

**4<sup>ième</sup> Congrès de la Conférence mondiale sur la justice constitutionnelle**  
**L'Etat de droit et la justice constitutionnelle dans le monde moderne**  
**11-14 septembre 2017, Vilnius, Lituanie**

**Rapport de la Cour constitutionnelle du Grand-Duché de Luxembourg**

**A. L'Etat de droit et la justice constitutionnelle dans le monde moderne**

**I. Les différents concepts de l'Etat de droit**

**1. Quelles sont les sources du droit (par exemple la Constitution, la jurisprudence, etc.) qui établissent le principe de l'État de droit dans le système juridique de votre pays ?**

La première source du droit luxembourgeois consacrant l'Etat de droit constitue la Constitution qui date du 9 juillet 1848 et s'est inspirée à l'époque très largement de la Constitution belge du 7 février 1831 qui lui a servi de modèle. L'article 1<sup>er</sup> actuel de la Constitution dispose que « *Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible* ».

La Cour constitutionnelle est essentiellement chargée de contrôler la conformité de la loi par rapport à la Constitution et statue sur renvoi préjudiciel lui adressé par n'importe laquelle des juridictions du Grand-Duché de Luxembourg, de quel qu'ordre qu'elle émane, qui a besoin de la réponse à la question de la conformité d'une disposition de la loi à une disposition de la Constitution pour résoudre son litige. Dans ce contexte, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle consacre également l'Etat de droit.

Mais d'autres juridictions tirent aussi directement de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution le concept de l'Etat de droit. Ainsi, la Cour administrative qui est la Cour suprême de l'ordre administratif a-t-elle directement dégagé de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution et du principe démocratique y ancré des règles de conduite pour que des élections au niveau de la représentation professionnelle des fonctionnaires de l'Etat correspondent précisément aux exigences d'un Etat de droit.

Par ailleurs au niveau international, le Grand-Duché de Luxembourg a éminemment adhéré à de nombreuses conventions internationales, tant au niveau européen qu'international proprement dit garantissant précisément les préceptes de l'Etat de droit.

**2. Comment est interprété le principe de l'Etat de droit dans votre pays. Y a-t-il des conceptions différentes de l'Etat de droit : formelle, matérielle ou autre ?**

Les garanties de l'Etat de droit sont conçues de manière substantielle en droit luxembourgeois. Cela signifie que toute action de la puissance publique doit baser sur une règle issue de l'ordonnancement juridique fondé sur l'Etat de droit et que pour tout acte posé, quel qu'il soit, tout citoyen a la possibilité de recourir librement devant une juridiction du Grand-Duché afin de voir garantir ses droits et de voir contrôler la légalité de l'acte posé à son encontre.

**3. Y a-t-il des domaines spécifiques du droit dans lesquels votre Cour assure le respect de l'Etat de droit (par exemple le droit pénal, le droit électoral, etc.) ?**

La Cour constitutionnelle est amenée à opérer dans tous les domaines du droit vu qu'elle peut être saisie par toutes les juridictions du Grand-Duché de Luxembourg, qu'elles relèvent de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif. Evidemment, la Cour statue dans le contexte de la réponse qu'elle donne à la question de la conformité de la disposition de la loi qu'elle est appelée à confronter aux dispositions de la Constitution utilement visées. De la sorte, son impact est limité au contrôle de la conformité de tel(s) article(s) de la loi à tel(s) article(s) de la Constitution. Cependant, le contrôle de la Cour porte sur tous les domaines du droit.

**4. Y a-t-il une jurisprudence sur le contenu du principe de l'Etat de droit ? Quels sont les éléments de base de ce principe selon la jurisprudence ? Veuillez fournir des exemples de jurisprudence.**

Le concept de l'Etat de droit a d'innombrables facettes. Il s'articule à travers toutes les matières dans lesquelles la Cour constitutionnelle est amenée à opérer, c'est-à-dire tous les domaines du droit. Ainsi, la Cour a été amenée en matière pénale proprement dite mais également en matière disciplinaire à rappeler les exigences de l'Etat de droit consistant notamment dans les principes de la légalité des infractions (*nullum crimen sine lege*) et de légalité des peines (*nulla poena sine lege*) découlant respectivement des articles 12 et 14 de la Constitution, elle a pu également souligner la valeur de principe essentiel de la disposition de l'article 12, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Constitution suivant laquelle la liberté individuelle est garantie et que constitue le principe face à toute restriction pouvant émaner de l'ordonnancement juridique mis en place. Au niveau de cet ordonnancement juridique, la Cour réserve un soin particulier aux matières réservées par la Constitution à la loi pour lesquelles les dispositions essentielles doivent se retrouver dans la loi. Cette exigence de consistance appelée à garantir la liberté individuelle emporte comme corollaire que seules les dispositions moins essentielles peuvent se retrouver au niveau réglementaire. Enfin, la Cour constitutionnelle est le plus souvent appelée à trancher des questions ayant trait au principe de l'égalité des citoyens devant la loi sur base de l'article 10, paragraphe 1<sup>er</sup>, voire de l'article 111 (pour les non-nationaux) de la Constitution.

**5. Le concept de l'Etat de droit a-t-il changé au fil du temps dans la jurisprudence de votre pays ? Si oui, veuillez présenter ces changements en vous référant à des exemples.**

La Cour constitutionnelle a été mise en place à travers l'article 95<sup>ter</sup> de la Constitution y introduit le 12 juillet 1996. Elle va dès lors fêter incessamment ses 21 ans d'existence. Au fil de ces deux décades d'existence, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle n'a pas fondamentalement évolué, sauf à se préciser au fur et à mesure que des domaines non atteints jusque lors se trouvaient toisés par la jurisprudence de la Cour. On ne peut dès lors pas parler de véritable changement mais d'articulation en profondeur de certains aspects du concept de l'Etat de droit.

Il est vrai que suite à certains arrêts de la Cour constitutionnelle, retenant une incompatibilité de telles dispositions de la loi par rapport à telle disposition de la Constitution, le législateur constituant a préféré changer non pas la disposition de la loi jugée anti-constitutionnelle, mais la disposition de la Constitution par rapport à laquelle le standard de la loi avait été jugé insuffisant. A titre d'exemple, il convient de signaler la modification opérée à l'article 16 de la Constitution garantissant le droit de propriété au niveau duquel l'exigence antérieure qu'en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique l'indemnité à servir devait être juste et préalable a été changée en ce sens que dorénavant, depuis une loi du 24 octobre 2007, il suffit qu'elle soit juste. De même, après plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle établissant des critères stricts en matière de réserves à la loi, le législateur constituant, à travers une réforme de novembre 2016, est venu changer le libellé de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Il n'existe pas encore de jurisprudence par rapport aux nouveaux textes constitutionnels, de sorte qu'il est trop tôt pour s'exprimer sur une évolution afférente de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle.

**6. Est-ce que le droit international a un impact sur l'interprétation du principe de l'Etat de droit dans votre pays ?**

Le droit international a un impact important sur l'interprétation du concept de l'Etat de droit au Grand-Duché de Luxembourg. Il faut d'abord souligner que d'une manière classique, le Luxembourg a adopté la doctrine moniste étant donné que tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle le Grand-Duché de Luxembourg a pu et dû s'appuyer sur des traités internationaux (le Traité de Vienne de 1815, les Traités de Londres de 1839 et 1867) pour défendre et affirmer à la fois l'existence du Grand-Duché en tant qu'Etat indépendant et, à partir du Traité de Londres de 1867, également son état de neutralité, ensemble les garanties des puissances signataires afférentes. De cette tradition il a découlé qu'au moment de la mise en place des institutions ayant abouti à l'Union Européenne d'aujourd'hui, les juristes luxembourgeois n'ont éprouvé aucune difficulté à suivre cette voie essentiellement moniste et à reconnaître la primauté du droit international, et plus spécifiquement du droit européen, par rapport à la loi nationale, y compris la Constitution. Il ne s'agit certes pas d'une primauté absolue, mais pour l'essentiel, sans que ces principes ne se trouvent affirmés solennellement par les juridictions, tant ils coulent de source, la primauté du droit international, y compris du droit

européen, est reconnue par les juridictions du Grand-Duché de Luxembourg, y compris la Cour constitutionnelle.

Parallèlement, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, directement applicable au Grand-Duché, a largement forgé non seulement le concept de primauté du droit européen des droits de l'homme, mais également certains aspects précis des attributions de l'Etat de droit, dont l'accès aux juges, l'exigence d'un recours effectif etc...

## **II. De nouveaux défis pour l'Etat de droit**

### **7. Y a-t-il des menaces majeures pour l'Etat de droit au niveau national ou y a-t-il eu de telles menaces dans votre pays (par exemple des crises économiques) ?**

Jusque lors, il n'y a pas eu de menaces majeures pour l'Etat de droit au Grand-Duché de Luxembourg. Les crises économiques récentes, dont plus particulièrement celles de 2008, n'ont pas eu un impact franchement négatif par rapport à l'application du concept d'Etat de droit au Grand-Duché de Luxembourg. La crise sécuritaire que parcourent actuellement plusieurs pays de l'Europe a certes également eu un impact certain au Grand-Duché. Ainsi, récemment, l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution a été adapté afin de garantir la prise de mesures urgentes par le pouvoir réglementaire en cas non seulement de crises internationales mais également de crises nationales telles qu'y définies de manière articulée. La réforme constitutionnelle récente n'a pas encore connu d'applications majeures en jurisprudence. Aucun état d'urgence n'a encore dû être proclamé au Luxembourg, de sorte qu'ici encore aucune expérience jurisprudentielle ne saurait être relatée.

### **8. Est-ce que des événements et développements internationaux ont eu une répercussion sur l'interprétation de l'Etat de droit dans votre pays (par exemple les migrations, le terrorisme) ?**

Jusqu'à l'heure actuelle, les développements internationaux soulignés ci-avant n'ont pas encore eu de répercussions majeures sur l'interprétation du concept d'Etat de droit au Grand-Duché de Luxembourg.

### **9. Est-ce que votre Cour a examiné des conflits entre des normes nationales et internationales ? Y a-t-il des cas d'interprétation différente d'un certain droit par votre Cour par rapport aux juridictions régionales/internationales (par exemple les cours africaines, interaméricaines ou européennes) ou des organismes internationaux (notamment le comité des droits de l'homme de l'ONU) ? Y a-t-il des difficultés à la mise en œuvre des décisions de ces cours/autorités ? Quelle est l'essence de ces difficultés ? Veuillez fournir des exemples**

La Cour constitutionnelle du Grand-Duché de Luxembourg opère un contrôle de conformité de la loi par rapport à la Constitution sans se référer, telle sa voisine belge, également aux éléments de droit international en tant qu'assiette du contrôle de la conformité de la loi. Ceci

n'empêche que la Cour prenne cependant soin de dégager des solutions qui, sans qu'une analyse expresse afférente ne soit déployée, se caractérisent cependant par le souci, parfois exprimé *in catimini*, essentiellement par rapport aux normes les plus proches du droit international que sont le droit de l'Union Européenne et celui des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Dans une affaire récente, la Cour a posé sa première question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne dans une matière de quotas d'émission ou, selon la Cour, il convenait d'abord de faire vérifier la conformité de la loi, dont le contrôle de sa constitutionnalité lui avait été demandé, par rapport au droit de l'Union Européenne avant qu'elle-même ne statue dans le cadre de sa mission propre en droit national. Il s'agit de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 juin 2015 (n° 00119 du registre). Sur cette question préjudicielle, la Cour de Justice de l'Union Européenne a pris position par arrêt du 8 mars 2017 (aff. C-321/15) et la Cour constitutionnelle vient de rendre son arrêt afférent le 16 juin 2017 (n° 00119 du registre).

### **III. Le droit et l'Etat**

#### **10. Quel est l'impact de la jurisprudence de votre Cour dans la garantie que les organes de l'Etat agissent dans la limite constitutionnelle de leur autorité ?**

L'impact de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle est à l'image de son objet qui consiste précisément à dégager si les dispositions de la loi portées devant elle sont ou non conformes aux articles de référence de la Constitution. Les garanties que les organes de l'Etat agissent dans les limites constitutionnelles de leur autorité en sont dégagées tout naturellement.

#### **11. Est-ce que les décisions de votre Cour ont force obligatoire pour les autres cours ? Est-ce que les autres cours ordinaires suivent/respectent la jurisprudence de votre Cour dans tous les cas ? Y a-t-il des conflits entre votre Cour et d'autres cours suprêmes ?**

D'après la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour Constitutionnelle, les arrêts de la Cour constitutionnelle sont obligatoires pour la juridiction de renvoi et les juridictions appelées par la suite, dans la même affaire, à connaître de l'objet de celle-ci. De la sorte, la disposition de la loi qui a été jugée non conforme à la Constitution subsiste dans l'ordonnement juridique, tant que le législateur ne l'en enlève pas. Si, dès lors, l'arrêt de la Cour constitutionnelle qui prononce une non-conformité d'une disposition de la loi par rapport à la Constitution n'a pas un effet général, mais seulement un effet relatif, cet effet relatif est cependant reconnu comme étant élargi. En effet, à partir de la disposition de l'article 6 de la loi du 27 juillet 1997, précitée, qui dispose qu'un juge n'a plus l'obligation de saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle concernant la conformité d'une disposition de la loi par rapport à la Constitution si la Cour constitutionnelle a déjà statué une fois sur cette question, la jurisprudence, notamment celle de la Cour administrative, a clairement dégagé pareil effet relatif élargi qui confère de la sorte un poids certain aux arrêts de la Cour constitutionnelle, encore qu'aucun effet général *erga omnes* ne leur soit reconnu formellement par l'ordonnement juridique en place. C'est dans cette mesure que jusqu'alors les arrêts de la Cour constitutionnelle ont été essentiellement suivis par

l'ensemble des juridictions du pays. Aucun conflit entre la Cour constitutionnelle et d'autres cours suprêmes, à savoir la Cour supérieure de justice et la Cour administrative, n'est connu jusqu'à ce jour.

12. **Est-ce que votre Cour a contribué à la définition des / développé les normes législatives et celles relatives à l'application de la loi? (par exemple, en développant des concepts tels que l'indépendance, l'impartialité, les actes en conformité à la loi, non bis in idem, nulla poena sine lege, etc.).**

Ainsi qu'il vient d'être relevé déjà ci-avant sub 2), au gré des différents domaines que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a pu aborder, celle-ci a eu l'occasion de forger de nombreux aspects ayant trait au concept de l'Etat de droit et plus loin des aspects spécifiques tels que les exigences découlant des matières réservées à la loi, les principes essentiels de droit pénal consistant dans la légalité des incriminations et celle des peines prévues, les contours du principe de non-rétroactivité en matière pénale et bien d'autres encore.

13. **Avez-vous de la jurisprudence relative au respect de l'Etat de droit par des acteurs privés exerçant des fonctions publiques ?**

La Cour constitutionnelle n'a pas encore été saisie à ce jour dans pareil contexte précis.

14. **Est-ce les agents publics sont responsables de leurs actes, à la fois en droit et en pratique ? Y a-t-il des problèmes avec la portée de l'immunité pour certains fonctionnaires, qui empêche une lutte efficace contre la corruption ? Avez-vous de la jurisprudence relative à la responsabilité des fonctionnaires du fait de leurs actes ?**

Le Luxembourg connaît une législation particulièrement protectrice des intérêts du citoyen, voire de l'administré face aux actes de responsables de l'exercice de la puissance publique. Une loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 prévoit que la responsabilité de l'Etat et des autres personnes morales de droit public se trouve engagé chaque fois qu'un dysfonctionnement de leurs services peut être regardé comme vérifié et qu'il existe un lien de causalité avec un préjudice accru à un citoyen, voire plus particulièrement un administré. Le concept de dysfonctionnement est particulièrement large et s'apparente à celui de faute simple. Les affaires en matière de responsabilité de l'Etat et des personnes morales de droit public relèvent des droits civils et sont partant de la compétence des juridictions judiciaires. La Cour constitutionnelle n'aurait à connaître de pareilles affaires que si une question de conformité d'une loi par rapport à la Constitution, concernant précisément cette matière, lui était adressée.

#### IV. La loi et l'individu

15. **Y a-t-il un accès individuel à votre Cour (direct /indirect) contre les actes généraux / les actes individuels ? Veuillez expliquer brièvement les modalités / procédures.**

Tout accès à la Cour constitutionnelle luxembourgeoise passe par une question de conformité de la loi à la Constitution qui se pose concrètement au niveau d'un litige pendant devant une juridiction du Grand-Duché et c'est cette juridiction qui doit poser la question à la Cour constitutionnelle pour que celle-ci se trouve utilement saisie. Ce n'est dès lors que de manière indirecte que la Cour constitutionnelle connaît des questions initialement posées par un citoyen à une juridiction et comportant également une question de conformité d'une disposition de la loi à la Constitution.

16. **Est-ce que votre Cour a développé une jurisprudence concernant l'accès aux cours ordinaires / inférieures (par exemple les conditions préalables, y compris les frais, la représentation par un avocat, les délais) ?**

En ce qui concerne l'accès à la justice, la Cour a eu l'occasion de combler une lacune au niveau de la loi en matière disciplinaire. Il s'agissait d'une inégalité ayant existé entre la matière de la discipline des fonctionnaires au niveau de l'Etat et au niveau communal. Au niveau de l'Etat, il était prévu que l'employeur étatique pouvait faire un recours contre une décision de l'autorité compétente en matière de discipline des fonctionnaires de l'Etat si l'employeur étatique ne partageait pas cette décision. Pareil recours *in pejus* n'était pas possible d'après la loi pour l'employeur communal. La Cour constitutionnelle a constaté une inégalité devant la loi non objectivement justifiée et, par référence au principe général du recours effectif, sans indication expresse de l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a indiqué que pareil recours devait se trouver ouvert en vertu du droit commun et au-delà de la lacune afférente de la loi. Cette réponse a permis au juge administratif de renvoi d'accueillir le recours de l'autorité communale concernée.

17. **Est-ce que votre Cour a développé une jurisprudence sur d'autres droits individuels liés à l'État de droit ?**

Dans un de ses premiers arrêts, la Cour constitutionnelle a été amenée à faire la balance entre le principe de la scolarité primaire obligatoire et gratuite prévu par l'article 23, alinéa 3, de la Constitution et celui de la liberté des cultes également consacré par la Constitution en son article 19, en retenant que l'étendue de la liberté des cultes ne saurait être telle que son exercice provoque des difficultés susceptibles de perturber la programmation des cours scolaires et donc le système éducatif de sorte que l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire applicable à l'époque a été jugé ne pas être contraire à

l'article 19 de la Constitution garantissant la liberté des cultes (arrêt 0003) du 20 novembre 1998).

**18. Est-ce que l'Etat de droit et utilisés comme concept général pour combler l'absence de droits ou garanties fondamentaux spécifiques dans le texte de la Constitution ?**

La Cour constitutionnelle a déjà dégagé à partir de la qualification de l'Etat luxembourgeois comme étant démocratique des principes d'organisation de l'Etat de droit tels que le principe de la séparation des pouvoirs, comme tel non affirmé de manière formelle dans la Constitution.

Luxembourg, le 27 juin 2017