

11 SEPTEMBRE 2026

STRESS TEST DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

Les instruments de contrôle du Gouvernement à disposition de l'opposition parlementaire seraient-ils suffisamment résilients en cas de dérive autoritaire ?

Basile Ridard

Résumé¹

- L'accession au pouvoir d'une majorité illibérale ou autoritaire conduit à faire de l'opposition parlementaire l'une de ses premières cibles. L'affaiblissement des droits de l'opposition ne résulte pas nécessairement de leur suppression immédiate. Il procède le plus souvent d'une dégradation progressive des garanties institutionnelles qui lui permettent de participer utilement aux missions de représentation, de délibération et de contrôle.
- **Au Luxembourg, le cadre juridique actuel offre à l'opposition parlementaire une protection réelle, mais incomplète.** La révision constitutionnelle de 2023 a consacré les principaux instruments de contrôle du Gouvernement, les mettant à l'abri d'une remise en cause par une majorité illibérale ou autoritaire dans les trois scénarios envisagés dans le cadre du présent Stress test. En revanche, **l'existence juridique de l'opposition parlementaire repose uniquement sur le Règlement intérieur de la Chambre des Députés, qui peut être aisément modifié.**
- **À cet égard, plusieurs faiblesses doivent être soulignées :**
 - **l'absence de consécration constitutionnelle de l'opposition parlementaire ainsi que des groupes politiques, des groupes techniques et des sensibilités politiques,** qui en constituent les structures de base, fragilise leur statut juridique et les expose à l'action éventuelle d'une majorité illibérale ou autoritaire ;
 - **les modalités d'exercice des instruments de contrôle du Gouvernement apparaissent vulnérables** dès lors que leurs conditions de mise en œuvre sont fixées par le Règlement de la Chambre des Députés, à l'instar des questions et interpellations ainsi que des demandes d'informations et documents, ou par la loi ordinaire, à l'instar du droit d'enquête parlementaire.

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

— **Compte tenu de ces vulnérabilités, plusieurs pistes d'adaptation peuvent être soumises à l'appréciation de la Chambre des Députés :**

- **renforcer le cadre juridique actuel** en inscrivant dans la Constitution la notion d'opposition parlementaire et celle de groupes politiques ainsi qu'en constitutionnalisant certaines modalités d'exercice des instruments de contrôle du Gouvernement ;
- **consolider les règles internes de la Chambre des Députés** en intégrant dans le

Règlement intérieur certaines pratiques favorables à l'opposition parlementaire et en soumettant ce texte à un contrôle préalable de constitutionnalité ;

- **accorder de nouveaux droits à l'opposition parlementaire** en lui réservant des séances spécifiques dont elle fixerait elle-même l'ordre du jour et en reconnaissant à une minorité de députés un droit de saisine de la Cour constitutionnelle avant la promulgation d'une loi.

Zesummefaassung²

- Wann eng illiberal oder autoritär Majoritéit un d'Muecht kënnt, ass d'parlamentaresch Oppositoun eent vun hiren éischten Ziler. Hir Rechter ginn net onbedéngt doduerch geschwächt, dass se direkt ofgeschafft ginn. Hir Schwächung ass meeschtens d'Folleg vun enger progressiver Verschlechterung vun den institutionelle Garantien, déi et hir erméiglechen, sech op eng sënnvoll Manéier un de Representatiouns-, Deliberatiouns- a Kontrollaufgaben ze bedeelegen.
- **Zu Lëtzebuerg bitt den aktuelle rechtliche Kader der parlamentarescher Oppositoun e reellen, mä onkomplette Schutz.** D'Verfassungsreform vun 2023 huet zu enger Festegung vun de wichtigsten Instrumenter fir d'Regierungskontroll gefouert a schützt se virun, dass se, an den dräi Zenarioe vun dësem Stresstest, vun enger illiberaler oder autoritärer Majoritéit a Fro gestallt ginn. **D'rechtlecht Bestoe vun der parlamentarescher Oppositoun berout allerdéngs nëmmen um Règlement intérieur vun der Chamber, dee problemlos geännert ka ginn.**
- **An dësem Zesammenhang sinn eng Rei vu Schwächen ervirzehiewen:**
 - **Doduerch, dass d'parlamentaresch Oppositoun esouwéi d'Fraktiounen, d'technesch Gruppen an d'politesch Sensibilitäten,** bei deenen et sech ëm hir grondleeënd Strukturen handelt, **net an der Verfassung verankert sinn,** gëtt hire rechtliche Statut geschwächt an se si virun den eventuelle Moossname vun enger illiberaler oder autoritärer Majoritéit net geschützt.
 - **D'Modalitéite fir d'Uwendung vun den Instrumenter fir d'Regierungskontroll erweise sech als vulnerabel, well** d'Konditiounen fir hir Uwendung, wéi zum Beispill bei de Froen an Interpellatiounen a bei den Ufroen fir Informatiounen an Dokumenter, am Chamberreglement festgeluecht sinn oder well se, wéi beim Recht op parlamentaresch Enquêtes, duerch en einfacht Gesetz geregelt ginn.
- **Ënner Berücksichtigung vun dëse Vulnerabilitéite gëtt et eng Rei vu Piste fir Upassungen, déi der Chamber zur Bewäertung ënnerbreet kënne ginn:**
 - **Den aktuelle rechtliche Kader stäerken,** andeems d'Begrëffer vun der parlamentarescher Oppositoun a vun de Fraktiounen an d'Verfassung ageschriwwen ginn an andeems bestëmmte Modalitéite fir d'Uwendung vun den Instrumenter fir d'Regierungskontroll an d'Constitutioun opgeholl ginn.
 - **Déi intern Reegelen vun der Chamber festegen,** andeems bestëmmte Praktiken, déi fir d'parlamentaresch Oppositoun gönschteg sinn, an de Règlement intérieur opgeholl ginn an andeems dësen Text am Virfeld op seng Verfassungsméissegkeet gepréift gëtt.
 - **Der parlamentarescher Oppositoun nei Rechter accordéieren,** andeems spezifesch Sëtzunge fir si virgesi ginn, wou si selwer den Ordre du jour festleet, an andeems enger Minoritéit vun Deputéierten d'Recht zouerkannt gëtt, virun der Promulgatioun vun engem Gesetz d'Cour constitutionnelle ze saiséieren.

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

Zusammenfassung³

- Wenn eine illiberale oder autoritäre Mehrheit an die Macht kommt, ist die parlamentarische Opposition eines ihrer ersten Ziele. Die Schwächung ihrer Rechte ergibt sich dabei nicht zwangsläufig aus deren sofortiger Abschaffung. Sie ergibt sich meistens aus einem allmählichen Abbau der institutionellen Garantien, die ihr eine sinnvolle Beteiligung an den Vertretungs-, Beratungs- und Kontrollaufgaben ermöglichen.
- **In Luxemburg bietet der derzeitige Rechtsrahmen der parlamentarischen Opposition einen realen, aber unvollständigen Schutz.** Die Verfassungsreform von 2023 hat die wichtigsten Instrumente zur Regierungskontrolle gefestigt und schützt sie, in den drei Szenarien, die bei diesem Stresstest berücksichtigt werden, vor einer Infragestellung durch eine illiberale oder autoritäre Mehrheit. **Die rechtliche Existenz der parlamentarischen Opposition beruht allerdings nur auf der Geschäftsordnung der Abgeordnetenkammer, die leicht geändert werden kann.**
- **In diesem Zusammenhang sind mehrere Schwächen hervorzuheben:**
 - **Die fehlende verfassungsmäßige Verankerung der parlamentarischen Opposition sowie der Fraktionen, technischen Gruppierungen und politischen Sensibilitäten,** welche ihre Grundstrukturen bilden, schwächt deren Rechtsstellung und setzt sie den eventuellen Maßnahmen einer illiberalen oder autoritären Mehrheit aus.
 - **Die Modalitäten der Anwendung der Instrumente zur Regierungskontrolle erscheinen fragil,** da die Bedingungen ihrer Anwendung zum Beispiel im Falle der parlamentarischen Anfragen, der Interpellationen und der Informations- und Dokumentenanfragen durch die Geschäftsordnung des Parlaments oder, im Falle des Untersuchungsrechts des Parlaments, durch ein einfaches Gesetz geregelt werden.
- **Unter Berücksichtigung dieser Schwachstellen können der Abgeordnetenkammer mehrere Anpassungsansätze zur Bewertung vorgelegt werden:**
 - **Stärkung des derzeitigen Rechtsrahmens** durch die verfassungsmäßige Verankerung der Begriffe der parlamentarischen Opposition und der Fraktionen sowie durch die Aufnahme bestimmter Modalitäten zur Anwendung der Instrumente zur Regierungskontrolle in die Verfassung.
 - **Festigung der internen Regeln der Abgeordnetenkammer** durch die Aufnahme bestimmter für die parlamentarische Opposition günstiger Praktiken in die Geschäftsordnung und durch die vorherige Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Textes.
 - **Gewährung neuer Rechte an die parlamentarische Opposition** dadurch, dass besondere Sitzungen für sie vorgesehen werden, deren Tagesordnung sie selbst festlegt, sowie dadurch, dass einer Minderheit von Abgeordneten das Recht zuerkannt wird, vor der Verkündung eines Gesetzes das Verfassungsgericht anzurufen.

³ Dies ist eine Übersetzung der ursprünglich auf Französisch verfassten Zusammenfassung dieser wissenschaftlichen 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](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Pour citer le présent document : Basile 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.

Auteur : Dr Basile Ridard, Maître de conférences en droit public à l'Université de Lille

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

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 en vigueur	8
1.1 – Des instruments de contrôle consacrés dans la Constitution	8
1.2 – Une opposition parlementaire déterminée de manière souple	9
2 – Les faiblesses du cadre juridique en vigueur	11
2.1 – Une reconnaissance juridique très limitée de l'opposition parlementaire	11
2.2 – Des instruments de contrôle précisés par la loi ou par le Règlement de la Chambre des Députés	12
3 – Les adaptations possibles du cadre juridique actuel	14
3.1 – Constitutionnaliser des règles concernant l'opposition parlementaire	14
3.1.1 – Donner un ancrage constitutionnel à l'opposition parlementaire	14
3.1.2 – Garantir les modalités d'exercice des instruments de contrôle du Gouvernement	14
3.2 – Consolider les règles internes de la Chambre des Députés	15
3.2.1 – Ancrer des pratiques favorables à l'opposition dans le Règlement intérieur	15
3.2.2 – Prévoir un contrôle de constitutionnalité systématique du Règlement intérieur	16
3.3 – Accorder de nouveaux droits à l'opposition parlementaire	16
3.3.1 – Aménager des séances réservées à un ordre du jour fixé par l'opposition	17
3.3.2 – Créer un droit de saisine constitutionnelle	17

Lorsqu'une majorité illibérale ou autoritaire arrive au pouvoir, l'opposition parlementaire¹ constitue l'une de ses premières cibles. À cet égard, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe souligne l'action de « ceux qui invoquent la proclamée “volonté du peuple” pour **museler l'opposition et détruire les contre-pouvoirs** qui leur font barrage »².

Cette remise en cause ne prend généralement pas la forme d'une suppression pure et simple de l'opposition. Elle s'opère par une érosion des garanties institutionnelles qui permettent à l'opposition parlementaire de participer activement aux fonctions de représentation, de délibération et de contrôle. Les mécanismes procéduraux du parlementarisme deviennent alors des instruments de marginalisation politique. Ils permettent à une majorité illibérale ou autoritaire de renforcer sa domination tout en préservant les apparences d'un fonctionnement démocratique.

La fragilisation de l'opposition parlementaire suit donc une logique bien établie. Ses droits sont réduits graduellement. Une telle majorité est ainsi susceptible de restreindre le droit d'initiative des députés en matière législative³, leur temps de parole lors des débats parlementaires ou encore leurs pouvoirs en matière de contrôle, à l'instar du droit d'enquête ou du droit d'adresser au Gouvernement des questions et interpellations. Le rôle de l'opposition parlementaire peut être limité davantage en l'empêchant d'occuper certaines fonctions de responsabilité au sein des assemblées, comme la présidence d'une commission parlementaire.



Plusieurs expériences étrangères illustrent concrètement ces risques d'affaiblissement de l'opposition parlementaire et des instruments de contrôle du Gouvernement.

En Hongrie, la loi n° 2012-36 relative à l'Assemblée nationale a restreint le temps de parole de l'opposition parlementaire, tout en facilitant le recours à la procédure accélérée⁴. Les conditions de création d'une commission d'enquête ont également été durcies afin d'empêcher en pratique l'opposition d'exercer ce droit⁵.

En Pologne, la majorité illibérale au pouvoir entre 2015 et 2023 a modifié le règlement de l'Assemblée afin de **limiter le temps de parole de l'opposition**. En particulier, cette réforme a permis au président de l'Assemblée ainsi qu'au bureau, dominé par la majorité au pouvoir, de **sélectionner les questions des députés** et d'en fixer l'ordre de présentation. Ce mécanisme de présélection a **significativement réduit la capacité de l'opposition**

parlementaire à contrôler l'action du Gouvernement. Par ailleurs, cette même majorité illibérale a également été à l'origine de violations manifestes des règles procédurales. L'un des cas les plus controversés concerne l'adoption, en décembre 2016, du projet de loi des finances, dont le vote s'est déroulé **en dehors de la salle plénière**, en l'absence des groupes parlementaires d'opposition et sans enregistrement nominatif des votes⁶.

En Turquie, la réforme du règlement intérieur du Parlement intervenue en 2017 a suscité des critiques importantes quant à sa conformité aux exigences constitutionnelles de pluralisme démocratique. Les modifications opérées ont notamment conduit à **réduire de moitié le temps accordé aux groupes parlementaires d'opposition** lors de la présentation d'une motion en séance plénière. Cette réforme a également conduit à **supprimer le droit de l'opposition de présenter oralement une motion visant à la création d'une commission d'enquête**, celle-ci devant désormais être soumise uniquement sous la forme d'un résumé écrit⁷.

Bien que la protection de l'opposition parlementaire ne soit pas suffisante pour empêcher, à elle seule, l'émergence ou la consolidation d'un pouvoir illibéral ou autoritaire, elle constitue néanmoins **une garantie institutionnelle essentielle pour maintenir des espaces de contestation et de contrôle de l'exécutif**. Elle contribue ainsi à limiter la concentration des pouvoirs et à préserver les conditions d'une éventuelle alternance démocratique. Il importe dès lors de garantir à l'opposition les moyens nécessaires à l'exercice de sa fonction de contre-pouvoir, dont l'importance se trouve renforcée lorsqu'un gouvernement tend à remettre en cause le pluralisme démocratique.

Le présent volet du Stress test examine les réformes que pourrait adopter un parti à tendance illibérale ou autoritaire pour restreindre les instruments de contrôle du Gouvernement à disposition de l'opposition parlementaire. Trois configurations sont envisagées : un parti qui dispose d'une majorité absolue à la Chambre des Députés, d'une majorité relative soutenue ponctuellement par d'autres groupes politiques ou qui a signé un accord de coalition avec un ou plusieurs autres partis. Ces trois hypothèses de travail structurent la présente analyse, consacrée successivement aux forces du cadre juridique en vigueur, qui garantit des droits à l'opposition parlementaire (Partie 1), à ses faiblesses (Partie 2) et, enfin, aux pistes de réflexion susceptibles de contribuer à son renforcement (Partie 3).

1 – Les forces du cadre juridique en vigueur

Les instruments de contrôle du Gouvernement dont disposent les députés, qui peuvent donc être exercés par l'opposition parlementaire, bénéficient d'une protection renforcée depuis la révision constitutionnelle de 2023. Dans les trois scénarios envisagés dans le cadre du présent Stress test — majorité absolue, majorité relative et coalition —, **une majorité illibérale ou autoritaire n'aurait pas, en droit, le pouvoir de remettre en cause ces instruments**. À cet égard, la constitutionnalisation du pouvoir de contrôle de la Chambre des Députés contribue à préserver l'équilibre démocratique et à limiter les dérives susceptibles de porter atteinte aux droits de l'opposition (1.1). Dans le même temps, l'absence de reconnaissance directe de l'opposition parlementaire par la Constitution permet à celle-ci de jouir d'une grande liberté en pratique (1.2).

1.1 – Des instruments de contrôle consacrés dans la Constitution

Le pouvoir de contrôle exercé par la Chambre des Députés sur l'action du Gouvernement a été explicitement inscrit dans la Constitution à l'occasion de la révision de 2023, marquant une évolution significative dans la reconnaissance des fonctions parlementaires. L'article 62 reconnaît désormais les trois missions principales de la Chambre des Députés, à savoir :

- la représentation du pays,
- l'exercice du pouvoir législatif, et
- le contrôle de l'action gouvernementale.

Cette disposition trouve notamment sa traduction dans le contrôle opéré en pratique par les députés de l'opposition. **Les principaux droits des députés en matière de contrôle parlementaire, qui ont vocation à être tout particulièrement mobilisés par les membres de l'opposition⁸, sont déterminés par la Constitution.**

Plusieurs instruments de contrôle sont ainsi consacrés à l'article 75, alinéa 1^{er}, de la Constitution, ce qui leur confère une protection essentielle en cas d'arrivée au pouvoir d'une majorité illibérale ou autoritaire. Dans toutes les configurations politiques envisagées dans le présent Stress test, la Chambre des Députés disposerait toujours du droit :

- de demander la présence en son sein d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement,
- d'adresser au Gouvernement des questions et interpellations auxquelles le Gouvernement est tenu de répondre,
- de requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents⁹, et
- d'adopter une motion de confiance ou de censure à l'égard du Gouvernement¹⁰.

Leur inscription dans la Constitution présente le grand avantage « de mettre l'opposition à l'abri d'un éventuel réflexe autoritaire de la part du Gouvernement et de sa majorité »¹¹.

Comme tous les députés, **les membres de l'opposition parlementaire ont bénéficié du renforcement des instruments de contrôle du Gouvernement introduit par la révision constitutionnelle de 2023**. Ce renforcement résulte en particulier de la constitutionnalisation du droit de requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents, ainsi que de l'assouplissement des conditions de mise en œuvre du droit d'enquête parlementaire.

Depuis sa reconnaissance constitutionnelle, **le droit de requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents** est fréquemment utilisé en pratique. **Le recours à cet instrument par les députés de l'opposition leur permet d'intensifier leur contrôle de l'action du Gouvernement et de son administration**. Après une phase initiale au cours de laquelle il n'a été sollicité qu'à quatre reprises, son usage s'est significativement accru : 19 demandes ont été introduites par les députés en 2024, 35 en 2025 et

déjà 9 au cours des quatre premiers mois de 2026¹². En revanche, certaines de ces demandes demeurent encore en attente de réponse ou ont donné lieu à un refus de la part du Gouvernement.

Depuis la révision de 2023, **la mise en place d'une commission d'enquête est facilitée**. Au titre de l'article 81, alinéa 2, de la Constitution, la création d'une commission d'enquête peut désormais être demandée par un tiers au moins des députés, et non plus par la majorité de la Chambre. **L'abaissement du seuil requis pour l'exercice du droit d'enquête, plus aisément mobilisable, « renforce les pouvoirs de contrôle parlementaire, plus particulièrement ceux de l'opposition »**¹³. Toutefois, alors même que les majorités parlementaires soutenant la coalition gouvernementale n'atteignent presque jamais les deux tiers des sièges à la Chambre des Députés¹⁴, **cet instrument, très rarement utilisé avant 2023, n'a pas été mis en œuvre depuis la réforme**¹⁵. Cela s'explique en particulier par le fait que ce droit d'enquête, qui existe à la Chambre depuis 1948, est considéré comme un moyen potentiellement important de contrôle du Gouvernement, « une mesure d'exception à laquelle il n'est recouru que si les instruments de contrôle parlementaires classiques se révèlent insuffisants¹⁶ ». Quelles que soient les configurations politiques envisagées dans le présent Stress test, cet instrument de contrôle restera bien consacré par la Constitution. Néanmoins, une majorité illibérale ou autoritaire disposant de la majorité absolue au sein d'une commission d'enquête pourrait tout à fait compromettre l'efficacité de son action en pratique.

Les évolutions intervenues en 2023 ont permis de consolider le système constitutionnel luxembourgeois, dans la mesure où une démocratie pluraliste doit veiller « à ce que l'opposition ait les moyens d'exercer son rôle, qu'il s'agisse de moyens politiques, juridiques ou financiers »¹⁷. La Cour administrative affirme également que, dans un État de droit, « le droit de contrôle permanent des membres du Parlement par rapport à l'action du gouvernement [suppose qu'ils] soient mis en mesure, dans les limites des dispositions constitutionnelles en vigueur, d'assurer leur mission de contrôle »¹⁸.

1.2 – Une opposition parlementaire déterminée de manière souple

Alors que les instruments de contrôle du Gouvernement sont désormais constitutionnalisés et ainsi protégés, du moins dans leur principe même, contre une remise en cause par une majorité illibérale ou autoritaire, **l'opposition parlementaire n'est pas explicitement reconnue par la Constitution**.

Le texte fondamental se borne à consacrer les notions de « députés » et de « partis politiques ». Aux termes de l'article 27, les partis « concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel » et « expriment le pluralisme démocratique »¹⁹. Plus largement, l'article 1^{er} dispose que « [l]e Grand-Duché est un État démocratique », tandis que l'article 2 précise qu'il « est placé sous le régime de la démocratie parlementaire ».

La question de la reconnaissance formelle de l'opposition parlementaire n'a pas été abordée au cours des débats préparatoires à la révision constitutionnelle de 2023.

Cette absence de définition peut notamment s'expliquer par les pratiques généralement observées au sein de la Chambre des Députés. **La recherche d'un consensus entre les groupes politiques constitue le mode privilégié d'organisation des travaux parlementaires** et, en pratique, l'ordre du jour des séances publiques est rarement controversé²⁰. C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'a été préparée la révision constitutionnelle de 2023, qui repose sur un large accord « dépassant clairement les clivages traditionnels entre majorité gouvernementale et opposition »²¹ et dont l'adoption supposait de réunir une majorité renforcée de deux tiers des membres.

L'absence de mention explicite de l'opposition parlementaire dans la Constitution ne signifie pas pour autant que le droit constitutionnel luxembourgeois soit indifférent à cette notion. Comme l'indiquent les professeurs Heuschling et Poirier, « le texte de la Constitution pose un cadre juridique libéral permettant l'éclosion d'un débat pluraliste ; il encourage (mais aussi encadre) l'émergence et le développement d'une ou plusieurs "oppositions", sans jamais se servir de ce terme »²². **Faute de définition normative**, l'opposition parlementaire peut être « entendue de façon minimale comme désignant les forces politiques opposées au Gouvernement et siégeant au Parlement »²³. **Le droit parlementaire luxembourgeois repose largement sur une conception à la**

fois individuelle et collective du mandat parlementaire. La Cour administrative considère en effet que « le régime de la démocratie parlementaire [implique] que les députés dans leur ensemble, de même que chacun considéré individuellement, disposent d'un droit de contrôle continu par rapport à l'action du Gouvernement »²⁴.

Non déterminée juridiquement, l'opposition parlementaire bénéficie d'une grande liberté d'organisation et dispose d'une place non négligeable dans le cadre des travaux de la Chambre des Députés.

La répartition du temps de parole au cours des séances plénières garantit à chaque groupe et sensibilité politique, qu'ils relèvent de la majorité comme de l'opposition, un temps de parole minimum dans le cadre des durées d'intervention prévues à l'article 40 du Règlement intérieur²⁵. Les députés n'appartenant pas à la coalition gouvernementale se voient donc assez régulièrement accorder la parole.

L'absence d'encadrement constitutionnel de l'opposition parlementaire peut ainsi apparaître, dans le contexte luxembourgeois actuel, comme un facteur de souplesse institutionnelle.

En effet, faute de statut constitutionnel définissant les droits de l'opposition et ses modalités d'organisation, les députés n'appartenant pas à la majorité ne se voient pas reconnaître de régime juridique spécifique en tant que membres de l'opposition. Cette absence d'encadrement spécifique ne semble toutefois pas avoir, dans le contexte politique luxembourgeois, entravé leur capacité à exercer leurs prérogatives et à s'organiser collectivement. Elle s'inscrit dans le fonctionnement d'une démocratie traditionnellement marquée par un haut degré de coopération entre les responsables politiques et par la recherche du consensus²⁶.

Cette situation présente toutefois une certaine ambivalence. Si l'absence de statut constitutionnel spécifique n'a, jusqu'à présent, pas empêché les députés d'opposition de s'organiser et d'exercer librement leurs prérogatives, elle les prive toutefois de garanties constitutionnelles propres à l'opposition. En cas d'évolution du contexte politique, notamment en présence d'une majorité illibérale ou autoritaire, cette absence de consécration constitutionnelle pourrait ainsi devenir une source de vulnérabilité institutionnelle pour l'opposition. Ce qui constitue encore l'une des forces du parlementarisme luxembourgeois serait alors susceptible de devenir l'une de ses principales fragilités.

2 – Les faiblesses du cadre juridique en vigueur

Le cadre juridique luxembourgeois présente certaines fragilités susceptibles d'exposer tant l'opposition parlementaire que les instruments de contrôle du Gouvernement à des risques sérieux d'affaiblissement. Ces fragilités tiennent, d'une part, à la reconnaissance juridique restreinte de l'opposition parlementaire, qui repose uniquement sur des normes aisément modifiables (2.1). Elles résultent, d'autre part, du fait que les modalités d'exercice des instruments de contrôle parlementaire sont détaillées par la loi ou le Règlement de la Chambre des Députés, ce qui permettrait à une majorité illibérale ou autoritaire d'en restreindre assez facilement la portée (2.2).

2.1 – Une reconnaissance juridique très limitée de l'opposition parlementaire

Dès son accession au pouvoir, une majorité illibérale ou autoritaire qui chercherait à réduire drastiquement la place de l'opposition parlementaire pourrait sans difficulté supprimer sa reconnaissance juridique en modifiant le Règlement de la Chambre des Députés. La notion d'opposition parlementaire n'est en effet mentionnée explicitement que dans un seul de ses articles, tandis que la Constitution ne la consacre en aucune manière.

L'article 83, paragraphe 3, relatif à l'heure de questions, dispose que « le Président de la Chambre des Députés veille à l'équilibre entre les questions posées par des membres de la majorité parlementaire et celles posées par des **membres de l'opposition parlementaire** ». Le paragraphe 6 de ce même article précise que « le Président de la Chambre **accorde alternativement la parole à un député d'un groupe de la majorité et de l'opposition parlementaire** ».

Si le Règlement intérieur ne mentionne explicitement l'opposition parlementaire qu'en son article 83, d'autres dispositions contribuent néanmoins à structurer son existence juridique. Ainsi, les paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 17 du Règlement

prévoient la **formation de groupes politiques** rassemblant au moins cinq députés ou, à défaut d'atteindre ce seuil, la reconnaissance de **sensibilités politiques** composées d'un à quatre députés. En outre, l'article 18 du Règlement prévoit que les députés qui ne sont ni membres ni apparentés à un groupe politique ou à une sensibilité politique peuvent former un groupe technique qui doit comporter au moins cinq membres. La différence entre les sensibilités politiques et les groupes techniques est toutefois réduite, même si ces derniers présentent quelques avantages par rapport aux sensibilités politiques²⁷.

La seule autre mention explicite de l'opposition figure à l'article 9, paragraphe 2, alinéa 4, du règlement de la Conférence des Présidents sur les critères et conditions de publicité des réunions de commissions parlementaires, repris à l'annexe n° 7 du Règlement de la Chambre des Députés. Cette disposition prévoit que chaque président de commission parlementaire veille « à ce que tous les **groupes et sensibilités politiques** représentés dans la commission puissent s'exprimer en s'assurant d'une répartition équitable entre **ceux de la majorité et ceux de l'opposition** ». Le **groupe politique, le groupe technique et la sensibilité politique apparaissent ainsi comme les structures de base de l'opposition parlementaire**, laquelle ne se réduit pas à une simple « force politique représentée au Parlement »²⁸, mais correspond plus précisément à « l'ensemble des groupes qui contestent le gouvernement »²⁹.

Également consacrés par le Règlement intérieur, le groupe politique, le groupe technique et la sensibilité politique présentent une fragilité comparable à celle de l'opposition parlementaire : une majorité illibérale ou autoritaire pourrait supprimer la reconnaissance juridique dont ils bénéficient aujourd'hui. Pour autant, une telle majorité ne ferait toutefois pas disparaître, à elle seule, la réalité politique de l'opposition et des groupes parlementaires, qui continueraient d'intervenir au sein de la Chambre, quand bien même leur existence ne serait plus juridiquement reconnue.

2.2 – Des instruments de contrôle précisés par la loi ou par le Règlement de la Chambre des Députés

Si la Constitution consacre les principaux instruments de contrôle du Gouvernement, exercés notamment par les députés de l'opposition parlementaire, **elle renvoie toutefois les modalités de mise en œuvre à des normes de rang inférieur**. Ainsi, l'article 75, alinéa 2, de la Constitution prévoit que **l'exercice des moyens de contrôle parlementaire** énumérés dans ce même article **est organisé par le Règlement de la Chambre des Députés**, qu'il s'agisse du droit d'adresser au Gouvernement des questions et interpellations ou encore du droit de requérir de ce dernier tous informations et documents. Suivant une logique analogue, l'article 81, alinéa 1^{er}, de la Constitution affirme que « **la Chambre des Députés a le droit d'enquête** » tout en précisant que « **la loi règle l'exercice de ce droit** ».

Dans l'hypothèse d'une majorité illibérale ou autoritaire, celle-ci pourrait facilement procéder à une modification substantielle des règles encadrant ces instruments de contrôle, qu'elles soient déterminées par le Règlement intérieur de la Chambre ou par la loi. Le risque serait alors qu'une telle majorité décide de réduire fortement le champ d'application de ces moyens de contrôle parlementaire du Gouvernement, voire de les vider de leur substance, au point de les rendre largement inopérants³⁰. Un tel scénario pourrait se produire dans deux des trois hypothèses de travail retenues, à savoir lorsqu'elle dispose d'une majorité absolue à la Chambre des Députés ou lorsqu'elle s'appuie sur un accord de coalition avec un ou plusieurs partis acceptant de modifier les textes en ce sens.

Une majorité illibérale ou autoritaire pourrait donc parfaitement modifier la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires afin de restreindre la portée de cet instrument de contrôle du Gouvernement exercé notamment par l'opposition parlementaire. Il lui serait notamment loisible de réduire la durée maximale des travaux de la commission d'enquête, d'interdire la publicité de ses réunions ou encore de la priver de ses pouvoirs d'instruction ainsi que de son droit de requérir la force publique³¹.

Cette majorité pourrait tout aussi aisément décider de **restreindre les modalités d'exercice des instruments de contrôle du Gouvernement consacrés à l'article 75 de la Constitution**, qui se trouvent préci-

sées dans le titre III du Règlement de la Chambre des Députés intitulé « Du contrôle de l'action du Gouvernement ». À titre d'exemple, une telle majorité illibérale ou autoritaire pourrait **resserrer les conditions de mise en œuvre du droit de requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents**, aujourd'hui reconnu à tout député, en particulier de l'opposition parlementaire. Cette majorité pourrait modifier le Règlement intérieur et exiger que toute requête en ce sens soit soutenue par au moins un tiers des députés, sans que cela ne contrevienne à l'article 75, alinéa 1^{er}, de la Constitution³². Une telle restriction pourrait cependant soulever des difficultés au regard de la jurisprudence de la Cour administrative, qui a reconnu en 2021 à chaque député un droit individuel de contrôle³³. Elle pourrait encore limiter la consultation des documents confidentiels aux seuls députés désignés par la Conférence des présidents et interdire à tout député ayant consulté ce type de document d'en communiquer le contenu à quiconque³⁴.

Une majorité illibérale ou autoritaire pourrait par ailleurs **durcir les conditions de dépôt d'une motion de censure à l'égard du Gouvernement afin de se prémunir contre son éventuel renversement**³⁵. Cet instrument représenterait une menace politique sérieuse, tout particulièrement dans l'une des trois hypothèses de travail retenues, à savoir celle d'une majorité relative bénéficiant d'un soutien ponctuel d'autres groupes et qui pourrait alors se trouver fragilisée. En outre, si l'adoption d'une motion de censure suppose le soutien d'au moins 31 députés³⁶, ce qui réduit les chances qu'elle aboutisse, son dépôt n'en demeure pas moins un instrument de contrôle important puisqu'il conduit à un débat public offrant à l'opposition une tribune pour critiquer l'action gouvernementale. Cette fonction délibérative pourrait être sensiblement amoindrie si une majorité illibérale ou autoritaire décidait, plus largement, de restreindre les débats parlementaires ou le droit d'expression des députés.

En outre, une telle majorité pourrait modifier l'article 83, paragraphe 1^{er}, du Règlement de la Chambre et indiquer que **l'heure de questions est organisée une fois par mois ou une fois par trimestre, et non plus chaque mardi** pendant les semaines de séance. Afin de réduire davantage l'expression de l'opposition, elle pourrait également supprimer les paragraphes 3 et 6 de l'article 83, qui garantissent respectivement un équilibre entre les questions posées par les députés de la majorité et de l'opposition, ainsi que l'alternance de la parole entre majorité et opposition parlementaire.

Plus largement, une majorité illibérale ou autoritaire pourrait **réduire le temps de parole des députés de l'opposition** afin de restreindre l'espace d'expression nécessaire à l'exercice de certains moyens de contrôle. Elle pourrait par exemple décider de limiter drastiquement les durées d'intervention prévues par le Règlement intérieur, à savoir non seulement le **temps de parole réservé aux groupes et sensibilités politiques** fixé par l'article 40, mais aussi le temps de parole réservé à l'auteur de la question dans le cadre des questions urgentes, des questions élargies, de l'heure de question et de l'heure d'actualité³⁷.

De manière plus radicale encore, une telle majorité pourrait tout simplement **supprimer du Règlement les dispositions relatives à ces questions orales permettant de contrôler le Gouvernement**³⁸ et **n'y maintenir que les questions écrites**, limitant ainsi au strict minimum l'exercice du droit constitutionnel d'adresser au Gouvernement des questions et interpellations. En outre, une majorité illibérale ou autoritaire pourrait réduire l'effectivité des questions écrites, en mettant fin à l'obligation de publier les questions écrites et les réponses non seulement dans le compte rendu de la Chambre³⁹, mais aussi sur le site internet de la Chambre des Députés. Dans l'hypothèse d'une majorité absolue, une telle opération pourrait être menée sans difficulté, tandis que, dans l'hypothèse d'une coalition, elle supposerait de convaincre les autres partis membres du Gouvernement. Ces derniers pourraient se montrer circonspects à l'idée de réduire autant l'expression de l'opposition parlementaire dans sa mission de contrôle.

3 – Les adaptations possibles du cadre juridique actuel

Les propositions formulées dans la présente partie visent à nourrir la réflexion relative à un éventuel renforcement de la place de l'opposition parlementaire ainsi qu'à une consolidation des instruments de contrôle du Gouvernement, afin d'**anticiper, autant que possible, l'hypothèse d'une accession au pouvoir d'une majorité illibérale ou autoritaire**. Plusieurs pistes de réflexion peuvent être envisagées, en particulier celles tenant à renforcer le rang normatif des règles existantes (3.1), à consolider les dispositions internes de la Chambre des Députés (3.2) et à doter l'opposition de nouveaux droits spécifiques (3.3). Ces propositions, bien qu'elles répondent directement aux fragilités identifiées précédemment, **ne peuvent produire pleinement leurs effets de manière isolée. Leur efficacité demeure en effet étroitement liée à l'existence de mécanismes plus larges de préservation de l'État de droit et de résilience des institutions luxembourgeoises.**

3.1 – Constitutionnaliser des règles concernant l'opposition parlementaire

Le risque qu'une majorité illibérale ou autoritaire porte atteinte à l'opposition parlementaire conduit à s'interroger sur l'opportunité de renforcer sa protection sur le plan constitutionnel. Une telle évolution pourrait se traduire non seulement par la reconnaissance explicite de l'opposition parlementaire dans la Constitution, mais aussi par la constitutionnalisation de certaines garanties encadrant l'exercice des instruments de contrôle du Gouvernement.

3.1.1 – Donner un ancrage constitutionnel à l'opposition parlementaire

La présente analyse a établi que l'absence de reconnaissance constitutionnelle de l'opposition parlementaire, conjuguée à sa reconnaissance marginale par le Règlement de la Chambre des Députés⁴⁰, exposerait celle-ci à une majorité illibérale ou autoritaire qui pourrait mettre fin à sa reconnaissance juridique en modifiant simplement les rares dispositions qui s'y réfèrent. **Il pourrait dès lors être jugé opportun d'inscrire dans la Constitution la notion même d'opposition**

parlementaire afin d'en assurer la protection juridique de manière pérenne. Toutefois, cette consécration pourrait rester inefficace si elle ne s'accompagnait pas de garanties constitutionnelles relatives aux droits et aux moyens d'action nécessaires à l'exercice effectif de sa fonction. La constitutionnalisation de l'opposition ne saurait ainsi se limiter à l'affirmation de son existence institutionnelle, mais devrait également porter sur les conditions concrètes et les modalités de son action. Enfin, un tel ancrage constitutionnel de l'opposition parlementaire impliquerait aussi de consacrer les groupes parlementaires, qui en constituent la principale structure d'organisation.

Au-delà de la simple consécration de la notion d'opposition parlementaire, il pourrait être envisagé d'en préciser la définition au sein même de la Constitution. Afin d'éviter une conception excessivement restrictive, celle-ci pourrait prévoir que **relève de l'opposition parlementaire tout groupe parlementaire, ainsi que tout groupe technique et toute sensibilité politique qui s'est déclaré comme tel**⁴¹. Une telle solution permettrait de préserver la liberté d'appréciation des groupes parlementaires quant à leur positionnement politique, tout en évitant que la qualification d'opposition ne puisse être déterminée unilatéralement par la majorité ou par des critères susceptibles d'exclure certaines minorités politiques.



En France, la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a consacré l'opposition parlementaire et les groupes politiques à l'article 51-1 de la Constitution. Cette disposition renvoie toutefois aux règlements des assemblées le soin de préciser les droits qui leur sont reconnus⁴². Le même article institue également la catégorie des « groupes minoritaires », qui, par définition, ne relèvent ni de la majorité ni de l'opposition.

3.1.2 – Garantir les modalités d'exercice des instruments de contrôle du Gouvernement

Au-delà de la reconnaissance constitutionnelle de l'opposition parlementaire elle-même, la pérennité de ses droits suppose également de protéger les conditions d'exercice effectif des instruments qui lui permettent d'exercer sa fonction de contrôle du Gouvernement. Ceux-ci seraient fortement exposés face aux

agissements éventuels d'une majorité illibérale ou autoritaire. Cette dernière pourrait assez aisément procéder à une modification substantielle des dispositions du Règlement de la Chambre des Députés qui régissent ces instruments de contrôle parlementaire.

Afin de prévenir une telle instrumentalisation des règles internes de la Chambre des Députés, il pourrait être envisagé de **constitutionnaliser certaines modalités d'exercice de ces instruments de contrôle**.

À titre d'exemple, l'**heure de questions** est protégée dans son principe par l'article 75, alinéa 1^{er}, de la Constitution, qui consacre le droit d'adresser au Gouvernement des questions et interpellations auxquelles ce dernier est tenu de répondre. Cependant, **aucune disposition constitutionnelle ne garantit l'organisation régulière de l'heure de questions**, dont le rythme hebdomadaire n'est précisé que par l'article 83 du Règlement de la Chambre. L'exercice de cet instrument non négligeable de contrôle des actions du Gouvernement pourrait donc être assez simplement remis en cause par une majorité illibérale ou autoritaire. **Afin de se prémunir contre une telle manipulation, il pourrait être prévu de consacrer directement dans la Constitution le caractère régulier de cette séance de questions.**



En Espagne, par exemple, l'article 111, alinéa 1^{er}, de la Constitution relatif aux interpellations et aux questions que posent les parlementaires indique explicitement que les règlements des chambres doivent réserver un temps minimum hebdomadaire à ce type de débat. **En France**, l'article 48, alinéa 6, de la Constitution prévoit qu'une « séance par semaine au moins [...] est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ».

3.2 – Consolider les règles internes de la Chambre des Députés

La perspective de l'accession au pouvoir d'une majorité illibérale ou autoritaire met en lumière la nécessité de renforcer les garanties entourant l'opposition parlementaire ainsi que les instruments de contrôle de l'action gouvernementale. À cet égard, la consolidation des règles régissant le fonctionnement interne de la Chambre des Députés apparaît comme une piste d'évolution pertinente. Une telle démarche suppose non seulement d'**intégrer dans le Règlement intérieur certaines pratiques parlementaires bien éta-**

blies, mais aussi de conforter le statut juridique de ce texte, qui pourrait à l'avenir faire l'objet d'un contrôle de conformité à la Constitution.

3.2.1 – Ancrer des pratiques favorables à l'opposition dans le Règlement intérieur

Certaines pratiques parlementaires favorables à l'opposition pourraient être consacrées sous la forme de règles écrites au sein du Règlement intérieur afin d'en renforcer la visibilité et la stabilité. Une telle formalisation ne suffirait toutefois pas à les mettre définitivement à l'abri d'une remise en cause par une majorité illibérale ou autoritaire, seule une constitutionnalisation étant susceptible de leur assurer une protection durable.

À titre d'exemple, au Luxembourg, certains postes de présidents et vice-présidents de commission sont attribués à des députés de l'opposition. Cette répartition, qui consiste à confier à certains députés de l'opposition des fonctions de responsabilité et contribue ainsi à renforcer leur visibilité, relève toutefois uniquement de la pratique parlementaire. Or, une majorité pourrait très bien, du fait de la composition des commissions à la proportionnelle des groupes politiques, « rafler toutes les présidences de commission, au détriment de l'opposition »⁴³. L'usage parlementaire tenant à réserver certains postes à responsabilité à l'opposition repose sur l'existence d'un certain consensus entre les forces politiques, dont une majorité illibérale ou autoritaire pourrait facilement s'affranchir. Dans cette perspective, **il pourrait donc être envisagé de réserver explicitement les présidences et vice-présidences de certaines commissions parlementaires à des députés de l'opposition.**

C'est d'ailleurs l'orientation récemment retenue par la Commission du Règlement de la Chambre des Députés. Depuis plusieurs mois, celle-ci mène un travail de révision globale du Règlement intérieur, en procédant à son examen minutieux, article par article, afin d'en améliorer la structuration et de renforcer sa cohérence d'ensemble⁴⁴. Ses membres ont notamment exprimé la volonté d'« ancrer la pratique actuelle dans le Règlement par rapport à la **présidence de certaines commissions par un membre issu de l'opposition**⁴⁵ ». Il est ainsi prévu que plusieurs commissions parlementaires soient « présidées par un **député appartenant à un groupe politique ou une sensibilité politique de l'opposition** »⁴⁶.



Au Royaume-Uni, par exemple, l'article 122B, paragraphe 8, point f, des *Standing Orders* de la Chambre des Communes réserve explicitement à un membre de l'opposition la présidence de la Commission des finances ou de la Commission chargée du contrôle du respect des règles éthiques, des conflits d'intérêts et du comportement des députés.

En France, une disposition analogue a été intégrée en 2009 à l'article 39, alinéa 3, du règlement de l'Assemblée nationale pour réserver la présidence de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire à un député de l'opposition. En outre, l'article 143, alinéa 2, relatif aux commissions d'enquête précise que « la fonction de président ou de rapporteur revient de droit à un député appartenant à un groupe d'opposition », ce qui laisse toutefois le choix à la majorité de le reléguer au poste de rapporteur afin de limiter ses compétences.

En Allemagne, le Conseil des doyens détermine le groupe qui dispose du droit de proposer l'élection du président et du vice-président de chaque commission en fonction de la répartition des sièges entre les groupes parlementaires, conformément au paragraphe 58, alinéa 1^{er}, du règlement interne du Bundestag.

Cependant, une telle inscription dans le Règlement intérieur ne constitue pas une garantie infail- lible, dès lors que ces dispositions internes sont plus aisément modifiables que les dispositions constitutionnelles. Là encore, une majorité illibérale ou autoritaire pourrait être tentée d'affaiblir l'opposition parlementaire en supprimant de telles dispositions issues du Règlement.

3.2.2 – Prévoir un contrôle de constitutionnalité systématique du Règlement intérieur

À ce jour, le Règlement intérieur de la Chambre des Députés n'est soumis à aucun contrôle externe de constitutionnalité avant son entrée en vigueur, alors même qu'il fait l'objet de modifications régulières.

Cette situation s'explique plus largement par le fait que le Luxembourg ne connaît pas de contrôle de constitutionnalité des lois avant leur promulgation⁴⁷. De fait, « la garantie du respect de la Constitution par le Règlement de la Chambre repose uniquement sur la vigilance et l'interprétation de ses rédacteurs⁴⁸ ». **L'absence de mécanisme de contrôle de conformité du Règlement intérieur à la Constitution est source de difficultés, dans la mesure où une majorité illibérale ou autoritaire pourrait très bien y intégrer des dispositions contraires à la Constitution sans risque de censure constitutionnelle.** La situation est d'ailleurs analogue en Belgique, où les règlements sont « fondés sur l'autonomie organique des assemblées [et] [...] échappent à tout contrôle juridictionnel »⁴⁹.

Afin de remédier à cette vulnérabilité, une révision de la Constitution pourrait être envisagée afin de subordonner l'entrée en vigueur du Règlement intérieur de la Chambre des Députés à un contrôle préalable de sa conformité à la Constitution.

Cette exigence viendrait alors compléter l'alinéa 1^{er} de l'article 68, qui dispose : « [L]a Chambre des Députés détermine par son Règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ainsi que son organisation matérielle et financière. »



En France, par exemple, « les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution », conformément à l'article 61 de la Constitution. Par conséquent, toute modification du règlement d'une assemblée fait l'objet d'un contrôle préalable de constitutionnalité, permettant d'écarter, avant même leur mise en œuvre, les dispositions jugées contraires à la Constitution.

3.3 – Accorder de nouveaux droits à l'opposition parlementaire

Afin de rendre plus difficile l'adoption de réformes destinées à marginaliser l'opposition parlementaire et à affaiblir les instruments de contrôle du Gouvernement, la Chambre des Députés pourrait être amenée à s'interroger sur l'opportunité de reconnaître à l'opposition parlementaire des droits spécifiques bénéficiant d'une protection renforcée.

L'intégration dans la Constitution de nouveaux instruments spécifiquement réservés aux députés de l'opposition contribuerait à prémunir ces derniers contre d'éventuelles remises en cause par une majorité illibérale ou autoritaire, laquelle serait, dans les trois configurations politiques envisagées dans le présent Stress test, dans l'impossibilité de modifier le texte constitutionnel.

Une telle consécration constitutionnelle apparaît justifiée, dès lors qu'il importe de garantir à l'opposition parlementaire des « droits exercés indépendamment du bon vouloir de la majorité [afin de] vivifier le contrôle politique »⁵⁰.

3.3.1 – Aménager des séances réservées à un ordre du jour fixé par l'opposition

Une piste de réforme consisterait à réserver à l'opposition parlementaire la détermination de l'ordre du jour de certaines séances de la Chambre des Députés. Ce mécanisme lui offrirait **un espace d'expression privilégié pour aborder dans les débats parlementaires les sujets qu'elle estime prioritaires**.

La détermination du contenu matériel de cet ordre du jour serait libre, permettant ainsi aux députés de l'opposition d'inscrire à l'agenda parlementaire aussi bien l'examen d'un texte de loi qu'un débat portant sur une question déterminée dans le cadre de leur mission de contrôle de l'action gouvernementale. Dans l'hypothèse d'une majorité illibérale ou autoritaire, l'opposition parlementaire conserverait ainsi le bénéfice de séances constitutionnellement garanties, lui permettant d'exercer librement sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement et, le cas échéant, de dénoncer les atteintes portées à l'État de droit.



Au Royaume-Uni, par exemple, l'article 14, paragraphe 2, des *Standing Orders* de la Chambre des Communes prévoit de **réserver 20 jours de séance par session aux travaux de l'opposition parlementaire**, dont 17 jours pour le principal groupe parlementaire d'opposition et 3 jours pour le deuxième

groupe parlementaire d'opposition. Lors de ces « jours de l'opposition » (*Opposition Days*), les sujets inscrits à l'ordre du jour par l'opposition parlementaire sont systématiquement prioritaires sur les projets de loi du Gouvernement.

En France, l'article 48, alinéa 5, de la Constitution réserve un jour de séance par mois à un ordre du jour déterminé par l'opposition parlementaire.

3.3.2 – Créer un droit de saisine constitutionnelle

Une ultime piste de réforme pourrait consister à **reconnaître à une minorité de députés le droit d'introduire un recours constitutionnel visant à faire contrôler la conformité d'une loi adoptée par la Chambre des Députés avant sa promulgation**⁵¹.

Cette faculté de saisine devrait permettre à l'opposition parlementaire de faire vérifier si le texte de loi adopté ne contrevient pas à la Constitution. Une telle prérogative, bien que potentiellement tributaire de considérations politiques⁵², permettrait à l'opposition parlementaire d'interroger la conformité constitutionnelle de certaines réformes législatives portées par le Gouvernement⁵³. Elle pourrait, à ce titre, constituer une garantie particulièrement utile face à une majorité illibérale ou autoritaire.



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** », conformément à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution. Introduite en 1974, cette faculté de saisine est exercée de manière fréquente et constitue « le premier, en date et en importance, des droits nouveaux de l'opposition »⁵⁴. Elle permet au Conseil constitutionnel d'écarter, avant la promulgation de la loi, les dispositions contraires à la Constitution.

¹ La présente note de recherche porte sur l'opposition parlementaire *stricto sensu*. La question de l'opposition politique hors des assemblées est traitée dans la note de recherche relative au statut et au financement des partis politiques, rédigée par la Dr Élise Mouriessé.

² T. JAGLAND, *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. Populisme — Le système de contre-pouvoirs est-il suffisamment puissant en Europe ?*, Rapport établi par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Strasbourg : Conseil de l'Europe, 2017, p. 4.

³ La présente étude se concentre sur les instruments de contrôle de l'opposition parlementaire. D'autres moyens d'action de l'opposition, tels que le droit d'initiative législative, sont analysés dans la note de recherche relative à l'instrumentalisation de la loi et du processus législatif, rédigée par le Dr Viktor Kazai.

⁴ G. ILONSKI et A. VAJDA, « *How Far Can Populist Governments Go? The Impact of the Populist Government on the Hungarian Parliament* », *Parliamentary Affairs*, n° 74, 2021, pp. 774-775.

⁵ M. ROGERS, *Parliamentary rules in Democratic Backsliding and Resilient Design*, Stockholm : International IDEA, 2026, p. 48.

⁶⁶ A. MAATSCH, « *Disempowerment through the Backdoor: The Impact of Populist Parties on the National Parliament in Poland* », *Parliamentary Affairs*, n° 74, 2021, p. 797.

⁷ A. BOZKURT, « *The democratic Parliament in Turkey is no more* », *Turkish Minute*, 16 août 2017.

⁸ Le professeur Guy Carcassonne affirme ainsi que « c'est essentiellement du côté du contrôle que l'opposition est invitée à s'investir », en précisant que « la fonction législative relève plutôt du domaine de la majorité, alors que le contrôle est assez largement celui de l'opposition, mais pas exclusivement » (G. CARCASSONNE, « L'opposition parlementaire comme objet juridique : une reconnaissance progressive », in O. ROZENBERG et É. THIERS (dir.), *L'opposition parlementaire*, Paris : La documentation française, 2013, pp. 90-91). Dans son étude doctorale comparée de l'opposition parlementaire en Allemagne et en France, le Dr Alexis Fourmont relève « qu'en matière législative, sa contribution est extrêmement limitée, alors qu'elle est parfois nettement plus substantielle dans le domaine du contrôle » (A. FOURMONT, *L'opposition parlementaire en droit constitutionnel. Étude comparée : France-Allemagne*, Paris : LGDJ, 2019, p. 249).

⁹ Voir C. JANSSEN-BENNYNCK et B. RIDARD, « Le droit de la Chambre des Députés de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents », annexe du procès-verbal de la réunion conjointe de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle et de la Commission du règlement du 24 janvier 2023, pp. 7-31 ([P.V. IR 10, P.V. REGL 01](#)).

¹⁰ Voir C. JANSSEN-BENNYNCK et B. RIDARD, « Les questions de confiance, les motions de censure et les motions de confiance », Luxembourg : Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 2022. Note non publique, examinée par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle et la Commission du règlement lors de la réunion conjointe du 26 janvier 2022 ([P.V. IR 09, P.V. REGL 06](#)).

¹¹ « Certains des instruments de contrôle de l'action du Gouvernement et de l'Administration placée sous son autorité sont consacrés par la Constitution, renforçant ainsi l'institution parlementaire, les droits des députés ainsi que le statut de l'opposition parlementaire. [...] Une majorité des deux tiers est beaucoup plus difficile à réunir pour réduire les moyens de contrôle de la Chambre et affaiblir ainsi la "force de frappe" de l'opposition » (A. BODRY, *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions*, Luxembourg : Bauler, 2024, pp. 142-143).

¹² Tableau de relevé des demandes d'accès aux informations et documents, service des séances plénières de la Chambre des Députés, consulté le 6 mai 2026.

¹³ Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, *Rapport parlementaire du 6 juin 2018 sur la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution*, Commentaire des articles, [dossier n° 6030](#), p. 52.

¹⁴ Le dernier Gouvernement soutenu par une majorité qualifiée fut la coalition Santer-Poos, alliance gouvernementale entre le Parti chrétien-social (CSV) et le Parti ouvrier socialiste luxembourgeois (LSAP) entre 1984 et 1989.

¹⁵ Avant 2023, la Chambre des Députés a eu recours au droit d'enquête « à des doses homéopathiques » (A. BODRY, *op. cit.*, p. 159). Depuis 1945, il semblerait que seules cinq commissions d'enquête parlementaire ont été constituées, la plus récente étant celle relative au Service de renseignement de l'État (2012-2013, [dossier n° 6565](#)). Ces commissions doivent être distinguées des commissions spéciales, dont l'objet et les prérogatives diffèrent sensiblement de ceux des commissions d'enquête. Voir C. JANSSEN-BENNYNCK et B. RIDARD, « Les commissions d'enquête », Luxembourg : Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 2021. Note non publique, examinée par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle et la Commission du règlement lors de la réunion conjointe du 26 janvier 2022 ([P.V. IR 09, P.V. REGL 06](#)).

¹⁶ A. STEICHEN, *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Bertrange : Legitech, 2024, p. 333.

¹⁷ N. SARKOZY, Lettre de mission adressée au Président du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République. Voir [Une V^e République plus démocratique](#), Paris : La Documentation Française, 2007, annexe n° 2, p. 107.

¹⁸ Cour administrative, arrêt du 26 janvier 2021, n° 44997C du rôle, p. 9.

¹⁹ Le pluralisme politique implique l'existence d'une opposition. En effet, « l'opposition est assurément et reste toujours, quoi qu'en pensent certaines, le socle de la démocratie pluraliste » (P. JAN, « [Les oppositions](#) », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, pp. 23-24).

²⁰ A. BODRY, *op. cit.*, p. 144. Il peut toutefois arriver que l'ordre du jour fasse l'objet de controverses, comme à l'occasion de la réunion parlementaire du 9 juillet 2019. À la suite du refus du Président de la Chambre des Députés de faire droit, à l'ouverture de la séance publique, à une demande d'ajout d'un point à l'ordre du jour, tous les députés de l'opposition ont quitté la salle plénière en signe de protestation (S. WIESSLER, « [Du grabuge à la Chambre des Députés](#) », *Virgule.lu*, 9 juillet 2019).

²¹ Rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, *Proposition de révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution*, 31 août 2021, [dossier n° 7777](#), p. 3.

²² L. HEUSCHLING et P. POIRIER, « Grand-Duché de Luxembourg : regards croisés de science juridique et de science politique, sur une démocratie consociative », in J.-P. DEROSIER (dir.), *L'opposition politique*, Paris : LexisNexis, 2016, p. 232.

²³ O. ROZENBERG et É. THIERS, « Enquête sur l'opposition parlementaire », in O. ROZENBERG et É. THIERS (dir.), *op. cit.*, p. 9.

²⁴ Cour administrative, arrêt du 26 janvier 2021, n° 44997C du rôle, p. 9. Voir aussi E. STOPPIONI, « Le juge administratif et les normes de droit supérieures : ombres et lumières des dynamiques d'ouverture de l'ordre luxembourgeois », in E. STOPPIONI, F. DELAPORTE et J. MENDES (dir.), *Perspectives croisées sur le droit administratif luxembourgeois*, Bertrange : Legitech, 2024, p. 107.

²⁵ Dans les six modèles de répartition du temps de parole prévus à l'article 40, paragraphe 2, du Règlement de la Chambre, chaque groupe et chaque sensibilité politique disposent d'un temps de base, auquel s'ajoute une durée proportionnelle à leur nombre de membres respectifs.

²⁶ A. STEICHEN, *op. cit.*, pp. 46-47.

²⁷ Les présidents de groupes techniques disposent du droit de vote au sein de la Conférence des Présidents, contrairement aux représentants des sensibilités politiques, qui peuvent seulement participer à ses réunions sans prendre part aux votes, à l'exception de ceux portant sur les projets de règlement grand-ducaux. Ils peuvent également demander, conjointement avec un autre membre de la Conférence des Présidents, la convocation de celle-ci. Le groupe technique présente également l'avantage de compter au moins cinq membres et d'être, à ce titre, représenté par au moins un député au sein de chaque commission, tandis qu'une sensibilité politique, composée de quatre membres au maximum, peut être amenée à partager un siège avec une autre sensibilité au sein d'une commission. En outre, un groupe technique bénéficie d'une meilleure représentation qu'une sensibilité politique au sein des délégations luxembourgeoises auprès des assemblées parlementaires internationales. Les temps de parole globaux des groupes techniques sont généralement plus importants que ceux dont bénéficient les sensibilités politiques. Par ailleurs, dans la mesure où les dépôts d'amendements et les demandes de vote séparé en séance publique doivent être signés par au moins cinq députés, un groupe technique peut exercer ces prérogatives sans devoir solliciter l'appui d'autres députés, contrairement aux sensibilités politiques. Enfin, la constitution d'un groupe technique présente certains avantages en matière de moyens budgétaires et de personnel, ce qui a notamment conduit l'ADR et les Pirates à se regrouper en 2018. Précisions apportées par Mme Maria Mathieu, responsable du service des séances, des affaires générales et des archives de la Chambre des Députés, courriel du 7 août 2026.

²⁸ P. JAN, *art. cit.*, p. 24.

²⁹ C.-M. PIMENTEL, « L'opposition, ou le procès symbolique du pouvoir », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 48.

³⁰ M. LARUELLE, « L'illibéralisme n'est pas l'Autre du libéralisme, mais l'un de ses sous-produits historiques », entretien par la *Revue politique et parlementaire*, n° 1117, 2026.

³¹ La mise en place de telles restrictions supposerait de modifier respectivement l'article 1^{er}, paragraphe 3, l'article 3, paragraphe 1, et l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la loi du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires.

³² Une telle évolution impliquerait de modifier l'article 84*bis*, paragraphe 1^{er}, du Règlement de la Chambre des Députés. Elle demeurerait conforme à l'article 75, alinéa 1^{er}, de la Constitution, qui indique simplement que « la Chambre des Députés peut [...] requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents ».

³³ Cour administrative, arrêt du 26 janvier 2021, n° 44997C du rôle, p. 9.

³⁴ Si elle souhaite agir en ce sens, la majorité illibérale ou autoritaire devra alors modifier respectivement l'article 84*quinqüies*, paragraphe 3, et l'article 84*sexies*, paragraphe 1^{er}, du Règlement de la Chambre des Députés.

³⁵ Un tel durcissement des conditions de dépôt d'une motion de censure supposerait de modifier en particulier l'article 87*quater* du Règlement de la Chambre des Députés.

³⁶ Selon l'article 73, alinéa 1^{er}, de la Constitution, « le Grand-Duc ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre des Députés, à la majorité de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement ».

³⁷ De telles réductions du temps de parole impliqueraient de modifier respectivement les articles 81, 82, 83 et 84 du Règlement de la Chambre des Députés.

³⁸ Une telle abrogation porterait alors sur les articles 81, 82, 83 et 84 du Règlement de la Chambre des Députés, qui encadrent respectivement les questions urgentes, les questions élargies, l'heure de question et l'heure d'actualité.

³⁹ Une telle limitation de la portée des questions écrites supposerait de supprimer le paragraphe 4 de l'article 80 du Règlement de la Chambre des Députés.

⁴⁰ La situation est relativement comparable dans plusieurs pays frontaliers. Ainsi, en Allemagne, la notion d'opposition parlementaire ne fait l'objet d'aucune consécration expresse, ni dans la Loi fondamentale, ni dans le règlement du Bundestag. Le droit parlementaire allemand est structuré autour des groupes parlementaires (*Fraktionen*), sans distinction formellement établie entre majorité et opposition. De manière analogue, en Belgique, la notion d'opposition parlementaire n'est consacrée formellement ni par la Constitution, ni par la loi. Comme le Règlement intérieur de la Chambre des Députés du Luxembourg, le règlement de la Chambre des représentants ne fait que ponctuellement référence à l'opposition, pour l'organisation de certaines procédures telles que l'alternance des questions entre majorité et opposition lors de l'heure de questions. Voir M. VERDUSSEN et C. ROMAINVILLE, « Belgique », in J.-P. DEROSIER (dir.), *op. cit.*, p. 65.

⁴¹ Pour plus de détails sur les modes d'identification de l'opposition parlementaire, au-delà de la déclaration d'appartenance, voir A. FOURMONT, *op. cit.*, pp. 12-15.

⁴² En France, même dans l'hypothèse d'une majorité illibérale ou autoritaire, il serait ainsi toujours possible « pour l'opposition d'être entendue au Parlement, spécialement au regard des droits reconnus à l'opposition dans diverses révisions de la Constitution » (L. PECH et S. PLATON (dir.), *La résistance du système juridique français à un potentiel « choc autoritaire »*, rapport rédigé à la demande du groupe des Verts/ALE du Parlement européen, 2022, p. 39).

⁴³ L. HEUSCHLING et P. POIRIER, *art. cit.*, p. 233.

⁴⁴ Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés, *dossier n° 8700*, 2025.

⁴⁵ Commission du règlement, *Procès-verbal de la réunion du 14 janvier 2026*, p. 3.

⁴⁶ Cette règle, qui concerne « la Commission du Règlement, la Commission de l'Exécution budgétaire, la Commission de contrôle parlementaire du Service de renseignement de l'État, la Commission des Pétitions, la Commission des Comptes et la Commission de vérification des pouvoirs », devrait être consacrée à l'occasion d'une révision globale du Règlement intérieur de la Chambre des Députés, au sein d'un nouvel alinéa 3 du paragraphe 1^{er} de son article 23. *Ibid.*

⁴⁷ Voir la proposition d'« institutionnaliser un contrôle de constitutionnalité des lois *a priori* », in B.-L. COMBRADE, « Le cadre juridique de l'élection des députés », *Stress test des institutions démocratiques*, Luxembourg : Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 24 août 2026.

⁴⁸ M. MARTY, « *La discipline parlementaire à la Chambre des Députés* », Luxembourg : Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 27 mars 2026, p. 33.

⁴⁹ Le professeur Verdussen estime d'ailleurs que cette situation « n'est pas justifiable dans un État de droit » (M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles : Larcier-Intersentia, 2^e éd., 2024, p. 225).

⁵⁰ M.-C. PONTHEAU, « *Les droits de l'opposition en France. Penser une opposition présidentielle* », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 103.

⁵¹ La mise en place d'une telle saisine parlementaire impliquerait, de manière plus générale, l'institution d'un contrôle préalable de constitutionnalité des lois. Voir B.-L. COMBRADE, *art. cit.*

⁵² J. BENETTI, « *La saisine parlementaire (au titre de l'article 61 de la Constitution)* », *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 103.

⁵³ Le contrôle de constitutionnalité des lois fera l'objet d'une note de recherche distincte publiée dans le cadre du *Stress test des institutions démocratiques*.

⁵⁴ G. CARCASSONNE, « La place de l'opposition : le syndrome français », *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 77.