

22 SEPTEMBRE 2026

STRESS TEST DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

Équilibre des pouvoirs et dérives autoritaires : le Parlement serait-il un bouclier contre l'illibéralisme ?

Résumé de cinq notes de recherche :

- La séparation et l'équilibre des pouvoirs en cas de dérive autoritaire
- La loi comme instrument des dérives autoritaires
- Le cadre juridique de l'élection des députés à l'épreuve de l'illibéralisme
- Les instruments de contrôle du Gouvernement à disposition de l'opposition parlementaire seraient-ils suffisamment résilients en cas de dérive autoritaire ?
- Quelles atteintes au statut des partis politiques de l'opposition et à leur financement en cas de dérive autoritaire ?

Pour un citoyen luxembourgeois en 2026, l'équilibre des pouvoirs fait partie de ces caractéristiques de l'état de droit qui peuvent sembler acquises. Fondement des démocraties occidentales, il repose sur le principe en vertu duquel les fonctions législative et exécutive, consistant à adopter des lois et à les exécuter, ne doivent pas être concentrées dans une seule main mais doivent au contraire être exercées par des organes distincts susceptibles de se freiner mutuellement. **Dans les démocraties illibérales contemporaines toutefois, où le droit est utilisé pour remettre en cause les droits et les libertés, les autocrates instaurent une confusion des pouvoirs politiques :** le législatif et l'exécutif ne sont plus véritablement séparés et il ne peut y avoir ni frein mutuel, ni collaboration effective. L'équilibre des pouvoirs devient alors une simple apparence.

Au Luxembourg, conformément aux caractéristiques traditionnelles du régime parlementaire, la Chambre et le Gouvernement collaborent tout en disposant de moyens de pression réciproques, tels que la motion de censure ou le pouvoir de dissolution. Ce sont des garanties qu'aucune de ces institutions n'abuse de son pouvoir. Un parti politique autoritaire qui voudrait être libre de mettre en œuvre son programme politique liberticide pourrait toutefois chercher à remettre en cause cet équilibre. Dans le cadre de l'exercice de science-fiction juridique que constitue le Stress test, consistant à examiner la résistance des institutions démocratiques à l'arrivée au pouvoir d'un parti autocrate, il était donc capital de rechercher si le seul texte constitutionnel suffirait à empêcher que cela se produise.

Dans ce contexte, la question centrale est la suivante : dans l'hypothèse d'un basculement autoritaire du Parlement, l'équilibre des pouvoirs garanti par la Constitution serait-il protégé ?

Derrière cette question se cachent des enjeux très concrets : puisque les régimes illibéraux cherchent à confisquer le pouvoir et à empêcher l'alternance politique, une majorité parlementaire illibérale qui aurait réussi à accéder au pouvoir par les urnes pourrait-elle modifier les règles électorales afin de s'assurer la conservation du pouvoir ? Pour ce qui concerne la gouvernance quotidienne, la Constitution actuelle suffirait-elle pour garantir le maintien de la séparation entre la Chambre et l'exécutif ? Si une majorité autoritaire siégeait à la Chambre, le Luxembourg serait-il outillé pour se prémunir du risque d'instrumentalisation de la loi à des fins autoritaires ? Les partis politiques de l'opposition seraient-ils suffisamment protégés pour continuer à exister et à exercer leur mission de contrôle du Gouvernement ?

Afin de couvrir tous les aspects de cette thématique du Stress test des institutions démocratiques, cinq notes de recherche viennent nourrir la réflexion et apporter des éléments de réponse.

La première note de recherche teste **la résistance de l'équilibre et la séparation des pouvoirs** en recherchant si le texte constitutionnel actuel pourrait permettre à un organe d'imposer sa volonté aux autres. Partant du présupposé que plus les pouvoirs parviennent à s'empêcher mutuellement de commettre des excès, plus les institutions et la démocratie sont résilientes, l'auteur utilise le critère du rapport de forces entre la Chambre, le Gouvernement et les autres institutions, afin d'identifier si l'un d'entre eux serait susceptible d'être favorisé en cas de basculement autoritaire. L'analyse fait apparaître un très net déséquilibre institutionnel au profit de la Chambre, en raison du faible nombre de contre-pouvoirs et de leur fragilité. Cela confirme que si un parti autoritaire disposait d'une majorité à la Chambre, ce qui correspond à la troisième hypothèse du Stress test, il pourrait porter de nombreuses atteintes à nos droits et libertés.

La deuxième note de recherche analyse si **une majorité illibérale pourrait instrumentaliser la loi pour mettre en œuvre un programme politique autoritaire et liberticide**. Elle étudie trois hypothèses : l'adoption de lois portant atteinte aux droits fondamentaux, le transfert excessif de compétences normatives au pouvoir exécutif et l'instrumentalisation de la procédure législative. L'analyse démontre que la Constitution actuelle ne nous prémunirait pas contre de telles dérives en cas de basculement autoritaire. Elle pointe des vulnérabilités mais propose aussi des pistes pour renforcer la résilience du processus législatif, comme la réalisation d'analyses d'impact et l'encadrement de la procédure législative d'urgence.

Dans la lignée de cette analyse sur l'instrumentalisation de la loi, la troisième note de recherche se focalise sur l'une des manœuvres habituelles des régimes à tendance illibérale : **compliquer la victoire de l'opposition aux élections tout en conservant une apparence de démocratie**. L'étude ne manque pas de souligner que 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. Elle signale cependant plusieurs faiblesses qui pourraient être exploitées par une majorité politique à tendance illibérale ou autoritaire, notamment en réduisant l'électorat qui lui serait potentiellement hostile ou en instaurant un mécanisme de vote électronique sous son contrôle.

La quatrième note de recherche se concentre sur l'intérieur de la Chambre, en étudiant **l'opposition parlementaire et les instruments de contrôle du Gouvernement**. L'auteur remarque qu'elle bénéficie d'une protection réelle mais incomplète. La raison en est que, bien que des instruments de contrôle du Gouvernement existent effectivement dans la Constitution, l'existence juridique de l'opposition parlementaire ne repose que sur le Règlement intérieur de la Chambre, qui peut facilement être modifié par la majorité parlementaire. La contribution dresse une liste de faiblesses ainsi que des pistes d'adaptation qui pourraient être soumises à l'appréciation des députés pour corriger ces vulnérabilités.

Enfin, la cinquième note de recherche étudie comment **une majorité parlementaire illibérale pourrait modifier le financement et le statut des partis politiques luxembourgeois dans le seul but de nuire aux partis de l'opposition politique**. Cette majorité disposerait de plusieurs moyens d'action : elle pourrait se contenter d'exploiter la souplesse du régime actuel ou choisir d'aller plus loin, en adoptant un statut des partis politiques contenant des dispositions attentatoires à l'opposition. Il lui serait aussi loisible d'utiliser la loi pour créer des entraves au financement des partis politiques d'opposition, en changeant le régime de subventionnement des partis, en augmentant les contrôles ou en criminalisant les fonds en provenance de l'étranger.

Ces cinq contributions font apparaître un écart important entre la pratique actuelle des institutions et celle qui pourrait être mise en œuvre en cas de dérive autoritaire. Elles établissent en effet que, si le dispositif constitutionnel en vigueur est aujourd'hui suffisant pour garantir l'équilibre des pouvoirs, c'est avant

tout parce que les organes politiques acceptent de mettre en œuvre une interprétation « démocratico-libérale » des institutions. Les silences et les vides juridiques éventuels de la Constitution sont comblés quotidiennement par des pratiques respectueuses du jeu démocratique des institutions. Le Stress test impose néanmoins d'adopter un point de vue totalement différent, celui d'un personnel politique au pouvoir qui souhaiterait exploiter ces silences dans le seul but de favoriser la mise en place de son programme liberticide.

En adoptant ce point de vue, les notes de la présente thématique ont pu identifier une liste de **vulnérabilités, c'est-à-dire des situations dans lesquelles des dispositions ou des vides juridiques pourraient être exploités par un régime autoritaire**. Elles montrent que malgré l'existence indéniable de protections constitutionnelles des droits fondamentaux caractéristiques d'un État de droit, une majorité parlementaire illibérale disposerait de nombreux moyens d'action pour empêcher l'alternance politique et le jeu normal des institutions.

Deux vulnérabilités sont mentionnées dans toutes les notes. En premier lieu, les auteurs soulignent l'importance d'un contrôle de constitutionnalité juridictionnalisé qui permettrait d'empêcher définitivement l'entrée en vigueur d'une loi liberticide ou anti-démocratique. Partant de ce constat, ils en déduisent que le contrôle de constitutionnalité dans sa forme actuelle serait insuffisant : la Cour constitutionnelle ne peut être saisie qu'après l'adoption des lois et le Conseil d'État peut tout au plus retarder de quelques mois leur entrée en vigueur. En second lieu, ils relèvent que le Règlement de la Chambre pourrait être modifié par une majorité illibérale, sans aucun contrôle extérieur, alors même qu'il revêt une importance majeure dans le fonctionnement des institutions. Il en résulte qu'en cas de basculement autoritaire, les atteintes aux droits et libertés pourraient être importantes et mises en place très rapidement.

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 : Élise Mouriesse, « Équilibre des pouvoirs et dérives autoritaires : le Parlement serait-il un bouclier contre l'illibéralisme ? », *Stress test des institutions démocratiques*, Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 22 septembre 2026.

Autrice : Dr Élise Mouriesse, Cellule scientifique de la Chambre des Députés

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

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

Requérant : Conférence des Présidents

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

Luxembourg, 22 septembre 2026.