements internationaux du Luxembourg, les juridictions nationales pourraient théoriquement être saisies de recours contestant la conventionnalité de réformes du cadre juridique de l'élection des députés, en particulier l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH susmentionné.

Une note du Stress test met toutefois en lumière combien l'accès au juge national afin qu'il exerce un contrôle de conventionnalité est un parcours semé d'obstacles, de l'identification d'un litige impliquant de mobiliser la loi électorale à l'accès effectif au tribunal, en passant par l'effet limité de la décision du juge¹⁰.

En tout état de cause, la majorité illibérale ou autoritaire veillera à rédiger ses réformes de façon à ce qu'elles ne paraissent pas porter d'atteinte grave et manifeste au droit international et européen. Il n'est pas exclu, en outre, qu'une remise en cause de l'indépendance de la magistrature altère la protection fournie par le contrôle de conventionnalité¹¹.

2.1.2.3 – Les effets limités des recours devant la Cour européenne des droits de l'homme

Une majorité illibérale ou autoritaire pourrait très bien envisager de demeurer membre du Conseil de l'Europe en maintenant la faculté d'exercer un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) après épuisement des voies de recours internes. **Selon une jurisprudence constante, la Cour concède une importante marge nationale d'interprétation aux États membres** : « Il existe de nombreuses manières d'organiser et de faire fonctionner les systèmes électoraux et une multitude de différences au sein de l'Europe, notamment dans l'évolution historique, la diversité culturelle et la pensée politique, qu'il incombe à chaque État contractant d'incorporer dans sa propre vision de la démocratie »¹². **Sur ce fondement, une majorité illibérale ou autoritaire pourrait, sous réserve d'agir avec l'habileté juridique requise, manipuler le cadre juridique de l'élection des députés sans craindre de voir ses principales réformes déclarées contraires à la CEDH¹³.**

En tout état de cause, si le Luxembourg était malgré tout condamné par la Cour EDH, cette dernière n'a pas la faculté de censurer elle-même les dispositions nationales déclarées contraires à la Convention. Une majorité illibérale ou autoritaire pourrait donc, sur le modèle d'autres États membres à cette convention, décider de maintenir les dispositions de la loi électorale déclarées contraires à la CEDH.

2.2 – Une loi électorale vulnérable

Le système électoral repose sur un mode de scrutin proportionnel de liste dans le cadre de quatre circonscriptions électorales (Sud, Est, Centre, Nord), tel que défini par l'article 63 de la Constitution. Le nombre total de députés est fixé, quant à lui, par l'article 63, paragraphe 1, de la Constitution. Enfin, le nombre de députés à élire dans chacune des circonscriptions est inscrit à l'article 117 de la loi électorale, qui ne peut être modifiée qu'à la majorité qualifiée. Malgré l'inscription de ces principes dans des textes qu'une majorité illibérale ou autoritaire ne pourrait pas modifier dans les trois scénarios envisagés, le cadre juridique de l'élection des députés, inscrit dans la loi électorale, peut être profondément détourné par des modifications de ses dispositions modifiables à la majorité simple (Voir *supra* 1.2.).

Afin de ne pas exposer sa réforme de la loi électorale à un risque d'inconstitutionnalité ou d'inconventionnalité, la majorité illibérale ou autoritaire devrait rédiger les nouvelles dispositions **de façon à ce qu'elles ne portent pas une atteinte manifeste à la Constitution ou au droit international et européen, tout en veillant à ce qu'elles provoquent une asymétrie durable entre une majorité politique structurellement avantagée et une opposition durablement défavorisée**. Les accusations de manipulation, de dévoiement ou encore d'altération de l'esprit de la loi électorale exprimées par l'opposition pourraient alors être farouchement combattues par la majorité illibérale ou autoritaire qui prétendrait moderniser le cadre juridique et en modifier les lacunes afin de le rendre plus efficace et plus robuste face aux risques de fraude. En particulier, l'exposé des motifs du projet de loi pourrait mettre l'accent sur les supposés « défauts » du cadre juridique actuel pour légitimer la réforme. Sans prétendre à l'exhaustivité, les développements qui suivent donnent quelques exemples topiques des dispositions de la loi électorale susceptibles d'être manipulées.

2.2.1 – La limitation de l'électorat potentiellement hostile

Les règles encadrant les conditions d'inscription sur les listes électorales et de vote offrent plusieurs leviers pour réduire la participation des électeurs potentiellement moins favorables à la majorité illibérale ou autoritaire au pouvoir. Il en va ainsi, par exemple, du vote des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger.

À rebours de l'évolution récente de la législation qui est marquée par un allègement progressif des formalités applicables (signalons par exemple une réforme de 2016 qui a remplacé l'obligation de produire une copie certifiée conforme du passeport par une simple copie de la carte d'identité ou du passeport¹⁴, ou encore une réforme de 2018 qui a permis le dépôt de la demande de vote par correspondance via une plateforme étatique sécurisée¹⁵), **une majorité illibérale ou autoritaire pourrait conditionner l'exercice de ce droit de vote à des exigences supplémentaires, dans l'hypothèse où il serait réputé favorable à l'opposition (ce qui n'est pas, il convient de le souligner, un fait acquis)**. Dans ce sens, elle pourrait modifier l'article 170 en exigeant une copie certifiée conforme du passeport par une autorité habilitée, ce qui compliquerait la procédure pour les électeurs domiciliés dans des pays où l'accès à un notaire est difficile ou coûteux.



Au **Venezuela**, par exemple, une loi de 1997 permettait aux citoyens domiciliés à l'étranger d'utiliser une carte d'identité ou un passeport valide pour s'inscrire et voter dans un consulat ou une ambassade vénézuélienne. En 2009, pendant le troisième mandat d'Hugo Chávez, la loi a été abrogée et remplacée par un nouveau texte prévoyant que seules les personnes ayant une résidence légale ou « tout autre statut juridique dénotant un séjour légal » peuvent voter à l'étranger. Toutefois, **le terme de « résidence légale » n'ayant pas été clairement défini, il a été utilisé par plusieurs missions diplomatiques vénézuéliennes pour empêcher l'inscription des électeurs**. En outre, la fermeture de consulats à l'étranger a privé de nombreux Vénézuéliens expatriés d'un accès à un lieu de vote dans leur pays de résidence¹⁶.

Cette majorité pourrait également modifier différents délais prévus par la loi électorale afin de compliquer l'exercice effectif du droit de vote par cette catégorie de Luxembourgeois. D'une part, il serait possible de modifier l'article 171, alinéa 2, afin d'allonger les délais de dépôt des demandes de vote par correspondance des Luxembourgeois domiciliés à l'étranger de 40 à

70 jours. D'autre part, il serait également envisageable de réécrire l'article 172, alinéa 2, afin de réduire de 30 à 20 jours le délai durant lequel la commune adresse aux Luxembourgeois domiciliés à l'étranger par courrier recommandé le matériel électoral.

2.2.2 – Le placement d'un mécanisme de vote électronique sous le contrôle de la majorité

L'institutionnalisation du vote électronique est une innovation plébiscitée, sous des formes diverses, par plusieurs groupes politiques. Le 28 avril 2026, une motion a été adoptée en ce sens et transmise au Gouvernement¹⁷. Il n'est donc pas exclu qu'un tel mécanisme soit prochainement institué.

En invoquant des impératifs de sécurité nationale ou de protection des données, une majorité illibérale pourrait modifier le cadre juridique susceptible d'être prochainement établi dans l'optique de consolider son pouvoir au détriment de l'opposition.

Le mécanisme initial, vraisemblablement inscrit dans la loi électorale, serait remanié de façon à ce que la majorité illibérale puisse exercer un contrôle partisan sur le processus électoral.

Les nouvelles dispositions législatives confieraient la gestion du vote électronique à une autorité administrative présentée comme indépendante, mais dont les principaux membres seraient nommés par le Gouvernement ou la majorité parlementaire illibérale. Cette autorité aurait le pouvoir de certifier les systèmes de vote, de contrôler l'accès aux données et de superviser les audits.

Ces nouvelles dispositions exigeraient, en outre, que les systèmes de vote électronique soient développés par des entreprises agréées par le Gouvernement. En pratique, cet agrément serait attribué à des entreprises soutenant la majorité illibérale ou autoritaire.



En Russie, le système de vote électronique est géré par des entreprises proches du Kremlin, ce qui permet un contrôle étroit de ces infrastructures. Dans ce contexte, des experts et organisations indépendantes, comme l'ONG Golos, ont qualifié l'élection présidentielle de 2024 de frauduleuse. Durant celle-ci, le recours au vote électronique aurait facilité des manipulations sans précédent et difficilement contrôlables¹⁸.

2.2.3 – La manipulation de la composition des bureaux électoraux

Les articles 58 à 67 de la loi électorale encadrent la composition et le fonctionnement des bureaux de vote, un maillon crucial du processus électoral. Une majorité illibérale ou autoritaire pourrait, sous couvert de réformes techniques, modifier ces règles pour favoriser son camp : en contrôlant la désignation des membres des bureaux et en limitant la représentation de l'opposition. **En prétendant démocratiser la désignation des présidents de bureau, elle pourrait par exemple modifier l'article 59 pour supprimer la nomination automatique de magistrats pour les bureaux principaux. En pratique, des fonctionnaires fidèles au pouvoir seraient sollicités pour exercer ces fonctions.**

L'article 60, quant à lui, pourrait être modifié dans l'optique de revoir les conditions de désignation des membres du bureau de vote par le président. Afin de compliquer la présence de citoyens ordinaires, il pourrait imposer que les assesseurs justifient d'une expérience antérieure dans un bureau de vote ou d'une formation spécifique organisée par le ministère de l'Intérieur, attestée par un certificat délivré au moins 30 jours avant l'élection. Cet aspect de la réforme, qui favoriserait en pratique la présence de fonctionnaires ou de militants proches de la majorité illibérale, serait justifié par la volonté de professionnaliser les bureaux de vote afin d'éviter les erreurs.

L'article 63, relatif à la présence de témoins lors du dépouillement, pourrait désormais prévoir de subordonner cette présence à une demande préalable adressée au président du bureau principal à laquelle celui-ci pourrait ne pas donner suite pour des raisons de sécurité. Cette modification, destinée à refuser l'accès à des témoins membres ou proches de l'opposition, serait justifiée par la prévention des perturbations et la protection de la sécurité des opérations électorales.



En Turquie, par exemple, la majorité politique dominée par le parti AKP (Parti de la justice et du développement) a progressivement renforcé son contrôle sur le processus électoral en modifiant les règles de dépouillement, la composition des bureaux de vote et les droits des témoins de l'opposition. Ces changements, souvent présentés comme des réformes techniques, ont en réalité affaibli la transparence et favorisé les fraudes électorales. À la suite d'une réforme constitutionnelle de 2017, la structure et les pouvoirs au sein des bureaux de vote ont été modifiés, avec notamment le remplacement à leur pré-

sidence des représentants des partis politiques par des fonctionnaires¹⁹.

2.2.4 – L'altération du financement des campagnes électorales

Les articles 91 à 93bis de la loi électorale régissent le financement public des partis politiques et des campagnes électorales. Initialement conçus pour garantir une compétition équitable, ces mécanismes pourraient être détournés par une majorité illibérale ou autoritaire afin de renforcer son propre financement, marginaliser l'opposition, et créer des barrières financières difficilement surmontables pour des partis politiques émergents.

Concernant **les conditions de remboursement des frais postaux** énoncées à l'article 92 de la loi électorale, une réforme pourrait relever le seuil actuel de 2 % des suffrages valables à 5 %. Cette modification pourrait être justifiée par la nécessité de réduire les dépenses publiques dans un contexte budgétaire difficile. Concernant **la dotation allouée aux partis** ou groupements politiques pour les élections législatives en vertu de l'article 93, une réforme pourrait exiger qu'ils **obtiennent au moins 5 % des suffrages dans chaque circonscription** – au lieu de simplement y présenter des candidats dans toutes les circonscriptions électorales et obtenir au moins un siège – pour bénéficier des dotations publiques. Cette mesure pourrait, là encore, être justifiée par la nécessité de maîtriser les dépenses publiques.

S'y ajouterait le faible intérêt qui s'attacherait au financement de partis et groupements ne disposant pas d'un soutien populaire suffisamment significatif. Concernant le relevé des dépenses et des recettes, prévu à l'article 93bis, une réforme pourrait alléger l'exigence de présentation d'un tel relevé, en le remplaçant par une déclaration plus sommaire. Une telle modification, motivée par un impératif de simplification des procédures, renforcerait l'opacité des sources de financement.



En Hongrie, par exemple, deux lois adoptées en 2013 (loi sur la procédure électorale ; loi sur la transparence des coûts de campagne liés à l'élection des membres de l'Assemblée nationale) ont notamment affaibli les procédures de contrôle sur les dons privés et supprimé l'obligation de publier les noms des donateurs privés pour les dons inférieurs à 10 millions de forints (environ 30 000 euros)²⁰. Ces réformes, présentées comme des

mesures de « modernisation » ou de « simplification administrative », ont en réalité favorisé le parti au pouvoir, le Fidesz, marginalisé l'opposition et contribué à instaurer un système de financement opaque²¹.

2.3 – Une procédure de vérification des pouvoirs menacée

La vérification des pouvoirs est une étape clé qui clôt le processus électoral. Elle est encadrée par l'article 67 de la Constitution, l'article 118 de la loi électorale et les articles 3 à 6*bis* du Règlement de la Chambre des Députés. En 2018, ce cadre a été adapté afin de prendre en considération les exigences formulées dans la Convention EDH²². En l'état actuel du droit positif, cette procédure réunit plusieurs garanties classiques dans une démocratie libérale. D'une part, le recours à un mécanisme aléatoire pour composer la commission de vérification des pouvoirs chargée de contrôler la régularité des opérations électorales et de veiller au respect des règles d'inéligibilité et d'incompatibilité, qui limite la mainmise d'une majorité politique (article 4, paragraphe 1). D'autre part, la publicité des débats, conjuguée à l'exigence de production d'un rapport circonstancié retraçant les auditions, les arguments avancés et les raisons du choix opéré, qui facilite un contrôle externe par l'opinion publique et les médias (article 4, paragraphes 2 et 4).

Une majorité illibérale pourrait être tentée d'**affaiblir la procédure de vérification des pouvoirs, dans la mesure où elle est principalement encadrée par le Règlement de la Chambre des Députés, un texte qui échappe au contrôle de constitutionnalité**. Elle pourrait ainsi modifier en profondeur, sans difficulté majeure, le cadre juridique établi en 2018.

Par exemple, elle pourrait **changer les modalités de composition et de fonctionnement de la commission chargée de la vérification des pouvoirs**, tout en maintenant formellement l'existence d'une commission et d'un rapport.

Le tirage au sort pourrait être remplacé par une désignation reflétant les rapports de force politiques au sein de la Chambre, ce qui permettrait à la majorité de contrôler la commission dès sa formation. **La publicité des débats pourrait être limitée par principe, la commission publique devenant l'exception et non la règle**. Enfin, **l'obligation de motivation détaillée du rapport pourrait être ramenée à une simple mention des conclusions**, sans exposé des auditions, des arguments contradictoires ni des raisons ayant conduit la commission à statuer dans un sens déterminé.

Les décisions prises par la Chambre dans ce cadre pouvant faire l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle sur le fondement de l'article 67, paragraphe 3, de la Constitution, **une majorité illibérale ou autoritaire pourrait également chercher à modifier les conditions de ce recours** fixées aux articles 131*bis* et 131*ter* de la loi électorale.

Cette modification serait d'autant plus aisée que ces règles relèvent d'une loi qui, en raison de son caractère ordinaire, serait modifiable dans les trois scénarios envisagés.

Par exemple, le dépôt du recours pourrait être soumis à des exigences formelles supplémentaires, telles que l'obligation d'être représenté par un avocat à la Cour, la production immédiate de toutes les pièces originales ou la signature obligatoire par un mandataire expressément habilité, sous peine d'irrecevabilité.

En outre, l'intensité du contrôle exercé par la Cour pourrait être réduite en introduisant une disposition sibylline, difficile à juger manifestement contraire à la Constitution, prévoyant par exemple que « la Cour statue uniquement sur la conformité de la procédure suivie par la Chambre aux règles constitutionnelles et légales, sans substituer son appréciation à celle de la Chambre ». Enfin, il pourrait être imposé à la Cour un délai d'examen extrêmement court.

3 – Les adaptations possibles du cadre juridique actuel

Les préconisations formulées dans cette note s'appuient directement sur les faiblesses identifiées dans la partie précédente. Deux observations préalables méritent d'être exprimées.

Premièrement, ces préconisations ne prennent leur sens que conjuguées à celles exprimées au sein des autres notes de recherche, dans l'optique de renforcer les capacités de résistance du régime politique.

Deuxièmement, le droit ne peut, à lui seul, tenir en échec les initiatives prises par une majorité illibérale ou autoritaire parvenue au pouvoir. L'efficacité des propositions est donc largement tributaire d'une culture civique et d'un large soutien populaire aux valeurs de la démocratie libérale.

3.1 – Élever le rang normatif des règles actuelles

3.1.1 – Inscrire les principes directeurs de la vérification des pouvoirs dans la Constitution, avec un renvoi à une loi adoptée à la majorité qualifiée

L'analyse de la Constitution, de la loi électorale et du Règlement de la Chambre des Députés a révélé que la procédure de vérification des pouvoirs peut facilement être instrumentalisée par une majorité illibérale ou autoritaire. **Dès lors, il pourrait être jugé opportun d'inscrire dans la Constitution les principes directeurs devant guider cette procédure, tels que le tirage au sort de la commission de vérification des pouvoirs, la publicité des débats ainsi que l'exigence de publier un rapport circonstancié.**

Prévoir que les conditions de mise en œuvre de ces principes directeurs sont fixées par le Règlement de la Chambre des Députés présente un risque en cas de dérives autoritaires, dès lors que celui-ci est aisément modifiable dans les trois scénarios envisagés et n'est pas soumis au contrôle de constitutionnalité. Par conséquent, il serait pertinent de prévoir que la mise en œuvre de ces principes est fixée par une loi adop-

tée à la majorité qualifiée, à laquelle renverrait la Constitution. De même, les conditions d'exercice du recours contre les décisions de la Chambre devant la Cour constitutionnelle devraient être fixées par une loi adoptée à la majorité qualifiée, et non par une loi ordinaire, comme le prévoit actuellement l'article 67, paragraphe 3, de la Constitution.

3.1.2 – Adopter davantage de dispositions de la loi électorale à la majorité qualifiée

En l'état actuel du droit positif, l'article 63, paragraphe 3, de la Constitution, relatif aux élections législatives, renvoie à une loi ordinaire le soin de préciser les conditions d'organisation de ces élections. Or, lors de la dernière révision constitutionnelle, le Conseil d'État avait émis le souhait suivant : « Se faisant par ailleurs l'écho des auteurs de l'ouvrage "Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux" ainsi que de la Commission de Venise, le Conseil d'État estime que la loi à laquelle il est renvoyé devrait être adoptée à la majorité qualifiée pour éviter *a priori* qu'une majorité fortuite de parlementaires ne puisse spolier indûment les garanties constitutionnelles entourant le droit de vote actif et passif »²³.

Tout en ayant à l'esprit le refus exprimé à l'époque par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, selon laquelle « la structure suggérée par le Conseil d'État risque de faire de la loi électorale un instrument juridique inflexible, étant donné que toute modification future de celle-ci devrait alors être adoptée avec une majorité qualifiée », l'opportunité d'une révision de la Constitution en ce sens mériterait d'être réexaminée, à l'aune de l'exercice du Stress test des institutions démocratiques.

Celle-ci consisterait à prévoir que c'est une loi adoptée à la majorité qualifiée, et non une loi ordinaire, qui précise les modalités d'organisation des élections législatives, dont les principes directeurs sont fixés à l'article 63, paragraphe 3, de la Constitution.

3.2 – Créer de nouvelles règles constitutionnelles

3.2.1 – Instituer un contrôle de constitutionnalité des lois *a priori*

À ce jour, le contrôle de constitutionnalité des lois s'inscrit dans une procédure permettant de maintenir en vigueur pendant une longue période des dispositions contraires à la Constitution.

Afin d'éviter le maintien en vigueur de réformes de la loi électorale contraires à la Constitution, les députés pourraient envisager la création d'un contrôle de constitutionnalité préalable à la promulgation de l'ensemble des lois qui serait inscrit dans la Constitution.



En France, par exemple, « les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs » (Constitution, article 61, alinéa 2). Cette voie de recours a le mérite de purger, le plus souvent, la loi de ses articles dont l'inconstitutionnalité est la plus manifeste.

3.2.2 – Interdire la modification des règles électorales pendant l'année précédant les élections

Interdire la modification des règles électorales pendant une période précédant les élections est une pratique courante à l'étranger.

À titre d'exemple, le code électoral français précise qu'il « ne peut être procédé à une modification du régime électoral ou du périmètre des circonscriptions dans l'année qui précède le premier tour d'un scrutin »²⁴.

Afin d'assurer la prévisibilité du processus électoral tout en prévenant une pratique – fréquente dans les régimes politiques dominés par une majorité illibérale ou autoritaire – consistant à modifier subitement les règles du jeu électoral à la veille d'une élection en vue de déstabiliser l'opposition, il pourrait être opportun d'inscrire dans la Constitution une interdiction de modifier le cadre juridique des élections durant l'année qui précède le premier tour d'un scrutin.

Bien entendu, une telle réforme ne trouverait son sens que conjuguée à la proposition d'instituer un contrôle de constitutionnalité des lois *a priori* (Voir Supra 3.2.1.) permettant de sanctionner, avant son entrée en vigueur, la méconnaissance de cette interdiction. Celle-ci s'inscrirait en cohérence avec les recommandations de la Commission de Venise, qui considère que « les éléments fondamentaux du droit électoral ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection » afin de ne pas désavantager l'opposition²⁵.

-
- ¹ Commission de Venise, « [Avis conjoint relatif à la loi sur les élections des membres du Parlement de Hongrie](#) », n° 662/2012, 18 juin 2012, consulté le 10 mars 2026.
- ² [Собрание законодательства Российской Федерации](#) (Recueil de la législation de la Fédération de Russie), 16 juillet 2001, n° 29, art. 2950.
- ³ F. KRIENER, G. ÁLVAREZ ARGÜELLO, A. M. RIPPLINGER, « [Nicaragua's Electoral Counter-Reform](#) » *VerfBlog*, 9 juin 2021, consulté le 10 mars 2026.
- ⁴ [Loi électorale modifiée du 18 février 2003](#), consulté le 17 juillet 2026.
- ⁵ Cour constitutionnelle, [Arrêt n° 001166 du 12 mai 2021](#), consulté le 10 mars 2026.
- ⁶ Conseil d'État, n° 48.433, [Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution](#), avis, 6 juin 2012, p. 94.
- ⁷ K. L. SCHEPPELE, « [Autocratic Legalism](#) », *The University of Chicago Law Review*, Vol. 85, No. 2, March 2018, p. 582, consulté le 17 juillet 2026.
- ⁸ Constitutional Tribunal, [The Act of 19 November 2015 amending the Constitutional Tribunal Act](#), 9 December 2015, n° K 35/15, consulté le 10 mars 2026.
- ⁹ V. les notes de recherche spécifiquement consacrées à cette question : « [La Cour de justice de l'Union européenne est-elle un rempart contre les dérives autoritaires ?](#) », consulté le 13 juillet 2026 ; « [Le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme face à l'émergence d'un régime illibéral](#) », consulté le 13 juillet 2026 ; « [Le droit international entre les mains des institutions nationales : un rempart contre les dérives autoritaires ?](#) », consulté le 17 juillet 2026.
- ¹⁰ « [Le droit international entre les mains des institutions nationales : un rempart contre les dérives autoritaires ?](#) », p. 12-16, consulté le 17 juillet 2026.
- ¹¹ L'indépendance de la justice fait l'objet d'une note de recherche spécifique dans le cadre du Stress test.
- ¹² CEDH, [Hirst c. Royaume-Uni \(n° 2\)](#), 6 octobre 2005, req. n° 74025/01.
- ¹³ V. la note de recherche spécifiquement consacrée à cette question « [Le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme face à l'émergence d'un régime illibéral](#) », consulté le 17 juillet 2026.
- ¹⁴ Art. 170 issu de la [loi du 29 mars 2016 modifiant 1. la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ; 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003](#), consulté le 17 juillet 2026.
- ¹⁵ Art. 170 issu de la [loi du 8 mars 2018 portant modification 1° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2° de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national](#), consulté le 17 juillet 2026.
- ¹⁶ T. VALIQUETTE, C. VALENZUELA-MEENDREZ, Y. SU, « [The votes of Venezuelans abroad are being suppressed](#) », *The Conversation*, 23 juillet 2024, consulté le 10 mars 2026.
- ¹⁷ Chambre des Députés, [Motion n° 4782. Projet de système de vote électronique à distance par internet et de plateforme numérique de test](#), consulté le 17 juillet 2026.
- ¹⁸ A. TEPLYSHOVA, « [Assessing the impact of internet voting on voter turnout in the 2024 Russian presidential elections](#) », *Electoral Studies*, vol. 99, consulté le 1^{er} février 2026.
- ¹⁹ OSCE, « [Republic of Turkey. Early Presidential and Parliamentary Elections](#) », 24 juin 2018, consulté le 10 mars 2026.
- ²⁰ [Loi XXXVI de 2013 sur la procédure électorale \(Electoral Procedure Act\)](#), consulté le 30 avril 2026.
- ²¹ M. LIGETI, G. MUCSI, E. HORTOBÁGYI, [Campaign Spending in Hungary : Total Eclipse](#), Transparency International, 2015, p. 6, consulté le 10 mars 2026.
- ²² Chambre des Députés, [Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés relative à la vérification des pouvoirs](#), 24 juillet 2018, n° 7327, p. 1, consulté le 17 juillet 2026.
- ²³ Conseil d'État, n° 48.433, [Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution](#), avis, 6 juin 2012, p. 89.
- ²⁴ [Art. L. 567-1 A](#) du code électoral français.
- ²⁵ Commission de Venise, « [Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral](#) », avis n° 1172/2024, 24 juin 2024, p. 2, consulté le 10 mars 2025.