

Fabio Spirinelli

Une brève histoire de la démocratie parlementaire au Luxembourg

En 2022, la politologue Léonie de Jonge constatait dans les colonnes de *forum* : « Viele Staaten erleben derzeit eine Krise, ja vielleicht sogar eine Erosion der Demokratie.¹ » Etudes et rapports semblent lui donner raison. En 2024, pour la première fois depuis plus de vingt ans, le monde compterait moins de démocraties que d'autocraties². L'indicateur de démocratie de *The Economist* confirme cette tendance : en 2024, le score atteint son plus bas niveau depuis le lancement de l'indicateur en 2006³.

L'histoire nous enseigne pourtant que la démocratie n'est pas un état naturel vers lequel toute nation tendrait inéluctablement. La fin de la guerre froide n'a pas inauguré la « fin de l'histoire⁴ », ni consacré la victoire définitive de la démocratie libérale. En même temps, la démocratie n'est pas une exception si l'on considère ses formes multiples à travers l'histoire et les civilisations. L'historien David Stasavage qualifie d'ailleurs de « early democracy » les systèmes de conseils et de participation politique sans suffrage direct de nombreuses sociétés anciennes⁵.

Cet article retrace les grandes lignes de l'histoire de la démocratie parlementaire au Luxembourg, en se concentrant sur les développements depuis les années 1840 et l'avènement de ce que Stasavage appelle la « démocratie moderne » – une forme de régime où « la participation est large mais épisodique⁶ ».

D'une démocratie de notables à une autre : les années 1840

Certes, l'idée d'une participation « large » est encore à nuancer. La démocratie moderne telle qu'entendue par Stasavage s'est développée d'abord en Angleterre et puis de manière plus poussée aux États-Unis, mais elle était limitée aux hommes libres. Au Luxembourg, la Constitution d'états de 1841⁷, première loi fondamentale du pays octroyée par le roi grand-duc Guillaume II, accorde au souverain des pouvoirs quasi absolus. Elle crée une assemblée des états élue au scrutin indirect (par l'intermédiaire d'un collège d'électeurs) et au suffrage censitaire, c'est-à-dire un système où le droit de vote est accordé à partir d'un certain seuil d'impôts dus (le

cens électoral). En 1845, 2,8 % de la population luxembourgeoise remplissait les conditions pour être électeurs⁸.

Au printemps 1848, la vague révolutionnaire en Europe touche le Grand-Duché. Le régime des notables établi en 1841 devient impopulaire. Réagissant à des protestations à travers le pays, Guillaume II accorde la création d'une assemblée constituante et la liberté de presse. La Constitution du 9 juillet 1848⁹, rédigée dans un esprit libéral, donne naissance à la Chambre des députés, qui devient un colégislateur. La Constitution supprime le cens électoral, mais laisse à une loi le choix de fixer des critères supplémentaires, ce qui ouvre théoriquement la voie à l'introduction du suffrage universel.

Pour les historiens, l'année 1848 marque une césure. A la Chambre des députés, la

Fabio Spirinelli est docteur en histoire contemporaine. Depuis avril 2025, il est responsable du Service d'histoire parlementaire de la Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg. Le contenu de l'article n'engage que son auteur.

bourgeoisie des hauts fonctionnaires cède le pouvoir à une bourgeoisie d'affaires¹⁰. Tout au long du XIX^e siècle, le Parlement se compose « presque exclusivement de propriétaires, d'entrepreneurs des secteurs de la sidérurgie et de la tannerie, de directeurs de banque, de négociants, de médecins et de juristes¹¹ ». Cette composition reflète le développement économique du pays.

La première loi électorale du 23 juillet 1848 confirme toutefois le cens (10 francs), mais introduit le scrutin direct. Selon un rapport parlementaire, la fortune constituerait une « puissance rationnelle », car « la richesse est, en règle générale du moins, le fruit du travail, de l'intelligence et de la moralité ». Le cens de 10 francs représente « la dernière limite possible dans le système de Gouvernement qui nous régit¹² ». Aux élections du 28 septembre 1848, le taux d'électeurs atteint 5,4 %¹³. Des voix en faveur du suffrage universel existent déjà, bien que minoritaires. A l'assemblée de 1848, quatre parlementaires le soutiennent et les débats publics s'intensifient vers la fin du siècle.

Deux pas en arrière, un pas en avant : du coup d'Etat de 1856 à la Constitution de 1868

Dans un contexte de restauration conservatrice au sein de la Confédération germanique, incluant le Luxembourg, le coup d'Etat de Guillaume III en 1856 met fin au régime libéral de 1848. Le roi grand-duc dissout la Chambre et impose une constitution plus autoritaire qui affirme le principe monarchique. Elle remplace la Chambre par l'Assemblée des états et introduit le Conseil d'Etat comme contre-pouvoir au Parlement. Dans sa proclamation, la Constitution de 1848 est qualifiée d'« œuvre de temps d'exaltation et d'appréhensions sinistres¹⁴ ». Le cens électoral est inscrit dans la Constitution et le budget permanent réintroduit, privant le Parlement d'un mécanisme de contrôle de l'exécutif.

Les relations entre l'exécutif et l'Assemblée s'avèrent difficiles, mais une conciliation se dessine progressivement, soutenue par des événements extérieurs. La Confédération germanique est dissoute en 1866, le traité

de Londres de 1867 consacre la neutralité du Grand-Duché et définit son statut international. Le Luxembourg retourne à un régime plus libéral avec la Constitution de 1868. La Chambre des députés regagne son contrôle parlementaire. Mais le texte de 1868 ne rompt pas entièrement avec celui de 1856 : il maintient le Conseil d'Etat et la condition du cens électoral. Une proposition de supprimer celle-ci est rejetée par le Conseil d'Etat¹⁵.

Ni le cercle des électeurs, ni la composition de la Chambre des députés ne sont représentatifs de la population luxembourgeoise. Le manque d'indemnisation des députés jusqu'en 1919 constitue un frein supplémentaire à l'exercice du mandat. Le premier ouvrier élu à la Chambre

La révision constitutionnelle de 1919 pose les bases du système actuel. Elle crée quatre circonscriptions et introduit le scrutin de liste proportionnel.

en 1914, Jean Schortgen, assure son mandat parallèlement à son travail dans les mines. Le caractère exclusif du système se manifeste également par un autre aspect : les plus démunis, c'est-à-dire les bénéficiaires d'aides des bureaux de bienfaisance publique, sont exclus du droit de vote jusqu'en 1948¹⁶.

La nationalisation de la démocratie

Le 16 mai 1919, le Luxembourg introduit le suffrage universel pour les hommes et les femmes âgés d'au moins 21 ans. Certains historiens considèrent cette réforme comme tardive par comparaison avec les pays voisins¹⁷. Pourtant, il ne faut pas perdre de vue que le suffrage féminin est introduit simultanément. En France, le suffrage universel masculin existe depuis 1848, mais les femmes n'obtiennent le

droit de vote qu'en 1944 ; la Belgique procède à cet élargissement en 1948 (pour les élections nationales). Le constat mérite donc nuance.

Le paysage politique connaît une recomposition. Depuis la fin du XIX^e siècle, trois camps se dessinent : sociaux-démocrates, libéraux et catholiques. Les partis politiques commencent à se structurer. Le scrutin de liste renforce leur rôle, bien qu'aucune loi ne les encadre encore. Les premières élections au suffrage universel de 1919 confèrent au Parti de la droite une majorité absolue avec 27 des 48 sièges ; mais elles permettent aussi à Marguerite Thomas-Clement de devenir la première députée.

La révision constitutionnelle de 1919 pose les bases du système actuel. Elle crée quatre circonscriptions et introduit le scrutin de liste proportionnel. Désormais, la participation aux élections s'étend à toute la communauté nationale. La consécration du suffrage universel coïncide aussi avec l'ère nationale : fermeture des frontières, contrôle plus strict de l'immigration. La nationalisation de la démocratie se manifeste également à travers la Constitution, qui déclare dès 1919 que « la puissance souveraine réside dans la Nation » (art. 32).

Vers l'abolition (temporaire) de la démocratie

Dans les années 1930, la démocratie parlementaire ne semble pas sur la voie ascendante. L'arrivée au pouvoir des nazis en Allemagne pèse sur le Luxembourg. Des mouvements et politiciens d'extrême droite ou qui expriment des sympathies pour le régime nazi émergent au Grand-Duché, mais aucun parti représenté à la Chambre ne réclame un rattachement à l'Allemagne.

D'un côté, les années 1930 voient l'émergence des premières instances de dialogue social, ainsi qu'une reconnaissance des libertés syndicales. De l'autre, la démocratie connaît quelques incursions. Depuis 1915, le gouvernement peut prendre des arrêtés dans certains domaines sans devoir passer par le Parlement. Dans les années 1930, les

dispositions sont prolongées et étendues, une dernière fois en 1939 et ce, indéfiniment. L'exécutif peut même reporter les élections (prévues en 1940) si les opérations électorales ne peuvent pas être assurées en raison d'une « guerre européenne¹⁸ ».

L'épisode de la loi dite « muselière » demeure un des moments les plus notables. Le projet de loi « ayant pour objet la défense de l'ordre politique et social » discuté en 1937 aurait interdit tout groupement visant un changement de la Constitution par des moyens illicites. Il aurait, en plus, interdit explicitement le parti communiste, mais pas le parti nazi. Selon l'historien Gilbert Trausch, le Premier ministre Joseph Bech, l'initiateur du projet, est un anticommuniste fervent, mais il est loin de vouloir instaurer un Etat fasciste. Avec l'Allemagne nazie aux portes du Luxembourg, il s'agit surtout de ne

pas offusquer le voisin¹⁹. Après un vote parlementaire en faveur du projet de loi, un référendum en juin 1937 aboutit à une très fine majorité (50,7 %) rejetant le projet.

L'invasion du Luxembourg le 10 mai 1940 inaugure la fin progressive du régime démocratique. La dernière séance publique a lieu le 16 mai. La Chambre décide de siéger par la suite en comité secret « pour des questions qu'elle n'est pas appelée à décider en tant que pouvoir législatif », mais ce mode secret devient la norme²⁰. Elle organise l'exécutif en créant la commission de gouvernement (plus tard commission administrative), un gouvernement de fait composé de hauts fonctionnaires. Jusqu'à l'arrivée de l'administration civile allemande au début du mois d'août, les députés agissent comme si le Luxembourg était indépendant (par le vote de projets de loi, par exemple), alors que les relations

de pouvoir penchent de plus en plus en faveur des occupants.

Une dernière tentative est lancée début août par les responsables politiques. Ils préparent une lettre destinée à Adolf Hitler pour exprimer leur souhait d'une existence indépendante du Luxembourg « dans le cadre du nouvel ordre européen²¹ », en d'autres termes, l'ordre nazi. Elle est signée, entre autres, par les membres de la Commission administrative et par presque tous les députés. L'initiative n'aboutit pas en raison de l'intervention de la Gestapo. Fin octobre, la Chambre des députés est abolie²².

La démocratie depuis 1945 : stabilité, innovations, défis

En septembre 1944, le Luxembourg est libéré. La Chambre siège le 6 décembre 1944 dans sa composition d'avant l'invasion, mais la session est aussitôt clôturée,

© Photothèque de la Ville de Luxembourg / Tony Krier



étant donné que le quorum n'est pas atteint. Entre mars et août 1945, une assemblée consultative, composée de députés et de personnes issues des mouvements de la résistance, se réunit pour discuter des projets de loi et conseiller le gouvernement. Le 21 octobre 1945, les premières élections législatives d'après-guerre sont organisées, date qui marque le véritable retour de la démocratie parlementaire. Alors que le gouvernement en exil l'a déjà « découvert » pendant la guerre²³, la notion de démocratie occupe désormais une place plus importante dans les discours politiques. La révision de la Constitution du 13 mai 1948 définit le Luxembourg comme démocratie parlementaire.

Au cours des décennies suivantes, la démocratie parlementaire traverse une longue période de stabilité ; des partis d'extrême droite sont créés dans les années 1980 et 1990, sans succès électoral. En 1972, l'âge du droit de vote passe de 21 à 18 ans²⁴. Il s'agit de la dernière réforme notable des élections législatives. Le référendum du 7 juin 2015 soumet notamment les questions du droit de vote pour les résidents non luxembourgeois et du droit de vote à partir de 16 ans. Les deux propositions sont rejetées par une large majorité. Depuis, aucun gouvernement n'a osé remettre ces sujets à l'ordre du jour politique.

Toutefois, la démocratie connaît des adaptations favorisant la participation citoyenne et renforçant les pouvoirs ainsi que l'indépendance de la Chambre. Depuis 2014, les citoyens peuvent déposer une pétition en ligne. La Constitution de 2023 introduit la proposition motivée aux fins de légiférer (PML), qui permet aux citoyens luxembourgeois de soumettre leurs idées législatives au Parlement. Depuis 2023, l'accord de la Chambre est requis pour des élections anticipées et le chef d'Etat ne peut plus la dissoudre. Tout cela contribue au renforcement du pouvoir législatif, mais ne résout pas l'ensemble des défis.

En effet, un paradoxe caractérise notre démocratie parlementaire aujourd'hui : jamais depuis les années 1840 n'a-t-on compté autant d'électeurs, mais jamais le nombre de résidents exclus du droit de

vote aux élections législatives n'a été aussi élevé. En 1919, 126 194 citoyens étaient appelés au scrutin après l'introduction du suffrage universel²⁵ (en 1922, la population totale s'élevait à 261 643 résidents ; le taux serait ainsi de 48,2 %). En 2023, on comptait 286 739 électeurs inscrits, sur une population totale de 660 809 (soit 43,4 %). Si l'on soustrait du nombre des électeurs les citoyens luxembourgeois domiciliés à l'étranger et votant par correspondance, l'écart se creuse davantage. Cet état pourra-t-il être maintenu ? En tout cas, il y a eu même une époque où la suppression du cens électoral paraissait impensable. ♦

1 Léonie DE JONGE, « Können Bürgerräte unsere Demokratie retten? », dans *forum* n° 425, 2022, p. 25-27, ici p. 25.

2 Fabio ANGIOLILLO *et al.*, *Democracy Report 2025: 25 Years of Autocratization – Democracy Trumped?*, Gothenburg, University of Gothenburg: V-Dem Institute, 2025. https://v-dem.net/documents/61/v-dem-dr__2025_lowres_v2.pdf (toutes les pages Internet auxquelles il est fait référence dans cette contribution ont été consultées pour la dernière fois le 6 juillet 2025)

3 Economist Intelligence Unit, *EIU Report – Democracy Index 2024*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024/>

4 Cf. Francis FUKUYAMA, « The End of History? », dans *The National Interest*, n° 16, 1989, p. 3-18 et Francis FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992.

5 David STASAVAGE, *The Decline and Rise of Democracy: A Global History From Antiquity to Today*, Princeton, Princeton University Press, 2020.

6 *Ibid.*, p. 17.

7 « Ordonnance royale grand-ducale du 12 octobre 1841, n° 20, portant Constitution d'Etats pour le Grand-Duché de Luxembourg », dans *Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*. <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/ordr/1841/10/12/n1/jo>

8 Gérard TRAUSCH, *Statistiques historiques 1839-1989*, Luxembourg, Statec, 2017, p. 556. <https://statistiques.public.lu/en/publications/series/histoire-economique-1815-2015.html>

9 « Constitution du 9 juillet 1848 du Grand-Duché de Luxembourg », dans *Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*. <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/ordr/1848/07/09/n1/jo>

10 Denis SCUTO, *La nationalité luxembourgeoise (XIX^e-XXI^e siècles) : histoire d'un alliage européen*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2012, p. 27-28.

11 *Ibid.*, p. 25.

12 Chambre des députés, *Procès-verbaux des séances de la session extraordinaire de 1848, des Etats du Grand-Duché de Luxembourg, réunis en nombre double, pour la révision de la constitution d'Etats du 12 octobre 1841*, annexes n° 21, p. 229. https://www.chd.lu/sites/default/files/2024-07/SESSION_1848-U.pdf

13 Gérard TRAUSCH, *op. cit.*, p. 556.

14 « Proclamation de Guillaume III », dans *Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg* n° 28 (30 novembre 1856), p. 210. <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/ordr/1856/11/27/n1/jo>

15 Jacques MAAS, « Question du suffrage universel », dans Claude FRIESEISEN *et al.*, *#wielewatmirsinn – 100 Joer allgemengt Wahlrecht, 100 ans de suffrage universel au Luxembourg (1919-2019)*, Luxembourg, Musée national d'histoire et d'art, 2019, p. 87.

16 « Révision de la Constitution », dans *Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*. <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1948/05/10/n6/jo>

17 Max SCHMITZ, « Vox populi, vox Rindvieh? Stimmen aus der luxemburgischen Bevölkerung zum allgemeinen Wahlrecht (1848-1919) », dans Michel OFFERLE *et al.*, *100 ans de suffrage universel au Luxembourg et en Europe = 100 Jahre allgemeines Wahlrecht in Luxemburg und in Europa : actes du colloque*, Milan, Silvana Editoriale, p. 61-73, ici p. 61.

18 « Loi du 29 août 1939, portant extension de la compétence du pouvoir exécutif », dans *Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*. <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1939/08/29/n1/jo>

19 Gilbert TRAUSCH, « Il y a cinquante ans... le "Maulkuerf" », dans *d'Lëtzeburger Land*, 5 juin 1987, p. 8-9.

20 Chambre des députés, *Comment les autorités luxembourgeoises créent un régime parlementaire d'exception face à l'invasion nazie*. <https://www.chd.lu/fr/histoire-parlementaire-invasion-10mai1940>

21 Archives de la Chambre des députés du Luxembourg, A-CHD-2104-P-1939-O-046, Séance du 1^{er} août 1940, Ebauche d'une lettre à Adolf Hitler, 1^{er} août 1940.

22 Pour l'évolution de la Chambre après l'invasion allemande, voir aussi : Chambre des députés, *Maintenir l'indépendance, mais à quel prix ? La Chambre de mai 1940 jusqu'à son abolition*. <https://www.chd.lu/fr/node/3052>

23 André LINDEN, *Luxemburgs Exilregierung und die Entdeckung des Demokratiebegriffs*, Mersch, capybarabooks, 2021.

24 « Révision de la Constitution. Loi du 27 janvier 1972 portant révision de l'article 52 de la Constitution. », dans *Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*. <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1972/01/27/n1/jo>

25 Gérard TRAUSCH, *op. cit.*, p. 556.