

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

REGARDS CROISÉS, DE SCIENCE JURIDIQUE ET DE SCIENCE POLITIQUE, SUR UNE DÉMOCRATIE CONSOCIATIVE

Luc HEUSCHLING

Professeur de droit constitutionnel, Université du Luxembourg, Membre de l'Institut grand-ducal, Luxembourg

Philippe POIRIER

Professeur associé de science politique, Université du Luxembourg, Titulaire de la Chaire de recherche en études parlementaires, Chambre des députés

Toute démocratie vit du pluralisme, du choix entre des idées et des personnes. Qu'il y ait des débats, des divergences et même des tensions est inhérent à la démocratie car, mis à part les points sur lesquels il existe un large, voire très large consensus, les citoyens n'adhèrent pas à une même vision de l'intérêt général. Même sur des questions dites « fondamentales » – le respect dû aux droits humains ou à la « culture » et/ou à « l'identité » dites « nationales », etc. –, il existe des divergences plus ou moins prononcées. Si la démocratie vit de la diversité, du pluralisme, et se doit à ce titre de soutenir l'esprit critique, un excès de contradictions peut lui être fatal : le pays risque de devenir ingouvernable (il suffit de penser à l'exemple de Weimar) ; au pire, il pourrait éclater ou succomber à la critique des forces politiques extrémistes (opposition antisystème).

Le terme « opposition », utilisé dans le contexte de l'analyse des systèmes politiques en science juridique ou en science politique, est vague. Il vise, au fond, une tension critique – d'aucuns diront « une posture d'hostilité »¹ – qui peut provenir d'une multiplicité d'acteurs, se déployer dans des lieux variés (au sein du Parlement et hors de celui-ci), se servir de modes d'action variables

1. M. de Villiers et A. Le Divellec, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 8^e éd. 2011, v^o *Opposition*, p. 251.

(opposition publique ou occulte, pacifique ou violente, ponctuelle ou systématique, constructive ou déconstructive) et déployer une corrosivité plus ou moins grande contre telle politique ou contre le système en soi². D'habitude, en référence à la conception traditionnelle des Britanniques, le terme a un sens plus étroit dans la littérature scientifique, ne visant que l'opposition au sein du Parlement. C'est aussi en ce sens qu'est compris le terme dans le contexte luxembourgeois, que ce soit en droit positif luxembourgeois (dans l'unique cas où le droit luxembourgeois se sert de ce terme pour réguler certains rapports)³ ou dans le langage courant des citoyens, des médias et des acteurs politiques. Comme ce projet scientifique collectif retient toutefois un concept plus large, c'est ce concept qui sera également utilisé pour analyser le cas du Grand-duché de Luxembourg. Sur le plan méthodologique, l'analyse qui suit est le fruit du double regard d'un spécialiste de science juridique et d'un spécialiste de science politique. Il nous a semblé indispensable, afin de bien comprendre le droit luxembourgeois, de le replacer dans son contexte politique et social.

I. – La culture politique luxembourgeoise : trois traits saillants

Afin de contextualiser le droit constitutionnel luxembourgeois, il convient tout d'abord de mentionner trois traits caractéristiques de la culture politique luxembourgeoise : en premier lieu, le pragmatisme ; en deuxième lieu, la valorisation du consensus (la démocratie luxembourgeoise peut être qualifiée de « consociative ») ; enfin, un certain désintérêt, dans le passé, pour le texte de la Constitution.

A. – Une approche très pragmatique à l'égard du droit

Au Luxembourg, le droit est un outil, un instrument pour réguler le social. Il n'est pas, ainsi que l'a suggéré Savigny, un objet de vénération culturelle, puisant ses racines dans le *Volkgeist*. Le droit luxembourgeois, rédigé pour l'essentiel en français à l'heure actuelle, est un mélange issu d'une multiplicité de transferts juridiques (le droit constitutionnel s'inspire, en grande partie, du droit constitutionnel belge du XIX^e siècle, tout en incluant certains éléments provenant du modèle de la monarchie constitutionnelle allemande). S'il y a quelque chose de spécifique dans la culture juridique luxembourgeoise, c'est peut-être cette posture décomplexée consistant, en cas de problème, à regarder immédiatement au-delà des frontières pour y chercher la solution juridique adéquate, sans pour autant tomber dans une sorte d'adulation aveugle des

solutions d'un pays étranger en particulier. On compare, on pèse, on choisit, on combine. Il faut que la solution juridique étrangère puisse fonctionner, en pratique, au Luxembourg.

À cela s'ajoute une certaine méfiance vis-à-vis de tout « intellectualisme », de toute construction juridique par trop abstraite ou spéculative. Jusqu'en 2003, le système juridique luxembourgeois fonctionnait sans la présence d'une université et de professeurs de droit ; il était géré exclusivement par des praticiens, formés soit en Belgique, soit en France. Le droit luxembourgeois est un droit largement marqué par l'empreinte des praticiens. Le droit – si on a besoin d'une règle juridique (nous reviendrons sur cette incisive) – est censé résoudre des problèmes concrets, réels au Luxembourg. Ainsi, certaines tendances lourdes du constitutionnalisme en Europe et dans le monde (la rationalisation du parlementarisme à partir des années 1920, le développement des cours constitutionnelles depuis 1945, la mode des limites matérielles au pouvoir de révision dans les vingt dernières années) n'ont connu aucun écho ou qu'un écho réduit en droit luxembourgeois. Ces problèmes n'existaient pas (la menace de l'instabilité gouvernementale, le risque d'un basculement vers une dictature) ou n'étaient pas perçus à leur juste mesure (le risque d'une violation des droits et libertés par le législateur).

B. – La recherche du consensus : gouvernements de coalition, démocratie consociative et tripartite

Outre le fait que le Luxembourg fait partie des régimes parlementaires, il convient de noter, du point de vue de la pratique politique, que le système politique luxembourgeois est représentatif du « pluralisme modéré ». Celui-ci se caractérise notamment par une distanciation idéologique faible entre les partis politiques qui aspirent à gouverner ensemble⁴. La distance en termes programmatiques entre les formations politiques est d'autant relative que le Grand-duché est également une démocratie consociative⁵. Ledit consensus est d'autant rendu possible que les partis luxembourgeois sont bien souvent l'expression d'un utilitarisme en politique, étant donné que les politiques publiques au Grand-duché ne sont elles-mêmes que l'organisation d'une redistribution des besoins matériels à des groupes socioprofessionnels ou à des communautés particulières forcément réduites⁶ et ne constituant en aucune manière un espace public au sens arendtien du terme⁷. Cette fonction dévolue et acceptée par les principales formations

2. P. Jan, *Les oppositions : Poursuivi* 2004, n° 108, *L'opposition*, p. 23 et s.

3. Absente dans la Constitution luxembourgeoise actuelle de 1868, l'expression « opposition politique » apparaît juste dans le règlement interne de la Chambre des députés. V. Texte coordonné du règlement, art. 83, § 3 et § 6 publié au *Mémorial A* 9 juin 2015, n° 99, p. 1622 et s. Tous les textes normatifs luxembourgeois, récents ou anciens, peuvent être consultés sur le site internet de Légilux : www.legilux.public.lu/. Pour le texte coordonné du règlement interne, cf. <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2015/0099/2015A1622A.html>.

4. G. Sartori, *Parties and party systems : a framework for analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, p. 173.

5. P. Portier, *Le Luxembourg : exemple d'un régime politique consociatif et oligarchique*, in J.-M. de Waele et P. Magnette (ss dir.), *Les démocraties européennes. Approches comparées des systèmes politiques nationaux*, Paris, Presses de Sciences Po, 2^e éd. 2010, p. 127-151.

6. La démocratie consociative est l'instauration d'un compromis au sommet de l'État qui vise à assurer la stabilité dudit régime par la multiplication des accords au niveau des élites politiques et économiques (de ceux qui sont représentatifs d'une question sociale ou politique jugée par les autres acteurs du système comme important). La recherche du consensus permet de surmonter les clivages de la société qu'ils soient d'ordre social, religieux ou identitaire. V., à ce sujet, A. Lipjhart, *Conociational democracy*, in *World Politics* 1969, vol. XXI, n° 2, p. 210.

7. H. Arendt, *La crise de la culture*, Paris, Seuil, 1985.

politiques luxembourgeoises est d'autant plus développée, qu'elle s'est accompagnée de l'expansion croissante du domaine d'intervention de l'État : « On assiste chez nous à un affaiblissement des structures intermédiaires classiques que sont le parlement et les partis politiques au profit d'autres forums délibératifs où la représentation fonctionnelle supplée la représentation politique. Dans la mesure où ces structures ne présentent pas les mêmes garanties de transparence que l'enceinte parlementaire, le débat public se voit inévitablement occulté... »⁸.

Qui plus est, en raison de la petite dimension du pays renforçant et nécessitant ainsi le maintien d'un niveau de proximité très élevé entre l'élu et l'électeur, les partis doivent aussi se préoccuper perpétuellement de l'écart qui peut exister entre leurs visées politiques et les revendications sociales que leurs « clientèles électorales » mettent en avant, tout en ayant la prétention à une identité politique trans-classiste et/ou à rester un parti attrape-tout⁹.

Il n'en demeure pas moins que le système des partis au Luxembourg a été fondé, puis s'est structuré jusque dans les années 1970-80, sur des clivages socio-politiques et économiques identiques à ceux d'autres systèmes politiques européens¹⁰. De tels clivages ont engendré un système d'abord formé de quatre partis : le Parti démocratique (PD), c'est-à-dire les libéraux (centre-droit sur les questions économiques / centre-gauche sur les questions sociales), le Parti ouvrier socialiste luxembourgeois (POSL ; les socialistes), le Parti chrétien-social (PCS) qui regroupe le centre-droit et la droite et qui, depuis 1919, a largement dominé la scène politique luxembourgeoise, et enfin le Parti communiste du Luxembourg (PCL), ce dernier n'ayant été associé qu'une seule fois au Gouvernement au sortir de la Seconde Guerre mondiale (de 1945 à 1947). À ces quatre formations se sont ajoutées de nouvelles forces politiques, comme Les Verts et le Parti réformateur démocrate (ADR, un parti souverainiste de droite)¹¹, illustrations de la transformation des valeurs personnelles des Luxembourgeois notamment sur l'égalité entre les sexes, la défense de l'environnement, le respect des identités culturelles et linguistiques, l'attachement à la souveraineté

8. M. Hirsch, *La société dépolitisée : Nos Cabiers* 1995, vol. 16, n° 4, p. 71.

9. Le parti attrape-tout correspondait aux partis politiques dominants des systèmes politiques occidentaux issus de la Seconde Guerre mondiale. C'est-à-dire, bien que si nous avions affaire au départ à des partis de masse, construits à partir d'un clivage idéologique (démocratie chrétienne, libéralisme, socialisme, etc.), ces partis attrape-tout s'éloignaient progressivement de leur état d'origine afin de maximiser leurs gains électoraux. Ils devenaient (pour la plupart) des partis de cadre contrôlant un réseau d'associations et d'institutions. Ils étaient sujets à un affaiblissement idéologique. Afin d'apparaître toujours comme sauveurs de l'établissement d'un consensus entre les différents acteurs (l'État, les syndicats, les associations, etc.), ces partis devaient transcender les limites de classes et d'idéologies. C'est-à-dire transformer, articuler les différentes exigences de l'environnement au sein du système politique. V., à ce sujet, O. Kirchheimer, *The Transformation of the western European party system*, in R. Dahl (ss. dir.), *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966, p. 177-200.

10. S. Martin Lipset et S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignment : Cross National Perspectives*, New York, Free Press, 1967.

11. P. Poinier, *La révolution tranquille*, in *D'etzburger Land* 9 janv. 2004, n° spécial 50^e anniversaire, p. 4 et s.

nationale ou bien encore le désir profond de sécurité et de liberté économique, etc.¹² D'autres formes d'expression politique, mais aussi parfois de « dépolitisation », se sont retrouvées dans des mouvements sociaux ou des organisations non gouvernementales qui ont été à l'origine de La Gauche (*Dei Lénk*, mouvement néo-socialiste) représentée à partir de 2011, formation politique extraparlimentaire qui « força » en partie la publication des votes en commissions parlementaires et de certains de leurs documents à partir de 2012 par leurs publications sur son propre site internet, et le Parti pour la démocratie intégrale, privilégiant les instruments de la démocratie directe¹³.

En raison du système électoral (quatre circonscriptions, représentation proportionnelle, votes préférentiels, votes intra et inter-listes), il est très difficile, voire impossible à un parti d'obtenir une majorité absolue à la Chambre des députés (il n'a jamais existé non plus, en pratique, un gouvernement minoritaire composé d'un seul parti). Dès lors tous les gouvernements luxembourgeois sont le fait de coalitions depuis l'introduction du suffrage universel direct tant pour les hommes que pour les femmes en 1919. De 1919 à 2013, tous les premiers ministres (d'antan : ministres d'État), à l'exception de l'intermède de 1925 à 1926 et de la période de 1974 à 1979, ont été issus de la droite chrétienne-sociale. Cette domination du PCS n'est pas sans impact sur le travail de l'opposition : si les petits partis de l'opposition (ceux qui ont peu de chances à entrer au Gouvernement, à l'instar du ADR et de La Gauche) peuvent se livrer à un franc discours critique, les partis qui veulent se ménager la possibilité d'une future coopération avec le PCS doivent éviter une posture ouvertement antagoniste¹⁴. Les coalitions sans la participation du PCS sont rares dans le passé. En 1974, bien que le PCS restât la première formation politique, celui-ci choisit de demeurer dans l'opposition, permettant ainsi pour la première fois une coalition inédite entre les libéraux et les socialistes. En octobre 2013, après des élections anticipées suite à la fin de la coalition chrétienne-sociale/socialiste en raison d'une commission d'enquête sur le fonctionnement des services de renseignement de l'État pointant la responsabilité administrative du Premier ministre Jean-Claude Juncker, il a été composé un Gouvernement tripartite inédit avec à sa tête le libéral Xavier Bettel associant en plus de son parti, les socialistes et les écologistes. Cette coalition s'est formée à deux voix de majorité « contre » le Parti chrétien-social qui avait pourtant une nouvelle fois remporté le scrutin, mais dont les autres partis ne voulaient pas.

À une démocratie consociative et une succession de gouvernements de coalition jusqu'en 2013, il faut ajouter également la présence de divers mécanismes de discussion et consultation – Comité de coordination tripartite, Comité de

12. R. Inglehart, *The Silent Revolution : Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton, Princeton University Press, 1977 et *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

13. Pour un aperçu des résultats électoraux au Luxembourg depuis 1945 jusqu'à ce jour, cf. le portail des élections au Grand-duché du Luxembourg : <http://www.elections.public.lu/>.

14. V. les témoignages de divers hommes politiques (B. Fayot, C. Gira, S. Urbany, R. Mehlen et J. Kreckel), in *Forum* nov. 2013, n° 231, dossier « Opposition », p. 15-32. <http://www.forum.lu/bibliothek/ausgaben>.

conjoncture¹⁵, *Rechtensicht*¹⁶ (table ronde sur les retraites) – visant à faire émerger un consensus autour des questions clés de la politique économique et sociale entre trois acteurs : le Gouvernement, le patronat et les syndicats et parfois même tous les partis où le Parlement joue un rôle mineur et les frontières entre majorité et opposition en son sein s'estompent.

Plus particulièrement, le Comité de coordination tripartite, créé en 1978¹⁷, est l'acteur essentiel pour la délibération, la proposition, l'arrêt et le suivi des grands orientations économiques et sociales du Luxembourg, jusqu'à son échec retentissant en 2010 sur un nouvel accord portant sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Le marché du travail et la situation des finances publiques après le déclenchement de la crise financière et économique de l'automne 2008. Il réunissait au départ les poids lourds du Gouvernement (quatre membres du Gouvernement dont le Premier ministre qui assume la présidence, le ministre de l'Économie nationale, le ministre du Travail et de la Sécurité sociale et le ministre des Finances) auquel s'ajoutaient quatre délégués employeurs dont deux à désigner par la Chambre de commerce, un par la Chambre des métiers et un par la Centrale paysanne faisant fonction alors de Chambre d'agriculture et quatre délégués nommés par les organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national dont un représentant de la fonction publique (*l'Onghängege Gewerkschaftsbond Letzebuerg* [OGBL], le *Christliche Gewerkschaftsbund* [CGB], la Confédération générale de la fonction publique [CGFP], et l'Association luxembourgeoise des employés de banque et assurance [ALBBA]). Le Comité de coordination tripartite qui devait être provisoire et était combattu à sa création par l'opposition chrétienne sociale, a été prorogé à maintes reprises par tous les gouvernements jusqu'en 2011. Il opère clairement depuis lors dans une logique néo-corporatiste¹⁸, c'est-à-dire la recherche d'accords à minima entre partenaires sociaux et groupes d'intérêts sur les politiques économiques et sociales à mener. Ce système de gouvernance s'éloigne du principe directeur de la Constitution luxembourgeoise, à savoir la démocratie parlementaire¹⁹. En effet, outre les critiques évoquées ci-dessus, l'équivoque qui entoure les négociations tripartites provient du fait que tout accord souscrit par le Gouvernement confère à celui-ci

15. Régl. grand-ducal, 18 août 1975, portant institution d'un comité de conjoncture.
16. J-2001-O-1397/4887/05 Projet de loi 1. Adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension ; 2. Portant création d'un forfait d'éducation ; 3. Modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, 4879/1 Proposition de loi portant introduction d'un droit de déduction et modifiant la loi modifiée du 19 juin 1985 concernant les allocations familiales et portant création de la caisse nationale des prestations familiales. Avis du Conseil d'État, 16 avr. 2002.
17. Régl. grand-ducal, 26 janv. 1978, déterminant le fonctionnement du comité de coordination tripartite. Pour une analyse de science juridique, cf. M. Thewes, *Les forces vives de la nation : désarçonnement du pouvoir législatif ?*, in Letzebuerges Juristenang (ss dir.), *Quo vadis droit luxembourgeois ? Réflexions sur l'évolution des sources techniques et normatives*, Windhof, Promoculture-Larcier, 2013, p. 37 et s.
18. M. Hirsch, *Tripartism in Luxembourg : The limits of social concertation*, in *West European Politics* 1986, vol. 9, p. 54-66.
19. S. Allegrezza, *Néo-corporatisme et performance économique : quel avenir pour le modèle luxembourgeois ?*, in S. Allegrezza, M. Hirsch et N. von Kunitzki (ss dir.), *L'histoire, le présent et l'avenir du modèle luxembourgeois*, Luxembourg, Institut d'études européennes et internationales du Luxembourg, 2003. – M. Thewes, *op. cit.*

un caractère « quasi obligatoire ». Le rôle prépondérant du Comité de coordination tripartite s'est encore accru sur la période 1998-2012 avec la mise en place de la méthode ouverte de coordination (MOC) au niveau européen en matière de politique de l'emploi, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et puis celle d'Europe 2020, ces deux dernières ayant pour objectif d'accroître la compétitivité des économies des États membres et de l'Union.

C. – Le relatif oublié du texte de la Constitution avant 1997

Un troisième trait du contexte luxembourgeois qui mérite d'être noté est un certain désintérêt, dans le passé, des acteurs du système juridique et politique pour le droit constitutionnel. Divers observateurs du droit luxembourgeois ont noté le décalage, au sein de celui-ci, entre certaines branches du droit qui sont particulièrement choquées, entretenues et modernisées par les élus politiques (le droit bancaire et financier, le droit des médias, etc.) et d'autres qui le sont moins, au risque de sombrer parfois dans l'archaïsme²⁰. Le cas du droit constitutionnel relève plutôt de la seconde classe. Divers facteurs, en partie imbriqués, ont contribué à ce désintérêt pour le texte de la Constitution de la part à la fois des élus, des juges et des citoyens. La suprématie du droit international sur la Constitution luxembourgeoise²¹ et la richesse du premier en matière de droits de l'homme (on pense ici en particulier à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence dynamique de la Cour européenne des droits de l'homme) a fortement relativisé l'intérêt des citoyens, des avocats, des juges et des élus pour la garantie constitutionnelle des droits et libertés. D'abord de 1868, voire même de 1848, le texte de l'actuelle Constitution était et est encore, sur divers sujets, en net déphasage par rapport à une pratique politique bien plus avancée, car plus démocratique. Aussi n'est-il pas surprenant que, dans le passé (moins à l'heure actuelle), la plupart des acteurs politiques se référaient d'avantage, pour le fonctionnement quotidien du système politique, aux usages et pratiques effectifs qu'aux règles formelles inscrites dans le texte de la Constitution de 1868 (celle-ci était, en grande partie, « oubliée »)²². La lourdeur de la procédure de révision d'avant la réforme de 2003 (selon l'ancien article 114 de la Constitution, tout déclenchement de la procédure de révision entraînait aussitôt une « dissolution de plein droit »²³ de la Chambre des députés) ainsi que la complexité de la tâche – il fallait, en vérité, réviser tout le texte – décourageaient nombre d'élus à se lancer dans une tâche aussi ingrate et chronophage que la mise à jour et la rénovation du texte de la Constitution. Autre facteur, relatif à l'attitude des juges : si, dans le silence des textes, les juridictions ordinaires (civiles, pénales, administratives) s'étaient dès les années 1950 déclarées compétentes

20. V., par ex., P. Kinsch, *L'impartialisme juridique ?*, in *Quo vadis droit luxembourgeois ?*, *op. cit.*, p. 181, note 9.
21. Sur ce trait original du système juridique luxembourgeois, cf. P. Kinsch, *Le rôle du droit international public dans l'ordre juridique luxembourgeois : Pastisisme luxembourgeois* 2010, vol. 34, p. 399 et s.
22. A. Bonn, *La Constitution oubliée*, Luxembourg, Imprimerie centrale, 1968.
23. Comprendre : expiration automatique des mandats. V. L. Heuschling, *Le concept de dissolution, l'histoire des dissolutions de la Chambre des députés et la coutume : Pastisisme luxembourgeois* 2014, p. 483 et s. L'étude a été publiée également in *Jus politicum* 2014, n° 13.

pour exercer un contrôle de conventionnalité des lois, elles ont toujours refusé de reconnaître une telle compétence en matière de constitutionnalité des lois. La Cour constitutionnelle n'a vu le jour qu'en 1997 et elle ne peut être saisie que par les juridictions ordinaires par voie de renvoi d'une question préjudicielle²⁴. Les députés de l'opposition parlementaire, en particulier, n'ont pas le droit de saisir. Ainsi, même après la création de la Cour constitutionnelle, nombre de conflits entre acteurs politiques (ce que la doctrine allemande appelle les *Organstreitigkeiten*) ne peuvent être résolus par voie juridictionnelle et relèvent toujours du processus politique.

II. – Le cadre normatif : sources et incertitudes sur les sources

Les facteurs précédemment exposés expliquent qu'en matière d'opposition, pour ce qui est des sources de normes régulant l'opposition, le droit luxembourgeois fasse preuve d'un certain « classicisme ».

Le texte actuel de la Constitution ne thématise pas directement, sous le terme « opposition [politique] », un certain statut de l'opposition. S'inscrivant dans l'héritage du XIX^e siècle – le texte de la Constitution de 1868 s'appuie sur celui de la Constitution luxembourgeoise de 1848 qui, lui, était en grande partie copié du texte de la Constitution belge de 1831 –, et bien qu'ayant fait l'objet d'un nombre très élevé de révisions depuis les années 1990, le texte actuel ignore le terme « opposition ». Il ne connaît que des « députés », au singulier ou au pluriel (lire Const., art. 50 et s.) et, depuis seulement 2008, des « partis politiques » (Const., art. 32 *bis*). Même le texte de la refonte totale de la Constitution qui, depuis 2009, est discuté au sein de la Chambre des députés (la proposition n° 6030), n'a pas sauté le pas de reconnaître à l'opposition politique un statut formel et spécifique²⁵. Un constat similaire s'impose – mise à part l'unique exception déjà mentionnée²⁶ – lorsqu'on étudie d'autres textes actuellement en vigueur, à l'instar du règlement de la Chambre des députés, de la loi électorale du 18 février 2003 et de la législation sur le financement des partis politiques. Mais cela ne veut pas dire que le droit luxembourgeois se désintéresse de l'opposition ou, pire, voudrait empêcher l'émergence de voix et de forces politiques critiques. 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.

Comme sur nombre de questions touchant au statut des députés, des partis, et donc aussi des députés et partis de l'opposition, aucun juge ne peut ou n'a

24. Cf. Const., nouvel art. 95 *ter*, introduit par la révision du 12 juillet 1996, et L. 27 juill. 1997, portant organisation de la Cour constitutionnelle.

25. Pour la version actuelle de la proposition n° 6030, V., sur le site de la Chambre des députés, le document parlementaire n° 6030/14. <http://www.ch.lu/wps/portal/public/RoleEtenduaraction=doDocpaDcrats&cid=6030>.

26. Règl. de la Chambre des députés, art. 83. Sur son contenu, V. *infra*, partie III.

été saisi pour l'instant, il n'existe pas de jurisprudence. Ce qui signifie aussi qu'il n'existe aucun *corpus* jurisprudentiel, ni doctrinal (de la part de la doctrine universitaire), approfondissant le statut juridique de l'opposition/des oppositions, à la lumière notamment des principes abstraits de la « démocratie » (Const., art. 1er), de la « démocratie parlementaire » (Const., art. 51, § 1) ou de la « représentation » (Const., art. 50). En revanche, les acteurs politiques eux-mêmes ont dû creuser ces questions. Ce faisant, ils se sont laissé guider par certains calculs stratégiques et/ou certaines conceptions normatives. Exemple : l'article 20 du règlement de la Chambre des députés énonce, de manière explicite, que le président de chaque commission (et l'essentiel du travail parlementaire se fait au sein des commissions, les séances plénières ne servant qu'à valider officiellement les textes élaborés au sein des commissions) est désigné à la majorité absolue des votants. Étant donné que la composition des commissions se fait de manière proportionnelle, au vu des rapports de pouvoir au sein de la Chambre (cf. Règl., art. 19, § 1), la majorité de coalition pourrait donc, en droit, – à prendre ce texte à la lettre, et à réduire le droit positif à ce seul article –, raffer toutes les présidences de commission, au détriment de l'opposition. Or, en pratique, les partis d'opposition se voient attribuer un certain nombre de présidences et vice-présidences²⁷. Cette largesse est-elle une simple *concession politique*, rétractable à tout moment, bref un geste inspiré par un esprit magnanime ou par un calcul politicien à long terme, ou s'agit-il du résultat d'une *norme* ? Si norme il y a, sommes-nous en présence d'une simple *norme politique*, non juridique à l'instar de ce que Dicey, dans le système britannique, appelait les « conventions de la Constitution », ou, au contraire, d'une véritable norme juridique, étant précisé que cette éventuelle norme juridique pourrait avoir la qualité ou bien d'une *norme juridique non écrite à valeur coutumière* – d'aucuns au Luxembourg, dont le Conseil d'État, affirment l'existence d'une « coutume constitutionnelle », prévention dont le principe même est toutefois contestable²⁸ – ou bien d'une norme juridique *inhérente, quoique de manière implicite, au texte* de la Constitution (elle découlerait de l'un des principes abstraits consacrés dans le texte de la Constitution, à l'instar de celui de « démocratie ») ? Cette question délicate de qualification reste, pour l'instant, incertaine.

III. – Du statut de l'opposition, au sens étroit du terme

Ce n'est qu'à un seul endroit, à la marge, que le droit luxembourgeois se sert du terme « opposition » (plus exactement : « opposition parlementaire ») pour renforcer, par des règles particulières et ciblées, les forces politiques de l'opposition au sein de la Chambre des députés. À propos de l'heure des questions au Gouvernement, qui a lieu chaque semaine à la Chambre des députés, l'article 83 du règlement de la Chambre prévoit que « le président de la Chambre des

27. En 2015, sur les vingt-trois commissions de la Chambre, cinq sont présidées par un député de l'opposition.

28. Pour une analyse critique, cf. L. Heuschling, *Le concept de dissolution. Histoire des dissolutions de la Chambre des députés et la coutume, op. cit.*, 2^e partie.

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 » (art. 83, § 3). Il « accorde alternativement la parole à un député d'un groupe de la majorité et de l'opposition parlementaire » (art. 83, § 6). La délimitation entre majorité parlementaire et opposition parlementaire se fait en fonction de la participation, ou non, à la coalition soutenant le Gouvernement.

Pour le reste, le droit luxembourgeois ne différencie pas de manière précise et formelle les acteurs et forces politiques de l'opposition, mais fixe un cadre général pour tous les acteurs politiques. Il reste, toutefois, à vérifier si ce régime juridique « général », valant pour tous, est au final indifférent (neutre), plus favorable ou moins favorable à l'égard des partis politiques de l'opposition. Pour se faire une idée précise à cet égard, il y a lieu d'évoquer une série de facettes de la vie politique démocratique.

A. – Liberté de création des partis politiques et ouverture du système électoral

Selon le droit luxembourgeois, un parti politique peut, ou non²⁹, avoir la personnalité juridique. Si c'est le cas, le parti a pris la forme d'une association sans but lucratif (il n'y a pas de régime juridique particulier pour les partis) et joint à ce titre de la liberté d'association qui est garantie dans la Constitution luxembourgeoise depuis 1848³⁰. À l'heure actuelle, la liberté d'association est reconnue à la fois aux Luxembourgeois et aux non-Luxembourgeois (en 2015, 46 % de la population sont non-Luxembourgeois, dont 86 % sont ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne). Un non-Luxembourgeois pourrait non seulement être actif au sein d'un parti mais en outre, l'un étant la suite de l'autre, se porter candidat pour un mandat au niveau communal (conseiller, échevin, bourgmestre) ou pour un mandat de député européen. Les mandats de député à la Chambre des députés restent pour l'instant réservés aux seuls titulaires de la nationalité luxembourgeoise³¹.

Une fois établi, un parti peut présenter des candidats ou listes de candidats lors des diverses élections, communales, nationales (Chambre des députés) et européennes. Pour le renouvellement tous les cinq ans de la Chambre des députés

29. Ni la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques (*Mémorial A* 2007, n° 237, cf. art. 1), ni la loi électorale du 18 février 2003 (*Mémorial A* 2003, n° 30, cf. art. 91) n'exigent la personnalité juridique.

30. Const. 1848, art. 27, al. 1 : « Les Luxembourgeois ont le droit de s'associer. Ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ». À l'heure actuelle, cf. Const. 1868, art. 26 : « La Constitution garantit le droit d'association, dans le respect des lois qui régissent l'exercice de ce droit, sans pouvoir le soumettre à une autorisation préalable ». V. les précisions in *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des droits et libertés fondamentaux*, Luxembourg, éd. du Conseil d'État, 2006, p. 118 et s. La liberté d'association est également consacrée dans l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme qui, en droit luxembourgeois, à l'instar de toutes les normes du droit international et européen, joint d'un rang supra-constitutionnel.

31. Lors du référendum du 7 juin 2015, l'une des questions soumises à l'avis du peuple portait sur l'attribution du droit de vote actif, mais non passif, pour les élections législatives nationales à tous les étrangers (UE ou hors UE) résidant depuis plus de dix ans au Luxembourg et ayant déjà voté lors d'élections communales ou européennes. La proposition a été rejetée par une large majorité des votants (Non : 78,02 %, Oui : 21,98 %).

(composée de soixante députés), la Constitution retient le mode de scrutin de la représentation proportionnelle (Const., art. 51, § 5), sans imposer un seuil minimum, ce qui, en droit, facilite l'émergence de nouveaux partis. La loi électorale du 18 février 2003 (art. 159 et 160) prévoit, conformément au modèle de Hagenbach-Bischoff, que l'attribution des sièges s'effectue selon le quotient électoral, ce qui favorise les grands partis (établis) et défavorise les petits partis, en particulier les nouveaux venus.

De manière complémentaire, pour chacune des quatre circonscriptions électorales (sud, centre, nord, est) qui forment le Luxembourg, selon le terme même de la loi électorale les « groupements politiques » doivent constituer des listes de candidats dont le nombre ne peut être supérieur au total des députés à élire dans la circonscription (respectivement, vingt-trois, vingt et un, neuf et sept). Chaque électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire dans sa circonscription. Le vote peut être exprimé, soit par suffrage de liste, soit par *suffrage préférentiel*. Les élections européennes se déroulent dans les mêmes conditions, mais dans le cadre d'une circonscription unique (six députés à élire). Pour les deux scrutins, le vote est obligatoire et le vote par correspondance est permis depuis 1994. L'électeur a la possibilité de voter de trois façons : un vote pour la liste entière ; un vote intra-liste ; un vote inter-liste. Le vote de la liste accorde un suffrage à tous les membres d'une seule liste³².

Le droit luxembourgeois autorise-t-il qu'un organe d'État (la majorité politique au Parlement, le Gouvernement ou un juge) interdise la création ou décide de la suppression d'un parti politique pour cause « d'extrémisme politique » ? Le texte de la Constitution luxembourgeoise ne comporte pas, et n'a jamais comporté, de clause équivalente au célèbre article 21 de la Loi fondamentale allemande de 1949, dont l'alinéa 2 autorise la Cour constitutionnelle de dissoudre des partis politiques qui, au vu de leur programme ou au vu des pratiques de leurs adhérents, visent à saborder l'ordre libéral et démocratique ou l'existence même de la République fédérale d'Allemagne. L'absence d'une telle clause vaut-elle ouverture totale du système constitutionnel luxembourgeois ?

La question a donné lieu, en 1934, à un débat mémorable au Luxembourg, peu connu dans la littérature internationale de droit constitutionnel. Lors des élections législatives partielles du 3 juin 1934 dans la circonscription du sud, la liste communiste dirigée par Zénon Bernard avait obtenu un siège. Or, à l'inverse de la pratique des démocraties voisines (Allemagne, Belgique, France) où des députés communistes siégeaient au Parlement, la Chambre des députés luxembourgeois, dominée par le Parti de la droite catholique (l'ancêtre du PCS) et le Parti radical-libéral, décida de barrer la route au Parti communiste en invalidant le mandat du député Bernard et en éliminant tous ses colistiers³³. En l'absence de toute base textuelle explicite, et contre les vives critiques de l'opposition socialiste qui dénonçait une violation de la Constitution, des libertés et

32. P. Dumont, F. Feblen, R. Kies et P. Poinier, *Les élections législatives et européennes de 2004 au Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg, Service central des imprimés de l'État, 2006.

33. *Lire Compte rendu des débats de la Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg*, sess. ord. 1934-1935, col. 5-14, 21-22 et surtout col. 111-166. V. aussi, dans les archives du Conseil d'État, l'avis (non publié) du Conseil d'État de 1934 sur l'éligibilité du député Zénon Bernard.

de la volonté des électeurs, la majorité s'est appuyée sur l'exigence du serment de loyauté à l'égard de la Constitution que doit prêter tout député (« Je jure fidélité au Grand-Duc, obéissance à la Constitution et aux lois de l'État »)³⁴. Elle a soulevé d'office l'incompatibilité entre le programme du Parti communiste et « l'essence » ou « l'esprit » de la Constitution de 1868. Si, dans un premier temps, l'essence de la Constitution de 1868 a été identifiée, selon une logique très proche de Carl Schmitt, à certaines valeurs fondamentales définissant l'identité du système politique (dans le cas luxembourgeois : la monarchie, la liberté, la propriété privée, etc.)³⁵, la majorité a dû par la suite, face à l'argument adverse que toutes ces valeurs étaient susceptibles d'être modifiées et même supprimées par voie de révision, réduire la quintessence de la Constitution à l'article 114 relatif à la procédure de révision (possibilité de modifier le texte de la Constitution à la majorité qualifiée des deux tiers des députés). Or, au vu de cette définition plus restrictive de la loyauté à l'égard de la Constitution, le Parti communiste s'est vu opposer le reproche de la restreindre par Bernard) de prôner la révolution armée³⁶. La question fondamentale était dès lors de savoir si le texte de la Constitution autorisait, ou non, la majorité d'exercer un tel type de contrôle des programmes des partis. L'argumentation constitutionnelle de la majorité, sur ce point, était pour le moins ténue, mais cela ne l'a pas empêché d'invalider le mandat de l'unique député communiste.

Dans le sillage de ce débat, le ministre d'État de l'époque, Joseph Bech, chef du Gouvernement de coalition entre la droite catholique et le Parti radical-libéral, a soumis à la Chambre des députés en 1935 le célèbre projet de loi « ayant pour objet la défense de l'ordre politique et social », appelé populairement « loi muselière »³⁷. Ce projet avait pour objet, d'une part, d'interdire le Parti communiste et, d'autre part, d'autoriser le Gouvernement à dissoudre tout groupement qui « sous quelque forme ou dénomination que ce soit, vis[ai]t à changer la Constitution ou à entraver le libre fonctionnement des institutions » en se servant de la violence ou en menaçant d'y avoir recours (art. 1er). La

34. Cf. Const. 1868, art. 57, al. 2 (version applicable en 1934) = Const. 1868, art. 57, § 2 (version actuelle).

35. Sur le lien établi par Schmitt entre le serment de fidélité et ces décisions fondamentales du constituant, lire les pages toujours éclairantes de sa *Verfassungsglehre* (1928), Berlin, Duncker & Humblot, 8^e rééd. 1993, § 3, II, 2^o, p. 27 et s.

36. À la même époque, le Gouvernement de Joseph Bech a révoqué de la fonction publique deux instituteurs (Kill et Urbany) au motif de leurs opinions politiques communistes, révoocation confirmée par l'arrêt du Conseil d'État du 25 novembre 1936.

37. V. les divers documents parlementaires sur ce projet de loi : *Compte rendu des débats de la Chambre des députés du Grand-duché de Luxembourg*, sess. ord. 1934-1935, Annexes n^o 23 et 39 ; sess. ord. 1936-1937, Annexes n^o 18 et 40. Pour une contextualisation historique, cf. les divers articles parus dans le n^o 97 (1987) de *Formin* consacré à la loi muselière : les articles réunis dans la publication *50 J^ohr Maatleuren*, Luxembourg, Éditions, 1987, – G. Trausch, *Un parti veut vivre*, op. cit., p. 207 et s. (*Une loi de répression. Le « Marlbouf » de 1937*), – L. Blau, *Jan 1937 : Nein ! Vor 68 Jahren labnten die Luxemburger das Ordnungsgesetz ab*, Tagblatt, 4-5 juin 2005, p. 14-17. – H. Koch-Kent, *Il ont dit non au fascisme. Règle de la loi muselière par le référendum de 1937*, Luxembourg, 1982. – B. Fayot, *Les quatre référendums du Grand-Duché de Luxembourg*, Essey, Luxembourg, éd. de la petite Amérique, 2006. – L. Heuschling, *Le discours sur la valeur consultative du référendum* (art. 51 § 7 Const.), *Une déconstruction historique : Paroisse luxembourgeoise* 2015, p. 19 et s., disponible sur <http://orbilu.uni.lu/handle/10993/20296>.

dissolution entraîner la déchéance des membres du parti concerné de tous leurs mandats de député ou de conseiller communal (art. 3). Adopté à une très large majorité par la Chambre des députés, le texte fut critiqué par la gauche et une partie des libéraux. Pour clore le débat, la majorité a accepté de soumettre le texte à un référendum qui, contre toute attente, a abouti, à une courte majorité, à un rejet. Suite à ce veto populaire du 6 juin 1937, qui, dans la mémoire de la gauche, constitue l'un des moments phares de l'histoire de la démocratie luxembourgeoise, le texte de la loi n'est pas entré en vigueur.

À partir de ce moment, la constitutionnalité du Parti communiste et d'aucun autre parti n'a plus été contestée. À l'heure actuelle, la question des partis « extrémistes » – « anti-système » – ne se pose pas dans la pratique. Elle n'est d'ailleurs nullement évoquée dans la proposition de refonte totale de la Constitution. Cela n'empêche pas pour autant de se poser, en théorie, la question de savoir si, en l'état actuel du droit luxembourgeois, les autorités de l'État pourraient agir contre un parti extrémiste. L'actuel texte de la Constitution protège le rôle et l'existence des partis en tant que vecteur du « pluralisme démocratique » (Const., art. 32 bis). En l'absence de toute limite à ce pluralisme à l'instar de l'article 21 de la Loi fondamentale et de toute clause d'éternité (cf. Loi fondamentale, art. 79, al. 3), l'invalidation des mandats d'un parti extrême (si un tel parti devait voir le jour) paraît pour le moins discutable, sauf à penser que le pluralisme dit « démocratique » de l'article 32 bis ne couvre que les partis favorables à la démocratie. Si l'on regarde à présent le droit ordinaire, il apparaît que celui-ci reconnaît à l'État un certain nombre de prérogatives afin, au moins, de se protéger contre des actes de violence (actes tantôt réalisés, tantôt projetés). D'une part, le Code pénal permet de poursuivre divers actes, ou tentatives d'actes, visant à renverser par la force l'ordre politique (crimes et délits contre la sûreté et la sécurité intérieure de l'État : C. pén., art. 101 et s., art. 124 et 126 ; terrorisme : C. pén., art. 135-1). D'autre part, la loi actuelle sur les associations du 21 avril 1928 habilite la justice judiciaire à prononcer la dissolution d'une association qui « contreviendrait gravement (...) soit à la loi, soit à l'ordre public » (art. 18). Cela suppose évidemment que le parti en question soit une association en bonne et due forme (ce qui n'est pas nécessairement le cas). Il reste également à savoir ce que veut dire, à la lumière des exigences de la Constitution et du droit international et européen (Conv. EDH), « une atteinte grave à l'ordre public ».

B. – L'accès des partis aux médias : un accès peu régulé par l'État

À l'instar de ce qui se passe dans toutes les démocraties pluralistes contemporaines, les partis politiques, et donc aussi les partis de l'opposition, bénéficient au Luxembourg de la liberté d'expression (Const., art. 24), de la liberté de la presse (Const., art. 24) et de la liberté des autres médias.

Au Luxembourg, le paysage de la presse écrite était dans le passé assez compartimenté : chaque parti majeur avait son propre journal³⁸. En outre, ce paysage était largement dominé par le journal conservateur *Luxemburger Wort*

38. Le Parti chrétien-social : *Luxemburger Wort* (<http://www.wort.lu/fr>) ; le Parti socialiste : *Tagblatt* (<http://www.tagblatt.lu/>) ; le Parti libéral : *Letzburger Journal* (

(*La voix du Luxembourg*), qui était la propriété de l'Église catholique et défendait les idées du Parti chrétien-social. Le système de l'aide financière de l'État à la presse écrite permettrait en outre de maintenir un nombre assez élevé de journaux au sein d'un marché somme toute très petit³⁹. À l'heure actuelle, les différents journaux, en particulier le *Wort*, cherchent à prendre de la distance par rapport à ce rôle antérieur de « porte-parole d'un parti ami » et à ouvrir davantage leurs colonnes aux thèses et acteurs des autres partis. En ce qui concerne la presse écrite, la gestion du pluralisme relève de la discrétion de chaque journal et de règles de la déontologie journalistique. L'État se contente de poser l'objectif du pluralisme et d'encourager et de soutenir la diversité des organes privés de presse.

La situation est, en partie, différente pour ce qui est des radios (privées et publique) et de la télévision (il n'existe que deux chaînes luxembourgeoises⁴⁰ : l'opérateur privé RTL et la chaîne parlementaire Chamber TV). La loi modifiée du 27 juillet 1991 sur les médias électroniques⁴¹ impose à toutes les stations de radio et chaînes de télévision « l'indépendance et le pluralisme de l'information » (art 1, § 2). La concrétisation de ces objectifs généraux est déléguée, par la loi, aux cahiers de charges établis par le Gouvernement à l'égard de chaque opérateur. Dans l'actuelle pratique de ces cahiers de charges, seuls deux opérateurs sont soumis à un régime formalisé : d'une part, l'opérateur privé historique, qui, pendant longtemps, jouissait d'un monopole au Luxembourg et qui continue à dominer le marché, à savoir l'entreprise privée CLT-UFA géant la radio et la télévision RTL Luxembourg ; d'autre part, l'unique station de radio publique 100.7, dite « radio socioculturelle » (cet établissement public a été créé lors de l'abolition du monopole de RTL et de la libéralisation du secteur des médias en 1991). Pour les autres radios (nationales ou locales), le respect du pluralisme est confié à la discrétion de l'opérateur privé concerné et aux règles de la déontologie journalistique, sans oublier un éventuel contrôle ponctuel et *posteriori* en cas de plainte déposée auprès de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel⁴². En vertu de la loi de 1991, des cahiers de charges et des décisions prises par le Conseil du Gouvernement sur le fondement de ces normes, seuls RTL et la radio socioculturelle 100.7 se voient imposer un certain nombre d'obligations spécifiques de la part du Gouvernement. Deux cas de figure sont à distinguer : lors des campagnes électorales et en dehors des périodes de campagne électorale.

Lors des élections législatives (Chambre des députés, Parlement européen) du passé, le Conseil du Gouvernement a imposé, sur proposition de la « Commission

luhomet) : le Parti communiste : *Zeitung vom Latschburger Veld* (<http://www.zlv.lu/>). Cf. R. Hilgert, *Les Journaux au Luxembourg 1704-2004*, Luxembourg, 2004.

39. L. 11 mars 1976 d'aide directe de l'État à la presse écrite : *Mémorial A* 1976, n° 11 ; L. 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite : *Mémorial A* 1998, n° 81.

40. Sous ce terme (non juridique), il y a lieu d'entendre une chaîne qui vise, de manière directe, le public luxembourgeois. Il y a, en outre, des chaînes de télévision luxembourgeoises, selon les critères juridiques) qui ont reçu une concession de la part de l'État luxembourgeois, mais dont les émissions s'adressent, en priorité, à un public hors du Luxembourg ; à l'instar de RTL-TV1 (public belge).

41. *Mémorial A* 1991, n° 47.

42. <http://www.alia.lu/>.

consultative "Campagnes électorales"⁴³, le régime suivant : tous les partis présentant des candidats à l'élection se voient offrir le droit de transmettre un spot, de même durée, sur RTL (radio et télévision) et sur 100.7. Lors des tables rondes organisées par ces deux médias, tous ces partis doivent être représentés et disposer du même temps de parole (avec, à la clé, un minutage du temps de parole). Pour le reste, la campagne électorale n'est pas davantage réglementée ; en particulier, il n'existe pas, comme en France, un système administratif de décompte exact des interventions des divers partis et acteurs politiques sur toutes les chaînes de télévision⁴⁴. Le droit luxembourgeois, qui, de manière générale, est marqué par l'empreinte du libéralisme, fait confiance aux divers médias afin qu'il y ait un débat « pluraliste et équilibré », ce qui est aussi, grosso modo, le cas au final.

Il reste à présent à évoquer les périodes hors campagnes électorales. La pratique établie, et actuelle, est la suivante. Une fois les résultats de l'élection connus, le service information et presse (SIP) relevant du ministre d'État attribue à chaque parti représenté à la Chambre des députés (à l'exclusion donc des partis de l'opposition extraparlamentaire)⁴⁵, un certain nombre de créneaux horaires sur la radio RTL (*Tribune libre*) et la radio 100.7 (*Parteien bunnt d'Wuert*) où le parti en question peut communiquer librement sur le thème de son choix. L'usage par les partis de ce temps d'antenne est entièrement gratuit, l'opérateur RTL prenant même en charge l'enregistrement de l'émission (il n'y a pas non plus d'indemnisation de la part de l'État). Ces émissions, à courte durée (quelques minutes), sont programmées toutes les semaines et ne sont suspendues que pendant les campagnes électorales⁴⁶. Le principe directeur régissant l'attribution de ces temps de parole est non pas l'égalité arithmétique, mais l'égalité *proportionnelle* : la régularité avec laquelle un parti représenté à la Chambre des députés a droit à une telle émission est fonction du nombre de ses députés. En outre, comme déjà indiqué, seuls les partis représentés à la Chambre ont accès à ces émissions. Le Gouvernement, qui a imposé ces obligations aux deux opérateurs, n'a donc pas retenu de raisonner en fonction de la distinction « majorité/opposition ». Cette distinction ne joue, comme déjà indiqué, qu'un rôle marginal en droit luxembourgeois. Pour compléter ce tableau, il faut toutefois fortement relativiser l'importance sociale de ces émissions réservées à chaque parti. Leur impact est, à première vue, faible : l'influence des partis (de certains partis, de certains

43. Cette commission se substitue à l'ancienne commission dite « des tribunes libres » établie par arrêté ministériel du 10 janvier 1979. Elle a été créée, par arrêté du Conseil du Gouvernement du 25 juillet 2003, au sein du ministère d'État, service information et presse du Gouvernement, et est composée des membres suivants : un représentant du service information et presse, un représentant du service des médias et des communications et un représentant de chaque groupe politique représenté à la Chambre des députés. Sont admis également, en tant qu'observateurs, des représentants de RTL et de 100.7. C'est au sein de cette commission que sont dégagées, par consensus, les propositions de règles relatives à la campagne électorale, qui sont soumises ensuite à la validation du Gouvernement. Ce dernier s'est contenté dans le passé à entretenir ces avis.

44. Ni du côté du ministre d'État (service d'information et de presse) ni du côté de l'ALLA.

45. À l'heure actuelle, trois partis au moins peuvent être mentionnés : le Parti des pirates, le Parti communiste et le Parti PID (Parti pour la démocratie intégrale).

46. Sur les éventuelles campagnes référendaires, cf. *infra*.

orateurs) sur le débat médiatique se fait essentiellement par d'autres émissions, de grande écoute, qui sont plus interactives. Or, pour ces autres émissions, l'accès est régulé par le média en question. Là aussi, le facteur clé est certainement la diversité des médias, diversité qui a été fortement enrichie en 1991 lorsque l'ancien monopole de RTL a été aboli. À cela s'ajoute, bien évidemment, ce nouvel espace de communication, entièrement libre, qu'est internet.

Notons, enfin, que pour la campagne précédant le référendum du 7 juin 2015, le Gouvernement a décidé, suite à l'avis en ce sens de la commission consultative « Campagnes électorales », de ne pas mettre sur pied un régime spécial, à l'instar de ce qui se fait pour les campagnes électorales. C'est donc le régime de droit commun – l'accès réservé aux partis politiques représentés à la Chambre, selon une clé de répartition proportionnelle – qui a été appliqué. La conséquence en a été que les acteurs privés qui se sont massivement investis dans ce débat (sur la question du droit de vote des étrangers, le « oui » et le « non » ont été, en grande partie, portés par la société civile, les partis faisant, curieusement, un service minimal) n'ont pas accès à ces temps d'antenne réparés par l'État. En revanche, le pluralisme a été effectivement garanti lors de cette campagne référendaire au niveau des médias, grâce à l'accès que leur ont accordé les divers médias, publics ou privés, sans oublier, là encore, l'importance cruciale des nouveaux médias sociaux (internet, Facebook, Twitter, etc.).

C. – Le financement public des partis⁴⁷

La simultanéité des scrutins national et européen en 1979 a généré un long débat sur le financement public de la vie politique luxembourgeoise dans le cadre des élections proprement dites ou en dehors de celles-ci⁴⁸. Qui plus est, le financement public n'était en la matière que l'un des éléments de la *diaprise* sur le rôle et la fonction des partis et de leur éventuelle constitutionnalisation au cours de ces trente dernières années.

Au cours des années 1980, de nombreuses questions parlementaires ont été en effet adressées au Gouvernement – surtout à l'initiative des formations alors dans l'opposition – particulièrement sur la nécessité de la personnalité juridique des partis politiques dans le cadre d'une réforme de la loi sur les associations de 1936⁴⁹, sur les dons émanant de personnes morales, sur les conditions de location d'immeubles appartenant à l'État luxembourgeois au profit de l'un des deux partenaires de coalition. Tout au long de cette décennie, le Conseil d'État s'est toujours opposé à la Chambre des députés dès lors que celle-ci a voulu modifier la loi électorale notamment pour le financement public du scrutin

47. P. Poitier (ss dir.), *Les élections législatives et européennes de 2009 et de 2014 au Grand-duché de Luxembourg*, Luxembourg, Service central des imprimés de l'État, 2011.

48. L. Frieden, *Le droit constitutionnel et les partis politiques au Parlement : Annales du droit luxembourgeois*, vol. 1/1991, p. 123-153 ; *Le prix de la démocratie pluraliste : Annales du droit luxembourgeois*, vol. 3/1993, p. 173-181.

49. Chambre des députés, Prop. de loi ayant pour objet de modifier la loi du 11 mai 1936 garantissant la liberté d'association. M. Robert Krieps (POSL), sess. ord. 1980-1981, n° 2312, 25 juin 1981. Question n° 42 de M. Alex Bodry (POSL) concernant la réglementation du financement des partis politiques. Question n° 262 de M^{me} Anne Basseur (PDL) concernant la mise à disposition de locaux par l'État, sess. ord. 1980-1990, 19 avr. 1989.

de 1984 et par ricochet pour soutenir financièrement, même de façon indirecte, les partis politiques. À l'époque, pour le Conseil d'État, qui, dans le système luxembourgeois, joue le rôle d'une seconde chambre, l'inscription même du terme parti dans la loi électorale risquait de « restreindre des libertés et des droits dont ils bénéficieraient actuellement en tant qu'associations de fait (...) et pour ceux des Luxembourgeois qui ont fait le choix de ne pas être affiliés à un parti »⁵⁰. Au moment de la réforme de la Constitution en 1988, la commission parlementaire en charge de celle-ci utilisa le même argumentaire pour rejeter l'enchâssement constitutionnel des partis politiques⁵¹. Legs de cette décennie jusqu'en 2007, le droit électoral luxembourgeois n'avait pas créé de lien direct entre les partis et les groupements de candidats.

Les années 1990 marquent néanmoins un certain « raidissement » des positions au sein du système politique luxembourgeois. Aux accusations de corruption⁵², de mise en place de systèmes de « dépouilles ministérielles » entre les différents partis de coalition gouvernementale (les formations politiques se réservant des ministères et les émoluments qui vont avec en imitation de la Ire République italienne) succèdent des propositions législatives supportant toujours plus l'idée à la fois d'une inscription constitutionnelle des partis et d'un financement public des formations politiques. En conséquence, le Gouvernement fit adopter une loi en janvier 1999 sur le financement public des seules campagnes électorales et dont les principales dispositions furent incluses par la suite dans la dernière loi électorale du 18 février 2003 toujours en vigueur⁵³. Puis, l'accord de coalition signé en août 2004 entre chrétiens-sociaux et socialistes⁵⁴ annonça une loi sur le financement des partis politiques, effective en décembre 2007⁵⁵. Le financement officiel de la vie politique au Grand-duché (sans compter le règlement de la Chambre des députés) s'opère principalement de deux manières :

En premier lieu, par la loi électorale modifiée du 18 février 2003, l'État luxembourgeois assure à chaque parti ou groupement de candidats, les frais d'affranchissement postaux d'une seule communication adressée aux électeurs. Une dotation est allouée, à condition que le parti ou le groupement présente

50. Chambre des députés, Rapport de la Commission spéciale J-1983-O-0047 Projet de loi portant modification de la législation régissant les élections au Parlement européen, à la Chambre des députés et aux conseils communaux n° 2736. 1. Avis du Conseil d'État (8 déc. 1983).
2.1. Amendements proposés par la Commission spéciale Lettre du Président de la Chambre des députés au Président du Conseil d'État (14 févr. 1984). 2.2. Avis complémentaire du Conseil d'État (1^{er} mars 1984). 2.3. Rapport de la Commission spéciale, 2 mars 1984.
51. Chambre des députés, Commission révision constitutionnelle, Projet de révision de l'article 26 de la Constitution, sess. ord. 1987-1988, n° 3228, 1^{er} sept. 1988.

52. Chambre des députés, Question n° 116 de M. Josy Simon (PDL) concernant les narco-dollars du « carrel de Cali » et Réponse de M. Marc Fischbach, ministre de la Justice, sess. ord. 1991-1992, 26 nov. 1991.

53. L. 7 janv. 1999 sur le remboursement partiel des frais de campagnes électorales aux partis et groupements politiques engagés dans les élections à la Chambre des députés et au Parlement européen : *Mémorial A* 29 janv. 2004, n° 6.

54. Service information et presse, ministre d'État, *Programme gouvernemental, Questions institutionnelles*, <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/programme/programme2004/>

55. L. 21 déc. 2007, portant réglementation du financement des partis politiques : *Mémorial A* 28 déc. 2007, n° 237.

des listes complètes de candidats dans toutes les circonscriptions aux législatives et aux européennes. Le parti doit avoir également recueilli au moins 5 % des suffrages valables. Le montant de la dotation pour les élections législatives est forfaitaire (c'est aussi le cas pour les européennes). C'est la Chambre des députés qui fixe par son règlement intérieur les montants de remboursement des frais de campagne.

En second lieu, la loi luxembourgeoise de 2007 sur les partis politiques (modifiée par la loi du 16 décembre 2011) reprenant les critères de représentativité dans toutes les circonscriptions pour les deux scrutins (national et européen) de la loi électorale de 2003 (et sa définition de parti) assure un financement public des partis politiques qui ne peut toutefois excéder 75 % des recettes totales du parti politique. Pour bénéficier de telles subventions, la formation politique doit déposer auprès du ministre d'État, ses statuts, une liste de ses dirigeants au niveau national, un relevé de ses donateurs et des dons. Seules les personnes physiques sont autorisées à faire des dons aux partis et à leurs « composantes ». L'interdiction des dons pour les personnes morales s'étend aussi pour les associations, groupements ou organismes ne jouissant pas de la personnalité juridique. Depuis 2011, une copie de ces pièces est transmise aussi au président de la Chambre des députés. Les comptes et bilans des partis politiques sont publiés sur le site internet de la Chambre. Qui plus est, selon l'article 14 de ladite loi, c'est le président de la Chambre des députés qui envoie tous les documents susmentionnés avec le relevé des donateurs à la Cour des comptes pour vérification et contrôle. La Cour des comptes, avant la fin de l'année civile, transmet ses observations, accompagnées le cas échéant des réponses des partis politiques concernés, au « président de la Chambre des députés, qui en informe le Bureau de la Chambre des députés et les présidents des partis politiques ». Le président de la Chambre des députés transmet le rapport au Premier ministre et le publie de nouveau sur son site internet. En 2011, le Groupe d'État contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) a recommandé de séparer clairement le financement des groupes politiques de celui des partis politiques, ou de faire en sorte que le contrôle de la Cour des comptes « s'étende aux groupes parlementaires dans la mesure jugée nécessaire pour la mise en œuvre efficace du mécanisme de contrôle de la loi de décembre 2007 ».⁵⁶

D. – Le fonctionnement interne du Parlement

Bien que le règlement intérieur de la Chambre des députés ne fasse pas expressément référence à ce qu'est l'opposition (abstraction de son article 83), il en détermine fortement les contours au regard des attributions données à la Conférence des présidents et au Bureau, des règles de formation des groupes et sensibilités, des règles d'organisation et de fonctionnement des commissions et des modalités du contrôle de l'action du Gouvernement.

56. Conseil de l'Europe, Greco Eval III Rep (2007) GF Thème II Troisième Cycle d'évaluation.

Rapport d'évaluation du Luxembourg sur la « Transparence du financement des partis politiques » (Thème II) adopté par le GRECO lors de sa 38^e réunion plénière (Strasbourg, 9-13 juin 2008) http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282007%296_Luxembourg_Two_FR.pdf.

1° Les groupes et les sensibilités parlementaires

Selon le règlement (titre I, chapitre 4), au sein de la Chambre des députés, les députés peuvent se constituer en groupes politiques. Ils doivent comprendre au moins cinq membres quelle que soit la circonscription d'origine (sur un total invariable de soixante députés). Les députés qui n'appartiennent à aucun groupe politique peuvent s'apparenter à un groupe de leur choix avec l'agrément de ce groupe. Ils comptent pour le calcul des sièges accordés aux groupes dans les commissions. Les députés qui ne font pas partie d'un groupe politique et ceux qui ne sont pas apparentés peuvent former un groupe technique avec un minimum de cinq députés sans qu'une cohésion politique et/ou idéologique ne soit requise. Ils désignent un coordonnateur qui aura le même statut que les présidents des groupes politiques. Des députés peuvent se regrouper en sensibilités politiques s'ils n'atteignent pas le nombre requis de cinq députés. Ils pourront disposer de certains moyens administratifs, financiers et techniques, mais n'ont pas de représentants au sein de la Conférence des présidents. Le Parlement met à leur disposition des locaux, ainsi que des crédits de fonctionnement calculés sur la base de leur représentation proportionnelle à la Chambre.

Sur présentation des pièces justificatives, les groupes politiques et techniques ont encore droit au remboursement, jusqu'à un montant à déterminer par le Bureau de la Chambre, des frais relatifs à l'engagement de personnel. Les aides financières accordées aux groupes politiques sont destinées exclusivement à couvrir les dépenses ayant trait aux activités parlementaires et ne peuvent être utilisées pour couvrir les dépenses produites par les partis politiques (cf. Règl., art. 16, al. 5).

2° La Conférence des présidents

Le président de la Chambre des députés ensemble avec les présidents des groupes politiques et techniques constituent la Conférence des présidents (cf. Règl., titre I, chapitre 6). Celle-ci a pour mission de décider des questions relatives à l'organisation des travaux de la Chambre et de proposer l'ordre du jour de la Chambre. L'ordre du jour ne peut être modifié que par un vote émis sur l'initiative, soit du président de la Chambre, soit du Gouvernement ou d'un membre de la Chambre dont la proposition doit être appuyée par cinq membres au moins. Les députés qui ne sont affiliés à aucun groupe politique ou technique sont invités à participer aux travaux de la Conférence des présidents dans les cas où celle-ci est appelée à émettre un avis sur des projets d'arrêtés ou de règlements. Les présidents des commissions permanentes et des commissions spéciales peuvent être invités ou demander à l'être au sein de ladite Conférence. Le président du Gouvernement peut y assister ou s'y faire représenter.

Depuis 2000, la Conférence des présidents peut fixer (art. 37), à l'unanimité, le temps de parole maximum pour la discussion de chaque projet de loi et proposition de loi ainsi que pour chaque interpellation, débat de consultation, débat d'orientation, débat sur l'état de la Nation, débat sur la politique financière et budgétaire et débat sur la politique étrangère. Plusieurs modèles

sont possibles. Dans le modèle de base, le temps de parole de chaque groupe et sensibilité politique est de cinq minutes. Le rapporteur dispose d'un temps de parole supplémentaire de dix minutes. Le temps de parole du Gouvernement est aussi de dix minutes. Ce temps de parole englobe la discussion des motions et résolutions. Les modèles 1, 2, 3 et 4 augmentent proportionnellement le temps de parole à chaque groupe, sensibilité, au rapporteur et au Gouvernement, mais n'établissent pas une équivalence dans la progression entre toutes ces parties au détriment des sensibilités. La Conférence des présidents peut, à l'unanimité, décider d'autres temps de parole, à condition de respecter la proportion entre les temps de parole des groupes prévus dans les modèles susmentionnés.

Il a été également introduit une heure d'actualité (art. 84) qui, sauf décision contraire de la Conférence des présidents, a lieu le mardi, après l'heure de questions au Gouvernement. Le temps de parole est de dix minutes pour le groupe politique qui est à l'origine de l'heure d'actualité, de cinq minutes pour les autres groupes politiques et sensibilités politiques, ainsi que de quinze minutes pour le Gouvernement.

3° Les commissions

L'organisation et le travail des commissions sont régis par le chapitre 5 du titre I du règlement intérieur de la Chambre. Deux types de commission existent. En premier lieu, il y a les commissions permanentes constituées après chaque renouvellement du Parlement, et composées de cinq membres au minimum et de quatorze membres au maximum. Lesdites commissions peuvent constituer des sous-commissions dont elles déterminent la composition et la compétence. Des commissions sont instituées de manière permanente par le règlement pour l'organisation de son administration, des pouvoirs qui lui sont conférés par la Constitution et/ou par une loi ordinaire. Il s'agit en l'occurrence de la Commission des comptes, de la Commission du règlement, et de la Commission des pétitions de la Commission de contrôle parlementaire du service de renseignement de l'État (qui pour cette dernière dispose de son propre règlement et composée des représentants des groupes politiques et techniques proposés par ceux-ci). En second lieu, il y a les commissions spéciales. Indépendamment de la nature de la commission, c'est la Conférence des présidents qui arrête le nombre de places à attribuer à chaque groupe politique, à chaque groupe technique et aux députés non-inscrits en fonction de leur représentation proportionnelle dans chaque commission considérée individuellement. La nomination est faite néanmoins à la majorité absolue, les bulletins nuls et blancs ne comptant pas pour le calcul de cette majorité. Toutes les commissions nomment en leur sein, à la majorité absolue des votants et pour la durée de la session, un président et deux vice-présidents et pour chaque projet de loi un rapporteur. Chaque député peut assister comme observateur aux réunions de toutes les commissions dont il n'est pas membre, sans toutefois pouvoir prendre part aux votes et aux débats. Elles peuvent inviter les membres du Gouvernement pour les entendre. Sauf décision contraire de la Chambre, la mission des commissions spéciales prend fin par le dépôt de leur rapport sur les projets de loi ou propositions dont elles ont été saisies.

La priorité du travail des commissions est réservée aux projets et aux propositions de loi suivant l'ordre indiqué par la Chambre lors d'un vote en séance plénière. Les commissions ont le droit de présenter elles-mêmes des propositions et amendements. L'auteur principal d'une proposition a le droit d'assister, avec voix consultative, aux séances de la commission chargée de l'examiner. Chaque membre de la Chambre a le droit de faire parvenir à une commission des observations écrites sur les projets ou propositions dont elle est saisie. Elles ont également pour mission de préparer des débats, d'organiser des auditions publiques et non publiques ainsi que des visites et de poursuivre toute autre activité rentrant dans le cadre de leurs attributions, sur avis conforme du président de la Chambre, du Bureau ou de la Conférence des présidents, laquelle arrête les principes en la matière. Par ailleurs les projets de règlements grand-ducaux pour lesquels l'assentiment de la Conférence des présidents est requis en vertu d'une disposition légale peuvent être transmis par la Conférence des présidents pour avis à la commission compétente de la Chambre.

Les travaux parlementaires en Commission sont non publics. Sur demande d'une commission, la Conférence des présidents peut autoriser l'organisation d'auditions publiques. Exceptionnellement, et sur demande d'une commission, la Conférence des présidents peut décider que les travaux d'une réunion sont retrançais en direct par la chaîne télévisée de la Chambre. De chaque réunion, il est dressé un procès-verbal qui doit être approuvé au début d'une prochaine réunion de la commission. Le projet de procès-verbal est accessible aux membres de la Commission, aux présidents des groupes politiques et aux membres du Gouvernement concernés.

Il existe aussi des commissions d'enquêtes, dont le travail est organisé par une loi spéciale⁵⁷.

4° Le contrôle du Gouvernement

Dans la Constitution, le contrôle du Gouvernement est régi d'abord par l'article 78 où les membres du Gouvernement sont déclarés « responsables ». L'article 80 dispose quant à lui que « les membres du gouvernement ont entrée dans la Chambre et doivent être entendus quand ils le demandent. La Chambre peut demander leur présence ». L'article 81 dispose que les membres du Gouvernement ne sauraient échapper à leur responsabilité « par un ordre quelconque du grand-duc ». L'article 82 insiste sur le fait que « la Chambre a le droit d'accuser les membres du gouvernement. Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées ». L'article 83 oblige le grand-duc à demander l'autorisation de la Chambre s'il souhaite gracier un membre du Gouvernement.

De manière surprenante, la Constitution ne prévoit pas les modalités pour l'organisation d'un vote de confiance. Le contrôle du Gouvernement est régi par le titre III du règlement intérieur de la Chambre des députés (« Des questions, des motions, des résolutions, des interpellations et des débats »).

57. L. 27 févr. 2011, sur les enquêtes parlementaires (*Mémorial A* 2011, n° 51), modifiée par L. 27 nov. 2014 (*Mémorial A* 2014, n° 224).

Plusieurs types de questions au Gouvernement existent (écrites, urgentes, questions avec débat). Mais toutes ont en commun que leur recevabilité doit être faite en fonction de l'intérêt général, de l'importance ou de l'actualité de leur objet. Le président de la Chambre est le seul juge de la recevabilité des questions. En cas de contestation des motifs d'irrecevabilité, le président consulte la Conférence des présidents pour avis. La décision définitive du président ne donne pas lieu à recours devant un autre organe parlementaire. Une question, à laquelle le ministre compétent a fourni une réponse, ne peut être représentée dans les mêmes conditions au cours de la même session.

À côté de ces questions, d'autres procédures ont été introduites comme l'heure des questions et l'heure d'actualité pour « demander des comptes » au Gouvernement sur des sujets d'intérêt général ou d'actualité politique. Dans le premier cas, le président de la Chambre des députés a le pouvoir discrétionnaire de veiller à l'équilibre entre les questions posées par des membres de la majorité parlementaire et celles posées par l'opposition. Le Gouvernement est prévenu au moins trois heures avant l'objet des questions. Dans le second cas, l'heure d'actualité est à l'origine d'un groupe politique. Le temps de parole est de dix minutes pour ce groupe, de cinq minutes pour les autres groupes politiques, de deux minutes pour chaque sensibilité politique ne faisant pas partie d'un groupe, ainsi que de quinze minutes pour le Gouvernement.

Finalement, chaque député a aussi le droit de déposer des motions adressées au Gouvernement et des résolutions adressées à la Chambre des députés⁵⁸. Les motions et résolutions doivent être signées par cinq membres au moins. Le président de la Chambre est seul juge de la recevabilité en la forme des motions et résolutions. En cas de contestation, il consulte la Conférence des Présidents, qui décide du renvoi des motions soit à la Chambre, soit au Gouvernement, soit à une commission traitant du même sujet. Chaque député a le droit d'interpeller le Gouvernement. La demande d'interpellation ne peut être introduite que par un seul membre. Le président donne lecture de la déclaration écrite et la Conférence des présidents fixe la date de l'interpellation. L'interpellation devra être évacuée dans les six mois de l'introduction de la demande, sauf accord de l'interpellateur. L'interpellation doit se limiter à des questions d'intérêt public.

La Conférence des présidents peut également d'une demande d'interpellation. La Chambre peut, à l'initiative de cinq députés au moins, organiser finalement un débat d'orientation sur un sujet d'intérêt général déterminé. À cette fin, elle peut charger une commission d'élaborer un rapport détaillé sur le sujet en question.

58. Aux termes de l'article 62 de la Constitution, toute résolution de la Chambre est prise à la majorité absolue des voix et en cas de partage des voix la proposition mise en délibération est rejetée. Il suit de cette règle fondamentale de droit public que la volonté de la Chambre doit se manifester par une décision formelle, prise conformément à l'article précité. S'il est donc loisible au juge d'interpréter un texte de loi en scrutant l'intention qui a guidé le législateur, il lui est interdit de dénaturer un vote de la Chambre en invoquant des votes antérieurs au vote définitif ou l'opinion individuelle émise par certains membres au cours des débats. C. cass., 13 oct. 1932 : *Partisriste Luxembourgais*, t. 13, p. 1.

IV. – L'opposition/les oppositions au sens large du terme

Si l'on élargit le regard au-delà de l'opposition parlementaire, il y a lieu de mentionner, pour le Luxembourg, trois acteurs qui ont pu dans le passé agir en tant qu'élément d'opposition.

A. – Le rôle particulier du Conseil d'État, expert et contre-pouvoir

Le Grand-duché est officiellement caractérisé par le monocratisme (la Chambre des députés), même si, à bien des égards, le Conseil d'État peut apparaître comme une « seconde chambre législative ». Celui-ci est souvent présenté comme un expert, un expert en droit (on le qualifie souvent, dans le langage commun, de « haute corporation » ou de « gardien de la Constitution »), mais, en même temps, sa composition, largement politisée, ainsi que ses fonctions font aussi de lui un éminent acteur politique.

Le Conseil d'État est composé en l'état actuel du droit, outre d'éventuels membres de la famille grand-ducale (l'héritier présomptif au trône y est traditionnellement nommé), de vingt et un conseillers formellement nommés par le grand-duc suivant les propositions faites alternativement par le Gouvernement, par la Chambre des députés et par le Conseil d'État lui-même⁵⁹. Leurs nominations font l'objet d'un savant marchandage entre les partis politiques dominants (ceux ayant ou ayant eu une responsabilité gouvernementale), dont les petits partis d'opposition (Les Verts, ADR, La Gauche) sont généralement exclus. Dans ce contexte, et compte tenu du rôle crucial joué par cet organe, la composition du Conseil d'État a fait et fait régulièrement l'objet de controverses. Il a été question d'augmenter le nombre de conseillers, de réduire la durée autrefois exceptionnellement longue de leur mandat⁶⁰ et d'y inclure des représentants issus des partis d'opposition. Les Verts furent sans doute les plus actifs sur ce dossier, demandant dès 2005 à ce que, en cas de vacance d'un siège, la Chambre seule propose de nouveaux candidats et que les forces politiques les plus sous (voire pas) représentées par rapport à leur poids électoral au dernier scrutin puissent avoir la priorité pour suggérer leur candidat. Les Verts exigeaient également un équilibre hommes/femmes, une limitation du mandat à douze ans et des incompatibilités avec des fonctions politiques locales. Ce parti entendait introduire un délai de six mois maximum pour la remise d'avis et demandait à ce que les votes des conseillers soient rendus publics⁶¹. Ces revendications sont restées, pour l'instant, lettre morte.

Du point de vue fonctionnel, le Conseil d'État a été et, en partie, continue à être un organe hybride, en ce qu'il cumule diverses fonctions. Dans le passé, à l'instar du Conseil d'État français qui a servi de modèle à la création du Conseil

59. L. modifiée, 12 juill. 1996, portant réforme du Conseil d'État.

60. Celui-ci traitait un mandat à vie jusqu'à l'introduction en 1972 d'une limite d'âge correspondant à l'âge de retraite. À l'heure actuelle, le mandat est limité à une durée de quinze ans, durée qui, à son tour, est critiquée pour sa longueur. Sur l'histoire du Conseil d'État, V. A. Bonn, *Der Staatsrat des Grossherzogtums Luxemburg*, Luxembourg, Imprimerie centrale, 1984.

61. Déi Gtëng, *Pour une réforme en profondeur du Conseil d'État*, <http://www.greng.lu/actualites/conseil-d%E2%80%99etat-pour-une-1%C3%A991forme-en-profondeur>, 2005.

d'État luxembourgeois en 1856, ce dernier avait, parmi ses diverses fonctions, celle de juge administratif (suprême). Ce rôle a été supprimé en 1996, suite à l'arrêt *Prucala* du 28 septembre 1995 de la Cour européenne des droits de l'homme.

À présent, le rôle du Conseil d'État se restreint, d'une part, au domaine du pouvoir législatif, où, grâce à ses avis (Const., art. 83 *bis*) et à l'éventuel usage de son veto temporaire (Const., art. 59), il peut jouer à la fois un rôle de contre-poids politique (entre la Chambre et le Conseil d'État s'établit une sorte de navette parlementaire où le second joue le rôle quasiment d'une seconde chambre parlementaire : il peut critiquer, réécrire, proposer) et de gardien, en amont, de la conformité aux normes juridiques supérieures des textes discutés (projets et propositions de loi, révisions constitutionnelles). Si le Conseil d'État estime en effet qu'un texte qui lui est soumis est contraire à la Constitution, aux conventions et traités internationaux, ainsi qu'aux principes généraux du droit, il doit en faire mention dans son avis⁶². Son rôle est donc, à ce stade, de persuader et non d'imposer. Ses avis peuvent être divergents, avec l'adjonction à l'avis de la majorité des membres du Conseil d'État d'un avis minoritaire : ce cas est arrivé, mais c'est très rare. Dans les faits, l'avis (unique) du Conseil d'État jouit souvent d'une grande autorité et est suivi par les élus. Au-delà de son avis, le Conseil d'État peut aussi le cas échéant, en vertu de l'article 59, bloquer le processus législatif pendant trois mois, en refusant à la Chambre la dispense du second vote constitutionnel de toute loi. Beaucoup estiment que ce veto ne devrait être utilisé qu'en cas de contradiction du texte avec une norme juridique supérieure⁶³. Or, en droit positif, l'usage de ce veto à des fins d'opposition strictement politique reste possible.

D'autre part, le Conseil d'État a des compétences en matière réglementaire : il est en effet obligatoirement saisi, pour avis, des projets de règlement en vertu de l'article 2 de la loi du 12 juillet 1996. Il peut également être saisi de toute question que souhaite lui soumettre le Gouvernement ; il joue à ce titre le rôle de conseiller général de l'exécutif.

B. – L'opposition inattendue du monarque : la crise du veto du grand-duc Henri en 2008

Le 18 décembre 2008, une majorité de trente et un députés (Les Verts, les libéraux, un membre du PCS, onze POSL sur quatorze et deux ADR) vota en faveur de la proposition de loi légalisant l'euthanasie et le suicide médicalisé, assisté, alors que l'accord de coalition entre le PCS et le POSL de 2004 ne la mentionnait pas. Vingt-six députés votèrent contre, dont la quasi-totalité de la fraction chrétienne-sociale (vingt-trois sur les vingt-quatre députés PCS). Trois députés s'abstinèrent (un POSL, un ADR, un indépendant). Porté pour l'essentiel par les forces de gauche et du centre, la proposition de législation de

l'euthanasie suscita, depuis le début de l'année 2008, de vives controverses au sein de la société, en particulier dans les milieux proches de l'Église catholique.

C'est dans ce contexte politique et social rendu que le grand-duc Henri, monté sur le trône en 2000 avec l'objectif de « transformer » la monarchie, créa la surprise en annonçant, *via* le Premier ministre Jean-Claude Juncker, que, pour des motifs de conscience personnelle (Henri et son épouse sont connus pour être de fervents croyants catholiques), il entendait refuser la sanction à la loi sur l'euthanasie⁶⁴. Pour justifier ce geste, qui allait à l'encontre de tous les discours habituels, selon lesquels le grand-duc n'avait plus qu'un rôle symbolique, cérémoniel, Henri s'appuyait sur l'énoncé de l'article 34 de la Constitution. Celui-ci disposait, depuis le XIX^e siècle, que « Le Grand-Duc sanctionne et promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre ». Était posée ainsi la question de la réalité des pouvoirs formellement attribués au monarque et exercés obligatoirement avec le contreseing d'un ministre responsable (Const., art. 45). Or, en l'espèce, la règle traditionnelle du contreseing était inopérante : si le refus du contreseing permet au Gouvernement de bloquer une *action* projetée par le monarque, ce refus est inefficace face à une *abstention* de ce dernier. La question clé était dès lors de savoir si, en soi, le grand-duc avait, ou non, le droit de refuser sa signature pour des motifs personnels.

L'article 34 de la Constitution continuait-il, en 2008, à véhiculer le sens traditionnel du XIX^e siècle, selon lequel le grand-duc détient un pouvoir discrétionnaire personnel en matière de sanction des lois, ou le sens de cet article a-t-il été, implicitement et indirectement, modifié du fait de la reconnaissance, à d'autres endroits de la Constitution, du principe de la « souveraineté de la nation » (Const., art. 32, § 1 introduit en 1919), du principe de la « démocratie parlementaire » (Const., art. 51, § 1 inséré en 1948), du principe de la « démocratie » (Const., art. 1 dans la version revue en 1998) et/ou du principe du « rôle symbolique » du chef de l'État (Const., art. 33 adopté en 1998) ? Se servant d'une méthode d'interprétation historique et téléologique, la doctrine constitutionnaliste luxembourgeoise dominante continuait tout au long du XX^e siècle à affirmer l'existence, en droit, d'un « droit de vote absolu » du grand-duc, tout en ajoutant, sur le plan de la pratique politique, que l'usage de ce droit serait peu probable⁶⁵. Le Gouvernement, en 2008, défendait quant à lui la thèse selon laquelle ni le grand-duc ni les ministres n'avaient le droit de s'opposer à une loi dûment votée par la Chambre des députés⁶⁶. Or, nonobstant l'avis du Gouvernement, et à l'encontre de tous les conseils à la prudence au vu de l'histoire luxembourgeoise (les actions similaires de la grande-duchesse Marie-Adélaïde avaient failli emporter le trône en 1918-1919), Henri a souhaité exercer ce droit.

64. Cf. la déclaration du Premier ministre sur les implications institutionnelles en cas de refus du grand-duc de donner son aval à une éventuelle loi sur le droit de mourir en dignité, 2 déc. 2008, <https://www.gouvernement.lu/759924/02-juncker-declaration>.

65. Sur cette tendance monarchiste de la doctrine dominante, incarnée en particulier in R. Frauenberg, J. Brucher, P. Pescatore, M. Thewes, etc., cf. L. Heuschling, *La citoyenneté monarchique*, Windhof, Promoculture-Jarcier, 2013, p. 123 et s.

66. Cf. l'article du ministre de la Justice de l'époque, L. Frieden, *Luxembourg : Parlement abhülles Royal Confirmation of Laws - International Journal of Constitutional Law* (I-CON) 2009, vol. 7, n° 3, p. 539 et s.

62. Cf. L. modifiée, 12 juill. 1996, portant réforme du Conseil d'État, art. 2, § 2.

63. V., par ex., le discours prononcé par Luc Frieden, ministre de la Justice, à l'occasion de la séance solennelle du 15^e anniversaire du Conseil d'État, http://www.conseil-etat-public.lu/fr/actualites/2006/11/seance_solennelle/discoursfrieden/index.html, 27 nov. 2006.

La crise constitutionnelle ainsi provoquée a pu être résolue grâce à l'action du Gouvernement chrétien social-socialiste, qui, outre de mettre en balance sa propre démission, a négocié aussitôt avec l'opposition libérale, souverainiste et écologiste une modification de l'article 34 de la Constitution. La Chambre des députés a adopté, en première lecture, une révision visant à rayer le mot « sanctionner » dans l'énoncé de l'article 34 de la Constitution. Or, en vertu de l'art. 114 de la Constitution, cette décision des élus aurait pu être infirmée par les citoyens, par la voie d'un référendum. Un groupe de citoyens, soucieux de maintenir le pouvoir de sanction du grand-duc, tenta effectivement de provoquer l'organisation d'un référendum. Mais l'initiative citoyenne, qui suscita une condamnation unanime des partis présents à la Chambre, excepté de la part de l'ADR, échoua faute d'avoir atteint les 25 000 signatures requises. Ainsi, la tentative d'opposition du grand-duc Henri se solda par un échec complet. Non seulement la révision du 12 mars 2009 entra en vigueur⁶⁷ et Henri fut obligé de signer (i.e. promulguer), le 16 mars 2009, la loi relative à l'euhanasie et à l'assistance au suicide. Mais, en outre, cette crise a fortement ébranlé la légitimité de la monarchie : l'un des enjeux essentiels de l'actuelle refonte de la Constitution, lancée au lendemain de cette crise, est précisément de transformer en profondeur le statut juridique du grand-duc (prérogatives, responsabilité, règles de succession au trône) et de la famille grand-ducale (droit princier).

C. – Le référendum en tant qu'instrument d'opposition des citoyens

Ainsi qu'il est bien connu, en Suisse les divers mécanismes de la démocratie semi-directe peuvent servir de canal à une partie des citoyens et à certains partis populistes afin d'exprimer leur opposition à la politique décidée de manière consensuelle, selon les règles spécifiques au modèle suisse, par les élus. Cela suppose, d'une part, sur le plan sociologique, qu'une partie de la population ne se sente pas plus représentée par la large coalition des partis au pouvoir et, d'autre part, sur le plan juridique, que le référendum puisse être déclenché par le biais d'une initiative populaire (autonomisation des citoyens) et que le vote citoyen l'emporte sur le vote des élus (hiérarchisation des expressions, directes et indirectes, de la volonté dite « du peuple »).

Au Luxembourg, cette situation est peu présente. Ce n'est qu'à de rares occasions que les citoyens ont pu imposer leur vision politique aux élus par la voie du référendum. Un certain paternalisme des partis et des « forces vives de la nation », l'intériorisation de la logique de la démocratie représentative par la majorité des citoyens eux-mêmes, le bien-être matériel assuré au pays par les professionnels de la politique (pourquoi se plaindre si les résultats sont bons ?), ainsi qu'un cadre juridique restrictif ont empêché la cristallisation d'une telle logique d'opposition.

En droit, le référendum, au niveau national, est prévu à l'heure actuelle selon deux modalités très différentes⁶⁸. Depuis 2003, la nouvelle procédure

de révision de la Constitution (Const., art. 114) prévoit que le second vote de la Chambre des députés sur le projet ou la proposition de révision peut être remplacé, en cas de demande de seize députés ou de 25 000 électeurs inscrits⁶⁹, par un référendum qui, à la majorité simple, soit confirme le premier vote exprimé à la majorité des deux tiers par les députés, soit l'infirmé. La réforme de l'article 114 de la Constitution a marqué une double rupture : pour la première fois, l'initiative citoyenne est admise au niveau national et le résultat référendaire se voit clairement reconnaître, en droit, la valeur d'une décision et non d'un simple avis. Ce mécanisme a failli être appliqué en 2008, lors de la crise déclenchée par le grand-duc Henri, mais les citoyens, en s'abstenant de signer l'initiative citoyenne s'opposant à la révision de l'article 34 de la Constitution, ont laissé agir les partis. En revanche, il est très probable que cette disposition s'appliquera à l'actuelle refonte de la Constitution (Prop. n° 6030, déposée en 2009) car, avant les dernières élections de 2013, divers partis qui étaient alors dans l'opposition avaient annoncé, au titre de leur travail d'opposition, qu'ils allaient réunir les signatures de seize députés pour soumettre la refonte à l'approbation du peuple. Depuis lors, tous les partis s'y sont engagés dans leurs programmes. Or, à l'heure actuelle, cette donnée a pour effet de ralentir le processus de la refonte, car de plus en plus d'élus s'inquiètent qu'après le non massif du référendum (ponctuel et consultatif) du 7 juin 2015, le non l'emporte également lors du référendum (décisionnel) sur la totalité de la refonte.

Le second régime juridique du référendum, qui est d'ailleurs historiquement le premier, est prévu par l'article 51, § 7 de la Constitution : « Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi ». Cette formulation très ambiguë avait été introduite en 1919 dans le cadre de la démocratisation de la monarchie constitutionnelle héritée du XIX^e siècle. À l'époque, le député Joseph Bech, futur ministre d'État, y voyait le fondement constitutionnel d'une possible introduction, par voie législative, de la démocratie semi-directe selon le modèle suisse. Or, en 1919, la Chambre des députés s'est concentrée de voter une loi particulière pour chacun des deux référendums organisés alors ; c'est elle qui convoqua le peuple sur la question définie par elle. Le statut de la réponse populaire resta assez flou : l'énoncé de l'article 51, en soi, permet diverses lectures ; les textes des lois étaient peu prolixes sur ce point crucial. Dans les discours politiques, tantôt il a été affirmé que la voix du peuple souverain, en démocratie, s'imposait aux élus, tantôt il a été argué (parfois par les mêmes acteurs) que, dans une démocratie représentative (Const., art. 51, § 1), le référendum ne pouvait qu'être consultatif. Ce dernier discours s'imposa peu à peu dans les esprits, au point de former une véritable doxa constitutionnelle, nonobstant des éléments de poids allant à l'encontre d'une telle interprétation. Cette doxa, hostile au référendum, se reflète également dans le fait que le Conseil d'État, en tant que « gardien de la Constitution », s'est opposé en 2003 à ce que le Gouvernement introduise, par la voie d'une simple loi,

67. *Mémorial A* 2009, n° 43. Doc. parl. n° 5967.

68. Sur tout ce qui suit, V. L. Houschling, *Le discours sur la valeur consultative du référendum (art. 51 §7 Const.) : Une démocratisation historique, op. cit.*, et B. Fayot, *Les quatre référendums du Grand-Duché de Luxembourg*, Luxembourg, éd. de la Petite Antiquité, 2006.

69. Le chiffre fixe de 25 000 signatures correspond, en 2015, à 10 % du nombre total d'électeurs inscrits, ce qui, comparé aux seuils en vigueur à l'étranger, est un chiffre très élevé.

l'initiative citoyenne⁷⁰. Selon le Conseil d'État, seul le Parlement est censé pouvoir convoquer le peuple pour un référendum qui, selon le discours dominant, n'a qu'une valeur consultative.

Il faut toutefois noter qu'à chaque référendum organisé sur le fondement de l'article 51 de la Constitution – les deux référendums de 1919, celui de 1937 sur la « loi muselère », celui de 2005 sur le traité constitutionnel⁷¹ et, enfin, celui du 7 juin 2015 sur trois questions relatives à la réforme constitutionnelle (dont la question sur l'introduction du droit de vote actif des étrangers aux élections législatives) –, la volonté exprimée par la majorité des votants, peu importe que le oui ou le non l'ait emporté, a été respectée par les élus, nonobstant le discours sur la valeur dite « consultative » du référendum. Le cas de 1937 est particulièrement intéressant : la loi visant à interdire le Parti communiste et toute formation analogue avait été adoptée à une large majorité par la Chambre des députés (trente-quatre pour, dix-neuf contre, une abstention sur les cinquante-quatre députés) ; rejetée à une courte majorité par les citoyens (l'écart fut de 1 929 voix), la loi n'est jamais entrée en vigueur. On ignore si elle a été contresignée par les ministres et promulguée par la grande-duchesse ; en tout cas, elle n'a jamais été publiée au *Mémorial*, ce qui suffirait pour la rendre caduque⁷².

V. – Un regard prospectif

Depuis 1868 et 1919, le Luxembourg a choisi d'être une démocratie parlementaire⁷³, c'est-à-dire où la Loi est l'expression de la volonté générale des citoyens, déléguée à un Parlement et où le Gouvernement est responsable de ses actes. Le formalisme juridique qui concourt à la définition dudit régime politique depuis l'entrée en vigueur de la Constitution en 1868 ne saurait toutefois faire l'économie d'une réflexion sur l'état réel de la démocratie et du parlementarisme au Grand-duché, et particulièrement des droits de l'opposition⁷⁴.

La démocratie parlementaire dont les maîtres mots sont l'élection, la délégation et la responsabilité, ne fonctionne plus de la même manière qu'au moment de sa fondation au XIX^e siècle où triomphèrent partiellement les parlementarismes moniste et dualiste, c'est-à-dire le pouvoir du Parlement et du Conseil d'État, dans la définition de la loi, de son domaine et de son contrôle de constitutionnalité. Le législateur, le citoyen et l'ensemble des groupes d'intérêts formant la société luxembourgeoise jouent aujourd'hui une pièce de théâtre où la majorité des règles du jeu et sa trame ont changé. Désormais ce sont les parlementarismes rationalisés et européanisés qui l'emportent. Autrement dit, le Gouvernement et

ses administrations sont à présent les maîtres de l'agenda législatif par l'existence même d'un État social, providenciel et interventionniste en économie et par celle de la gouvernance européenne qui renforce l'emprise des exécutifs sur la décision en politique (Conseil européen, Commission européenne) et des groupes d'intérêts lors de la préparation et l'évaluation même des politiques publiques⁷⁵. De nouveau, si la Constitution (art. 50) et la loi électorale reconnaissent que les députés ne sont pas les commentateurs de leurs électeurs, c'est-à-dire qu'ils ne détiennent pas de mandats impératifs et révocables par les citoyens en cours de législature, nombreux sont les instruments juridiques et les conditions politiques qui bornent désormais la délégation et l'autonomie des pouvoirs des parlementaires, qu'ils soient dans la majorité ou dans l'opposition.

En premier lieu, le Luxembourg, comme toute autre démocratie européenne, n'a plus fait l'économie à juste titre d'instruments relevant de la démocratie délibérative et de la démocratie participative⁷⁶. Il s'est agi par exemple de l'introduction du référendum national à portée consultative (mais dont le Parlement s'engage à respecter les résultats), de son exercice en 2005 pour le Traité constitutionnel européen et au dernier du 7 juin 2015 sur la révision constitutionnelle (droit de vote des étrangers, limitation du nombre et de la durée du mandat ministériel, du droit de vote facultatif dès l'âge de seize ans) ; de l'introduction de la pétition publique et en ligne ouverte aux personnes âgées de quinze ans inscrites dans le Registre national des personnes physiques en 2013 sans distinction de nationalité, du dialogue légitime et en voie d'institutionnalisation avec les groupes d'intérêts pour la fabrication de la loi avec en retour la nécessaire création d'un code de déontologie parlementaire en 2014.

En deuxième lieu, l'exercice même du mandat parlementaire est désormais influencé, pour ne pas dire conditionné, par de multiples paramètres tels que : la discipline parlementaire imposée par le Gouvernement, quel que soient ses couleurs politiques depuis Paul Byschen jusqu'à Xavier Bettel ; la fabrication du consensus et de la décision politique souvent réservés désormais en primauté aux médias dans une sorte de « démocratie de l'immédiateté et de l'émotion », la prégnance d'un néo-corporatisme et consociatif que la Tripartite consacra et que le nouveau Conseil des finances publiques entré en fonction fin 2014 poursuit parmi d'autres exemples (les chambres professionnelles à partir des années 2020 et 2030, le *Rentendësch* en 2003, etc.) ; ou bien encore la spécialisation du travail parlementaire en commission (bien qu'inférieure à d'autres parlements en raison même du fort cumul des mandats législatif et local au Luxembourg) et dont par ailleurs la transparence est devenue une exigence depuis 2012.

En troisième lieu, l'internationalisation (Traité de Vienne en 1815, Traité d'adhésion à la *Deutscher Zollverein* en 1842, Traité d'Union économique belgo-luxembourgeoise en 1921, Traité Union Benelux 1944, etc.), et l'euro-péanisation⁷⁷ (Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1952, Traité de Rome en 1957, etc.) du domaine de la loi et de celui

70. Une première proposition en ce sens avait déjà été déposée, en 1935, par le député socialiste H. Clément, sans succès. En 2003, c'est le Gouvernement PCS-PD dirigé par J.-C. Juncker qui a repris l'initiative sur ce terrain.

71. P. Dumont, F. Fehlen, R. Kies et P. Poitier, *Le référendum sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Luxembourg, Service Central des Imprimés de l'État, 2007.

72. L. Heuschling, *Le discours... op. cit.*, p. 19 et s.

73. P. Avril, *La forme parlementaire de la démocratie*, Paris, Dalloz-Sirey, 2012.

74. Pour une exposition complémentaire de l'état de la question, V. à ce sujet, P. Poitier (ss. dir.), *Les pouvoirs d'un parlement : la Chambre des députés du Luxembourg*, Bruxelles, Larcier, 2014.

75. K. von Beyme, *Parliamentary Democracy : Democratization, Destabilization, Reconsolidation 1789-1909*, London, Palgrave, 2000.

76. J. Bohman et W. Rehg, *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1997. – C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, CUP, 1970.

77. K. Featherstone et C. Radaelli, *The Politics of Europeanization*, Oxford, OUP, 2003.

du règlement au Luxembourg dont le dernier Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance en 2013 est si emblématique, ont des effets directs sur l'autonomie parlementaire. Cette acceptation de la limitation de la souveraineté (autrement dit le respect du principe de conventionnalité) a été consacrée par le Parlement lui-même en 1956 (cf. Const., nouvel art. 49 *bis*). Dans le sillage d'une doctrine qui prend corps dès le XIX^e siècle, la Chambre des députés a ainsi affirmé, sans jamais y porter atteinte depuis, la primauté du droit international et européen sur la législation nationale. L'opposition s'organiserait désormais à un autre niveau que la démocratie nationale.

De nouveau, les transformations du régime démocratique luxembourgeois et les réponses institutionnelles et politiques ne sont encore qu'à leurs prémices dans les domaines susmentionnés :

- Qu'advient-il au pouvoir de représentation, de délégation et de médiation des parlementaires, alors même que les citoyens réclament désormais des activités de législation grâce aux moyens techniques d'interactions et d'informations sans cesse plus performants, qui vont bien au-delà de la pétition et/ou du référendum à portée consultative, redéfinissant ainsi les contours et la nature de l'opposition ?

- Que sera la nature du travail parlementaire professionnalisé, éthiquement responsable et autonome, sans une nouvelle définition des relations entre le Parlement, le Gouvernement, les agences de concertation dans le domaine de l'aménagement du territoire, de la science et des finances publiques, et les groupes d'intérêts ?

- Quelle sera la participation du Parlement à la gouvernance économique dans la zone euro ? À quel(s) niveau(x) et de quelle manière, procédera-t-il à un renforcement de la coopération interparlementaire, au-delà du contrôle de subsidiarité et de proportionnalité prévu par les traités européens et sera-t-il, seul ou avec d'autres institutions parlementaires et/ou législatives (Parlement européen, parlements nationaux, Cour des comptes, médiateurs, etc.), capable de créer un office d'évaluation des politiques publiques pour améliorer la qualité du travail et du contrôle parlementaire sur les législations européenne et nationale, éléments constitutifs d'une démocratie représentative, où l'opposition pourrait y avoir accès ?

Forum International sur la Constitution
et les Institutions politiques

L'OPPOSITION POLITIQUE

Les Cahiers du ForIncIP n° 1

1^{er} Forum
19 et 20 juin 2015

CUREJ



Institut de Recherche
Inter-disciplinaire
Homme Société



LexisNexis SA
141, rue de Javel – 75015 Paris