

30 AVRIL 2026

STRESS TEST DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

Le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme face à l'émergence d'un régime illibéral

Racha El Herfi

Résumé¹

- **Quels outils la Convention européenne des droits de l'homme offrirait-elle au Luxembourg pour résister au basculement de sa démocratie ?**
- La question du **rôle de la Cour européenne des droits de l'homme** se pose avec d'autant plus d'acuité que le système conventionnel lui-même traverse une période de fragilisation inédite.
- L'objet de la présente étude n'est toutefois pas de repenser le système conventionnel, mais d'en évaluer la **« boîte à outils » telle qu'elle existe, avec ses forces et ses failles, qui pourrait être mise à disposition de la robustesse des institutions démocratiques du Luxembourg si elles venaient à être fragilisées.**
- Avant d'activer ces outils, encore faut-il comprendre la **grille normative** qui les sous-tend. Ainsi, la Convention oppose trois verrous aux stratégies de contournement des régimes illibéraux.
- **Le premier verrou est son autonomie interprétative.** La Cour européenne des droits de l'homme ne se contente pas des qualifications retenues par les États dans leur droit interne : elle définit elle-même le sens des notions issues de la Convention européenne des droits de l'homme, telles que « tribunal » ; « loi », « nécessité » ou « indépendance », et ce indépendamment des étiquettes que les gouvernements leur apposent. Un organe rebaptisé « Conseil disciplinaire », mais exerçant *de facto* un contrôle sur les juges, restera un organe de nature judiciaire au sens de la Convention. Cette autonomie prive les régimes illibéraux d'une stratégie courante qui consiste à habiller des réformes autoritaires d'un vocabulaire juridique neutre.
- Le deuxième verrou tient à la **check-list opérationnelle issue de sa jurisprudence relative à l'état de droit articulée autour de cinq éléments** : la légalité, la sécurité juridique, la prévention de l'abus de pouvoir, l'égalité et l'accès à la

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

justice. La légalité exige que toute mesure repose sur une base juridique accessible et prévisible. La sécurité juridique impose que les règles ne soient pas modifiées rétroactivement ou de manière imprévisible pour atteindre un résultat voulu. La prévention de l'abus de pouvoir suppose l'existence de mécanismes effectifs de contrôle de l'action des autorités. L'égalité devant la loi interdit que certains acteurs, notamment les opposants politiques ou les médias critiques, soient soumis à un régime de fait différent de celui applicable aux autres acteurs de la démocratie. Enfin, l'accès à la justice garantit que tout individu puisse faire valoir ses droits devant un juge indépendant et impartial. **Ces cinq critères forment un cadre d'analyse que la Cour applique de manière concrète, au cas par cas, rendant ainsi la dégradation de l'état de droit objectivement constatable et juridiquement sanctionnable.**

- **Le troisième verrou est la conception substantielle de la démocratie que retient la Cour de Strasbourg.** Cette conception déconstruit l'argument de légitimité majoritaire dont se prévalent invariablement les gouvernements illibéraux. Ceux-ci font valoir qu'ayant été élus, ils sont fondés à réformer les institutions à leur gré, y compris les juridictions ou les médias. La Cour rejette cette logique : **la démocratie protégée par la Convention n'est pas la simple règle de la majorité, mais un système dans lequel la majorité elle-même est soumise à des limites**, notamment le respect des droits fondamentaux des minorités, l'indépendance du pouvoir judiciaire et la liberté de la presse. Autrement dit, une réforme adoptée à la majorité parlementaire peut néanmoins violer la Convention si elle sape les conditions structurelles qui rendent la démocratie possible. **Le bulletin de vote ne saurait donc servir de blanc-seing à un démantèlement de l'état de droit.**
- La présente étude met également en évidence **les mécanismes de protection issus de la Convention**, identifiés comme prioritaires au regard des schémas concrets de déclin documentés : la protection de l'indépendance judiciaire via le test *Ástráðsson*, l'article 18 de la Convention comme mécanisme d'alerte précoce des détournements de pouvoir et les droits protégeant l'écosystème

démocratique dans son ensemble (liberté de la presse, pluralisme politique, élections libres).

- Les mécanismes de protection conventionnels ne sont néanmoins pas sans **limites** : **la lenteur procédurale relative, le risque de non-exécution des arrêts et le détournement des outils du système conventionnel à des fins illibérales** imposent un réalisme stratégique sur ce qu'ils peuvent et ne peuvent pas accomplir.
- **La transposition de ce cadre d'analyse du danger autoritaire au contexte luxembourgeois** permet d'identifier des scénarios sectoriels pouvant activer la protection qu'offre la Convention : politisation du Conseil national de la justice, révocations *ad hominem* de magistrats, sanctions contre des juges s'exprimant publiquement, poursuites contre journalistes, avocats et lanceurs d'alerte, restriction du pluralisme politique et manipulation électorale.
- L'étude ouvre une **piste de réflexion sur l'opportunité de consacrer constitutionnellement la primauté de la disposition la plus protectrice des droits fondamentaux à travers l'introduction d'une clause *pro homine***. Cette question, déjà discutée lors de la dernière révision constitutionnelle de 2023, sans avoir abouti à une disposition expresse en ce sens, pourrait mériter d'être reconsidérée : une telle clause transformerait une primauté aujourd'hui d'origine prétorienne et seulement en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux en obligation constitutionnelle explicite. Cela contribuerait à renforcer la lisibilité et la solidité du système de protection des droits fondamentaux au Luxembourg.
- La Convention constitue un filet externe, contraignant et indépendant des dynamiques politiques nationales. Cette extériorité en fait la valeur lorsque les garde-fous internes ont été fragilisés. **Son efficacité reste néanmoins conditionnelle : elle suppose que les voies de recours internes n'aient pas été instrumentalisées pour en retarder l'activation et que les États conservent une disposition minimale à respecter l'autorité de la Cour.** C'est ce paradoxe structurel que la présente note s'attache à documenter et à anticiper.

Zesummefaassung²

- **Wéi eng Instrumenter bitt d'Europäesch Mënscherechtkonventioun Lëtzebuerg, fir sech géint e Kippe vu senger Demokratie ze wieren?**
- D'Fro vun der **Roll vum Europäesche Mënscherechtsgerichtshaff** ass den Ament nach méi drénglech, well de konventionelle System eng Phas vun der Fragiliséierung duerchleeft, déi et esou nach net gouf.
- D'Zil vun der virleender Studie ass et allerdéngs net, de konventionelle System ze iwwerdenken, mee **d'Instrumenter, déi et gëtt an déi der Robustheet vun den demokrateschen Institutionen zu Lëtzebuerg am Fall vun hirer Schwächung kéinten déngen, mat hire Stärkten a Schwächen ze bewäerten.**
- Ier een dës Instrumenter aktivéiert, muss een **d'normativ Grille** verstoen, där se ënnerleien. Esou setzt d'Konventioun den Ëmgeungsstrategië vun illiberale Regimenter dräi Schutzmechanismen entgéint.
- **Den éischte Schutzmechanismus ass d'Interpretatiounsautonomie.** Den Europäesche Mënscherechtsgerichtshaff begnügt sech net mat de Bezeechnungen, déi vun de Staaten an hirem internen Droit zeréckbehale goufen: En definéiert selwer de Sënn vun den Notiounen aus der Europäescher Mënscherechtkonventioun wéi „Gericht“, „Gesetz“, „Noutwendegkeet“ oder „Onofhängegkeet“, an dat onofhängeg vun de Bedeitungen, déi déi eenzel Regierungen hinne ginn. En Organ, dat a „Conseil disciplinaire“ ëmbenannt gëtt, awer *de facto* d'Riichter kontrolléiert, bleift en Organ vu juristescher Natur am Sënn vun der Konventioun. Dës Autonomie hält den illiberale Regimenter d'Méiglechkeet, eng üblech Strategie unzewenden, déi dora besteet, autoritär Reforme mat engem juristeschen neutrale Vocabulaire ze versinn.
- Den zweete Schutzmechanismus ass op déi **operationell Checklist zeréckzeféieren, déi aus senger Jurisprudence zur Rechtsstaatlechkeet ervirgeet an déi op fënnef Elementer berout:** der Legalitéit, der Rechtssécherheet, dem Schutz viru Muechtmëssbrauch, der Gläichbehandlung virun der Justiz an dem Zougang zur Justiz. D'Legalitéit setzt viraus, datt all Mesure op enger zougänglecher a previsibeler juristescher Basis berout. D'Rechtssécherheet imposéiert, dass d'Reegelen net réckwierkend oder op onberechenbar Aart a Weis geännert ginn, fir e bestëmmten Zil ze erreechen. De Schutz viru Muechtmëssbrauch setzt d'Bestoe vun effikasse Kontrollmechanisme vum Handele vun den Autoritéite viraus. D'Gläichbehandlung virun der Justiz verhënnert, dass bestëmmten Acteuren, notamment politesch Géigner a kritesch Medien, engem anere Regimenter ënnerstellt gi wéi deem, dee fir déi aner Acteure vun der Demokratie applizéiert gëtt. An den Zougang zur Justiz garantéiert, dass all Einzelne seng Rechter virun engem onofhängegen an onparteieschen Riichter afuerdere kann. **Dës fënnef Krittere bilden e Kader fir d'Analys, deen de Geriichtshaff konkret vu Fall zu Fall uwent, wouduerch d'Degradatioun vum Rechtsstaat objektiv feststellbar a rechtlech sanctionéierbar gemaach gëtt.**
- **Den drëtten Schutzmechanismus ass déi substanzuell Konzeptioun vun der Demokratie, déi de Geriichtshaff zu Stroossbuerg festgehalen huet.** Dës Konzeptioun léisst d'Argument vun der rechtmëssiger Majoritéit net zou, dat ëmmer nees vun illiberale Regierungen benotzt gëtt. Dës bréngen un, dass, well si gewillt goufen, si dozou berechtigt sinn, d'Institutionen no hirem Wëllen ze reforméieren, och d'Riichter oder d'Medien. De Geriichtshaff verwerft dës Logik: **D'Demokratie, déi vun der Konventioun geschützt gëtt, ass net eng einfach Reegel vun der Majoritéit, mee e System, an deem och d'Majoritéit Grenzen ënnerläit,** notamment dem Anhale vun de Grondrechter vu Minoritéiten, der Onofhängegkeet vum *judiciairë Pouvoir* an der Pressefräiheet. An anere Wieder kann eng Reform, déi vun enger parlamentarescher Majoritéit ugeholl gëtt, trotzdem géint d'Konventioun verstoussen, wa se d'strukturrell Konditiounen ënnergrueft, déi d'Demokratie méiglech maachen. **De Walziedel ass deemno kee Fräifaartschäi fir en Ofbau vum Rechtsstaat.**
- Déi virleend Studie hieft och d'Schutzmechanismen aus der Konventioun ervir, déi mat Bléck op konkret dokumentéiert Verfallschemaen als prioritär agestueft gi sinn: de Schutz vun der Onofhängegkeet vun der Justiz iwwert den *Ástráðsson-Test*, den Artikel 18 vun

² Dëst ass eng Iwwersetzung vun der ursprénglech op Franséisch verfaasster Zesummefaassung vun dëser Note scientifique.

der Konventioun als Fréiwarnmechanismus fir Ermessensmëssbrauch, an d'Rechter, déi den demokrateschen Ökosystem als Ganzt schützen (Pressefräiheet, politesche Pluralismus, fräi Walen).

- Déi konventionell Schutzmechanismen hunn allerdéngs och hir Grenzen: **Relativ laangwiereg Prozeduren, de Risiko, dass Arrêten net ausgeféiert ginn, an de Mëssbrauch vun Instrumenter vum konventionelle System fir illiberal Zwecker** imposéieren e strateegesche Realismus a Bezuch op dat, wat se leeschte kënnen a wat net.
- **D'Iwwerdroe vun dësem Kader fir d'Analys vun enger autoritärer Gefor op de Lëtzebuerger Kontext** erméiglecht et, sektoriell Zenarien ze bestëmmen, déi de Schutz aktivéiere kéinten, deen d'Konventioun bitt: Politiséierung vum Nationale Justizrot, Ad-hominem-Amtsenthiewunge vu Magistraten, Sanktioune géint Riichter, déi sech ëffentlech äusseren, Poursuite vu Journalisten, Affekoten a Whistleblower, Aschränke vum politesche Pluralismus a Walmanipulatioun.
- D'Studie stellt **Iwwerleeungen un iwwert d'Méiglechkeet, d'Primautéit vun der Dispositioun, déi d'Grondrechter am meeschte schützt, duerch eng Pro-homine-Klausel verfassungsrechtlech ze festegen.** Et kéint derwäert sinn, dës Fro, déi schonn am Kader vun der leschter Verfassungsrevisioun 2023 diskutéiert gouf, ouni dass dëst zu enger ausdrécklecher Dispositioun an deem Sënn geféiert hätt, nach emol ze consideréieren: Esou eng Klausel géif eng Primautéit vun haut, déi aus dem Richterrecht staamt an nëmmen de Schutz vun de Grondrechter betrëfft, an eng explizitt Verfassungspflicht verwandelen. Dëst géif derzou bäidroen, d'Verständlechkeet an d'Stabilitéit vum System fir de Schutz vun de Grondrechter zu Lëtzebuerg ze stäerken.

D'Konventioun bilt en äusserlecht Netz, dat verbindlech ass an onofhängeg vun der national-politescher Dynamik. Dëst äusserlecht Netz weist säi Wäert, wann déi intern Schutzmechanisme geschwächt goufen. **Seng Effikassitéit bleift awer bedéngt: Si setzt viraus, dass déi intern Voies de recours net instrumentaliséiert gi sinn, fir hir Aktivéierung ze verzögeren, an dass d'Staaten eng minimal Bereitschaft bäibehalen, d'Autoritéit vum Geriichtshaff ze respektéieren.** Dëse strukturelle Paradox probéiert déi virleidend Nott ze dokumentéieren an ze antizipéieren.

Zusammenfassung³

- **Welche Instrumente bietet die Europäische Menschenrechtskonvention Luxemburg, um einem Kippen seiner Demokratie entgegenzuwirken**
- Die Frage nach der **Rolle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte** ist umso dringlicher, als das konventionelle System an sich eine beispiellose Phase der Schwächung durchläuft.
- Das Ziel der vorliegenden Studie besteht jedoch nicht darin, das konventionelle System zu überdenken, sondern **das bestehende Instrumentarium, welches der Robustheit der demokratischen Institutionen Luxemburgs im Falle ihrer Schwächung dienen könnte, mitsamt seinen Stärken und Schwächen zu bewerten.**
- Bevor man diese Instrumente aktiviert, muss man **den normativen Rahmen** verstehen, der ihnen zugrunde liegt. So setzt die Konvention den Umgehungsstrategien von illiberalen Regimes drei Schutzmechanismen entgegen.
- **Der erste Schutzmechanismus ist die Interpretationsautonomie.** Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte begnügt sich nicht mit den von den Staaten in ihrem innerstaatlichen Recht verankerten Bezeichnungen: Er legt selbst den Sinn der Begrifflichkeiten fest, die aus der Europäischen Menschenrechtskonvention stammen, wie „Gericht“, „Gesetz“, „Notwendigkeit“ oder „Unabhängigkeit“, und dies unabhängig von der Bedeutung, die die Regierungen ihnen geben. Ein in „Disziplinarrat“ umbenanntes Organ, das *de facto* eine Kontrolle über die Richter ausübt, bleibt im Sinne der Konvention ein Organ juristischer Natur. Diese Autonomie entzieht den illiberalen Regimes die Möglichkeit, eine gängige Strategie anzuwenden, die darin besteht, autoritäre Reformen in eine neutrale Rechtssprache zu hüllen.
- Der zweite Schutzmechanismus ist **auf die aus seiner Rechtsprechung zur Rechtsstaatlichkeit hervorgehende operationelle Checkliste zurückzuführen, die auf fünf Elementen beruht:** der Legalität, der Rechtssicherheit, dem Schutz vor Machtmissbrauch, der Gleichbehandlung vor der Justiz und dem Zugang zur Justiz. Die Legalität verlangt, dass jede Maßnahme auf einer rechtlichen Grundlage beruht, die zugänglich und vorhersehbar ist. Die Rechtssicherheit setzt voraus, dass die Regeln nicht rückwirkend oder auf unvorhersehbare Art und Weise verändert werden, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Der Schutz vor Machtmissbrauch setzt das Vorhandensein von wirksamen Mechanismen zur Kontrolle des Handelns der Staatsgewalt voraus. Die Gleichbehandlung vor der Justiz verbietet, dass bestimmte Akteure, insbesondere politische Gegner oder kritische Medien, einer anderen Regelung unterzogen werden als die, die für die anderen Akteure der Demokratie gilt. Und schließlich garantiert der Zugang zur Justiz, dass jeder Einzelne seine Rechte vor einem unabhängigen und unparteiischen Richter geltend machen kann. **Diese fünf Kriterien bilden einen Analyserahmen, den der Gerichtshof konkret von Fall zu Fall anwendet, wodurch die Schädigung des Rechtsstaates objektiv feststellbar und rechtlich strafbar gemacht wird.**
- **Der dritte Schutzmechanismus ist die substantielle Auslegung von Demokratie, die vom Gerichtshof in Straßburg festgehalten wurde.** Diese Auslegung lässt das Argument der rechtmäßigen Mehrheit nicht zu, welches sich illiberale Regierungen immer wieder zunutze machen. Diese führen an, dass ihr Wahlsieg sie dazu berechtigt, die Institutionen nach ihrem Gutdünken umzugestalten, einschließlich der Gerichte oder Medien. Der Gerichtshof verwirft diese Logik: **Die durch die Konvention geschützte Demokratie basiert nicht auf der einfachen Regel der Mehrheit, sondern ist ein System, in dem auch die Mehrheit selbst Grenzen unterworfen ist,** insbesondere durch das Einhalten der Grundrechte von Minderheiten, der Unabhängigkeit der Judikative und der Pressefreiheit. Mit anderen Worten kann eine Reform, die von einer Parlamentsmehrheit verabschiedet wird, dennoch gegen die Konvention verstoßen, wenn sie die strukturellen Bedingungen untergräbt, welche die Demokratie möglich machen. **Der Wahlzettel ist demnach kein Freifahrtschein für einen Abbau des Rechtsstaates.**
- Die vorliegende Studie hebt auch **die Schutzmechanismen aus der Konvention** hervor, die als vorrangig eingestuft wurden angesichts der konkreten dokumentierten Verfallsschemen: den Schutz der Unabhängigkeit der Justiz durch den *Ástráðsson*-Test, Artikel 18 der Konvention als Frühwarnmechanismus für Ermessensmissbrauch und die Rechte, die das demokratische

³ Dies ist eine Übersetzung der ursprünglich auf Französisch verfassten Zusammenfassung dieser wissenschaftlichen Arbeit.

Ökosystem als Ganzes schützen (Pressefreiheit, politischer Pluralismus, freie Wahlen).

- Die konventionellen Schutzmechanismen haben jedoch auch ihre **Grenzen: Relativ langwierige Verfahren, das Risiko, dass Urteile nicht vollstreckt werden, und der Missbrauch der Instrumente des konventionellen Systems zu illiberalen Zwecken** erfordern einen strategischen Realismus bezüglich dessen, was sie leisten können und was nicht.
- **Die Übertragung dieses Analyserahmens bezüglich einer autoritären Gefahr auf den luxemburgischen Kontext** ermöglicht es, sektorische Szenarien zu identifizieren, welche den Schutz aktivieren können, den die Konvention bietet: Politisierung des Nationalen Justizrats, Ad-hominem-Amtsenthaltungen von Richtern und Staatsanwälten, Sanktionen gegen Richter, die sich öffentlich äußern, Strafverfolgungen von Journalisten, Anwälten und Whistleblowern, Einschränkung des politischen Pluralismus und Wahlmanipulation.
- Die Studie stellt **Überlegungen an zu der Möglichkeit, das Primat der Bestimmung, die die Grundrechte am meisten schützt, durch die Einführung einer Pro-homine-Klausel verfassungsmäßig zu festigen**. Es könnte sich lohnen, diese Frage, die bereits im Rahmen der letzten Verfassungsreform von 2023 diskutiert wurde, ohne dass dies zu einer ausdrücklichen Bestimmung in diesem Sinne geführt hätte, noch einmal zu überprüfen: Eine solche Klausel würde ein heutiges Primat, das aus dem Richterrecht stammt und nur den Schutz der Grundrechte betrifft, in eine ausdrückliche Verfassungspflicht verwandeln. Dies würde dazu beitragen, die Verständlichkeit und die Stabilität des Systems zum Schutz der Grundrechte in Luxemburg zu stärken.
- Die Konvention bildet ein äußeres Netz, das verbindlich ist und unabhängig von der nationalpolitischen Dynamik. Dieses äußere Netz zeigt seinen Wert, wenn die internen Schutzmaßnahmen geschwächt wurden. **Seine Wirksamkeit bleibt jedoch bedingt: Es setzt voraus, dass die innerstaatlichen Rechtswege nicht instrumentalisiert wurden, um ihre Aktivierung zu verzögern, und dass die Staaten eine minimale Bereitschaft wahren, die Autorität des Gerichtshofs zu achten**. Ebendieses strukturelle Paradox versucht die vorliegende Forschungsarbeit zu dokumentieren und vorwegzunehmen.

Les documents de recherche établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés relèvent de la seule responsabilité de cette dernière. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. Les auteurs ont pu, le cas échéant, recourir à des outils d'intelligence artificielle afin d'améliorer la lisibilité travail et de compléter leurs recherches de ressources et de références.

© **Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, 2026**

Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la licence [Creative Commons Attribution-Utilisation non commerciale 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Pour citer le présent document : Racha El Herfi « Le rôle de la Cour européenne des droits de l'homme face à l'émergence d'un régime illibéral », *Stress test des institutions démocratiques*, Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 30 avril 2026.

Autrice : Dr Racha El Herfi, Cellule scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg

Relecteur : Georges Ravarani, ancien Vice-président de la Cour européenne des droits de l'homme

Éditrice : Dr Julie Kaprielian, Cellule scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg

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

Requérant : Conférence des Présidents

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

Luxembourg, 30 avril 2026.

Sommaire

1 – La Convention européenne des droits de l’homme comme instrument de l’État de droit	10
1.1 – La Convention comme « instrument constitutionnel de l’ordre public européen »	10
1.2 – Les éléments constitutifs de l’état de droit selon la jurisprudence de la Cour	11
1.3 – La démocratie substantielle contre la démocratie majoritaire : un apport jurisprudentiel fondamental	13
2 – Les mécanismes de protection de la Convention face aux dérives autoritaires : efficacité et limites	15
2.1 – La protection de l’indépendance judiciaire comme ligne de front.....	15
2.2 – L’article 18 CEDH : le détournement de pouvoir comme outil de démasquage des régimes illibéraux.....	16
2.3 – Les autres droits conventionnels mobilisables en cas de dérive autoritaire	17
2.4 – Les limites structurelles du système conventionnel	18
3 – La boîte à outils conventionnelle à l’épreuve du Luxembourg : scénarios d’activation et perspectives de renforcement	21
3.1 – Les vecteurs potentiels d’un basculement anti-démocratique applicables au contexte luxembourgeois	21
3.2 – Les conditions procédurales d’accès à la Cour en cas de dérive autoritaire au Luxembourg.....	22
3.3 – Perspectives de renforcement	23

État fondateur du Conseil de l'Europe dès 1949, le Luxembourg a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme en 1953 (ci-après « la Convention »). Son bilan contentieux devant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») peut être décrit comme étant positif : les condamnations du Luxembourg demeurent rares et la nature des violations, avérées ou alléguées, ne permet pas de déceler une détérioration structurelle progressive de sa démocratie. Ce profil témoigne d'un État dont le système juridique demeure largement conforme aux exigences de la Convention¹.

Cette stabilité ne saurait pour autant être assimilée à une immunité et c'est précisément ce constat de conformité qui impose de poser d'emblée la question de la pertinence d'une analyse consacrée au rôle de la CEDH dans un contexte de dérive autoritaire. Le « basculement anti-démocratique », processus graduel d'affaiblissement des mécanismes de contrôle du pouvoir exécutif, se développe précisément à bas bruit, en deçà du seuil de visibilité, contrairement aux coups d'État ou événements violents ayant mené à l'avènement de certains régimes dictatoriaux qu'a connus le 20^e siècle². Comme le décrit Marko Bošnjak, ancien Président de la Cour, lors d'un discours émis en 2025 sur le rôle des juridictions face au basculement anti-démocratique, le danger de ce phénomène n'est pas dans ce que l'on voit, mais dans ce que l'on ne voit pas encore³.

La question se pose d'autant plus que le système conventionnel lui-même traverse une période de fragilisation inédite. Deux dynamiques convergentes sont à l'œuvre :

- d'une part, une tendance à la minimisation de la normativité des instruments de protection des droits de l'homme, manifeste dans la dénonciation de traités ou la contestation de leur portée interprétative⁴ ;
- d'autre part, le recours croissant aux outils du droit libéral à des fins illibérales, ce que la doctrine désigne comme du « legal lawfare », notamment par la mobilisation d'interventions en qualité de tiers (*amicus curiae*) pour infléchir la jurisprudence de la Cour dans un sens plus conservateur⁵.

La première dynamique a connu une manifestation particulièrement éloquentes le 22 mai 2025, lorsque neuf chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ont adressé une lettre ouverte appelant à une « conversation nouvelle et ouverte d'esprit » sur l'interprétation de la Convention, remettant en cause la portée de la jurisprudence de la Cour au motif qu'elle restreindrait indûment la marge de manœuvre des États⁶. Cette pression politique exercée sur une juridiction internationale indépendante constitue en elle-même un signal préoccupant, révélant la vulnérabilité structurelle d'un système dont la force repose, en dernière analyse, sur l'adhésion des États qui en sont les parties⁷. Elle illustre en outre comment le régime illibéral, forme hybride de gouvernement qui se revendique une légitimité démocratique tout en s'affranchissant progressivement des valeurs du Conseil de l'Europe, n'est plus le seul vecteur de contestation du système conventionnel. Des États ancrés dans les traditions libérales participent désormais, à des degrés divers, à cette entreprise de remodelage normatif.

C'est dans ce contexte que la présente note examine le rôle que pourrait jouer la Cour européenne des droits de l'homme face à une dérive illibérale hypothétique au Luxembourg. Il ne s'agit toutefois pas de réfléchir au renforcement du système conventionnel effectivement fragilisé par la montée des régimes illibéraux en Europe. Cette question est d'importance mais elle dépasse le cadre du Stress test des institutions démocratiques au Luxembourg.

L'objectif est plus circonscrit : analyser comment, en dépit de cette fragilisation, le cadre normatif de la Convention et les mécanismes de protection élaborés au fil de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg pourraient constituer une « boîte à outils » mobilisable par le Luxembourg en cas de dérive autoritaire. Sans suggérer l'imminence d'un tel scénario, l'exercice procède d'une démarche d'anticipation institutionnelle : identifier préventivement les vecteurs hypothétiques de basculement de la démocratie, les mécanismes conventionnels activables et les verrous nationaux susceptibles de renforcer la résilience démocratique.

Pour ce faire, la présente recherche s'articule autour d'une présentation de la « boîte à outils » conventionnelle, à savoir comment la Convention sert d'instrument de protection de l'État de droit (1 –) et quels mécanismes de protection sont disponibles dans le système conventionnel pour faire face aux dérives autoritaires (2 –). Enfin, le dernier temps de l'analyse tente de transposer cette « boîte à outils » au contexte du Luxembourg en identifiant des scénarios d'activation, les procédures de mobilisation des protections conventionnelles et les mesures préventives permettant de maximiser l'efficacité de cette protection (3 –).

1 – La Convention européenne des droits de l’homme comme instrument de l’État de droit

Les mécanismes de protection dégagés de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg (2 –) ne s’activent pas dans le vide : ils reposent sur une grille normative déterminant ce qui constitue une dérive autoritaire justiciable. Pour mobiliser utilement la boîte à outils conventionnelle contre un basculement de la démocratie au Luxembourg, il faut d’abord comprendre les standards substantiels par rapport auxquels la Cour détecte et sanctionne ce phénomène.

Trois éléments structurants conditionnent directement l’effectivité des mécanismes de protection. Premièrement, la qualification de la Convention comme « instrument constitutionnel de **l’ordre public européen** » détermine l’autorité et la portée de ces mécanismes, notamment en **empêchant les États de contourner leurs obligations par un « réétiquetage » juridique** ; c’est-à-dire la reformulation formelle d’une mesure attentatoire dans un vocabulaire juridiquement neutre pour en dissimuler la substance réelle (1.1 –). Deuxièmement, il ressort de la jurisprudence de la Cour une **check-list opérationnelle de cinq éléments qui constituent l’état de droit**, permettant d’identifier les premières manifestations d’un déclin (1.2 –). Enfin, troisièmement, la **conception substantielle de la démocratie retenue par la Cour de Strasbourg prive l’argument de la légitimité majoritaire, systématiquement invoqué par les régimes illibéraux, de sa capacité à justifier des restrictions aux droits garantis par la Convention** (1.3 –).

Ces standards ne relèvent pas de la théorie abstraite : ils constituent **une grille concrète d’activation et d’application des outils conventionnels de protection**.

1.1 – La Convention comme « instrument constitutionnel de l’ordre public européen »

La Cour de Strasbourg a qualifié la Convention d’« instrument constitutionnel de l’ordre public européen dans le domaine des droits de l’homme »⁸. Cette formule désigne un ordre juridique matériellement structuré autour de la **société démocratique comme valeur centrale, dont la dignité humaine, la prééminence du droit et le pluralisme constituent les principes directeurs indissociables**⁹.

Loin d’être purement déclaratoire, cette qualification a conduit la Cour à former un « socle de garanties communes »¹⁰ déterminant directement la robustesse des mécanismes de protection disponibles face aux dérives autoritaires.

Cette qualification justifie **une interprétation autonome des concepts conventionnels**. La Cour définit de manière souveraine le sens et la portée des notions utilisées dans la Convention, indépendamment de leur signification en droit interne des États parties¹¹. Cette autonomie interprétative constitue un premier verrou contre les stratégies de contournement : un État ne peut échapper à ses obligations conventionnelles en réétiquetant juridiquement ses mesures. Ainsi, la jurisprudence de Strasbourg peut disqualifier un organe qualifié de « tribunal » en droit interne mais qui ne répond aux critères conventionnels d’indépendance et d’impartialité au sens de l’article 6, paragraphe 1 de la Convention. Pour le Luxembourg, cette autonomie signifie qu’une réforme judiciaire présentée comme une simple « modernisation administrative » pourrait être requalifiée par la Cour comme une atteinte à l’indépendance judiciaire si elle ne satisfait pas aux standards conventionnels.

ARTICLE 6 : Droit à un procès équitable

1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.



Le « réétiquetage » juridique au service des régimes illibéraux

Le réétiquetage (issu de l'anglais « relabelling ») désigne la technique qui consiste à modifier l'habillage juridique formel d'une mesure attentatoire aux droits garantis par la Convention, sans en altérer la substance, afin de la soustraire au contrôle juridictionnel. Plutôt que de porter atteinte ouvertement à un droit protégé, ce qui conduirait à exposer l'État à une condamnation immédiate, le régime recourt à une reformulation dans un vocabulaire neutre, voire valorisant.

L'affaire *Baka c. Hongrie* en offre une illustration saisissante. Le président de la Cour suprême hongroise, dont le mandat avait été abrégé par voie législative après qu'il eut publiquement critiqué des réformes judiciaires, s'est vu opposer par le Gouvernement l'argument selon lequel la mesure litigieuse n'était qu'une réorganisation institutionnelle ordinaire, à savoir la suppression de la fonction et non, de manière ciblée, le départ d'un individu. La Cour a écarté cette qualification en examinant l'effet réel de la législation, concluant à une violation des articles 6, paragraphe 1 (accès à un tribunal) et 10 (liberté d'expression)¹².

La Convention en tant qu'instrument constitutionnel justifie également la doctrine de « l'instrument vivant » selon laquelle elle doit être interprétée à la lumière des conditions de vie actuelles¹³. La Cour a affirmé à de nombreuses reprises qu'elle ne saurait interpréter la Convention d'une manière purement mécanique et abstraite qui conduirait à figer les droits qu'elle garantit¹⁴. Cette approche évolutive permet à la Cour d'adapter la protection conventionnelle aux défis contemporains que les rédacteurs de 1950 n'avaient pas anticipés, y compris le phénomène de dérive autoritaire. C'est précisément cette interprétation évolutive que la lettre de mai 2025¹⁵ remet en cause, révélant que l'autorité de cette doctrine constitue un enjeu politique majeur pour les États souhaitant échapper au contrôle de la Cour.

« L'ordre public européen » implique une dimension objective des droits contenus dans la Convention qui transcende les intérêts subjectifs des requérants individuels¹⁶. La Cour a développé la notion d'« obligations positives » pesant sur les États non seulement pour s'abstenir d'interférences illégitimes, mais aussi pour prendre des mesures positives afin d'assurer le respect effectif des droits garantis¹⁷. Cette dimension objective permet à la Cour de protéger l'État de droit en tant que tel, et non seulement les victimes individuelles de violations¹⁸.

L'autonomie interprétative, l'évolutivité et la dimension objective de la Convention se présentent ainsi comme des remparts des stratégies de réétiquetage qu'emploient les régimes illibéraux. Elles permettent à la Cour de sanctionner les mesures qui opèrent progressivement un basculement de la démocratie même lorsqu'elles ne violent pas formellement le texte de 1950.

1.2 – Les éléments constitutifs de l'état de droit selon la jurisprudence de la Cour

L'expression « rule of law » apparaît dans la version anglaise du Préambule de la Convention, traduite dans la version française par « respect de la liberté et la prééminence du droit ». Bien que l'expression « état de droit » ne figure pas en tant que telle dans le texte de la Convention, la Cour a pu la définir à travers sa jurisprudence¹⁹, s'appuyant notamment sur cinq éléments : la légalité, la sécurité juridique, la prévention de l'abus de pouvoir, l'égalité devant la loi et l'accès à la justice²⁰. Ces éléments ne constituent pas des abstractions théoriques : ils forment une

check-list opérationnelle que la Cour utilise concrètement, notamment lorsqu'elle est amenée à identifier les premières manifestations d'un déclin démocratique.

Le principe de la **légalité** impose que toute restriction aux droits garantis par la Convention soit « prévue par la loi ». Dans l'arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni*, la Cour a précisé que cette exigence implique deux critères cumulatifs :

- **l'accessibilité** : la norme doit être suffisamment accessible pour que le citoyen puisse en prendre connaissance ;
- **la prévisibilité** : la norme doit être formulée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite²¹.

Au Luxembourg, ce contrôle de la qualité de loi revêt une importance particulière, s'agissant des lois d'habilitation conférant des pouvoirs étendus à l'exécutif, notamment en cas d'état de crise. Une loi formulée en termes trop généraux ou vagues pourrait être considérée comme ne satisfaisant pas le critère de prévisibilité.

Le principe de **sécurité juridique** interdit de remettre en cause les décisions définitives de justice. Dans l'affaire *Brumărescu c. Roumanie*, la Cour a jugé que le principe de sécurité juridique suppose le respect du principe de la chose jugée, principe qui garantit que « **la solution donnée de manière définitive à tout litige par les tribunaux ne soit plus remise en cause** »²². La protection ainsi offerte ne se limite toutefois pas seulement aux décisions juridictionnelles définitives, **la Cour étend l'exigence de sécurité juridique aussi aux litiges en cours**, en interdisant, sauf raisons impérieuses d'intérêt général, toute interférence législative par voie de **lois rétroactives destinées à infléchir l'issue d'un litige pendant**²³.



Dans le contexte du Luxembourg, ce principe trouve une application directe dans le régime de l'autorité de la chose jugée. Toute tentative législative de remettre en cause rétroactivement des décisions de justice définitives – stratégie employée par les régimes illibéraux pour neutraliser des décisions de justices défavorables – serait susceptible de constituer une violation de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention.

CEDH, *Wałęsa c. Pologne*, 23 novembre 2023²⁴

Lech Wałęsa, ancien Président de la Pologne et Prix Nobel de la Paix, avait obtenu en 2011 une décision de justice définitive le dispensant d'accusations de collaboration avec les services secrets communistes. En 2021, cette décision a été annulée à la suite d'un recours formé par le Procureur général, lui-même membre du parti Droit et Justice (PiS), devant **une chambre spéciale créée par une réforme judiciaire de 2017, permettant précisément de rouvrir des affaires définitivement closes**.

La Cour européenne des droits de l'homme a condamné la Pologne pour violation de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention, jugeant cette **procédure incompatible avec les principes de sécurité juridique, de res judicata et de prévisibilité du droit**. Elle a relevé que le recours extraordinaire avait été **détourné de sa finalité à des fins politiques**.

Rendu sous forme d'**arrêt pilote**²⁵, cet arrêt souligne le caractère systémique du problème : à la date du prononcé, plusieurs centaines d'affaires similaires étaient pendantes devant la Cour.

La prévention de l'abus de droit trouve une première concrétisation à l'article 17 de la Convention, qui prohibe toute utilisation des droits qu'elle garantit à des fins contraires à son objet même. Initialement conçu comme un garde-fou contre les acteurs subversifs cherchant à instrumentaliser la Convention pour détruire les droits qu'elle protège, l'article 17 présente, dans le contexte des dérives autoritaires contemporaines, un potentiel complémentaire à l'égard des États eux-mêmes²⁶. Son intérêt particulier réside dans le fait qu'il ne requiert pas, à la différence de l'article 18, la démonstration d'un but inavoué poursuivi par l'État. Ainsi, une sévérité excessive et disproportionnée dans l'application des lois pénales, fussent-elles conformes à la Convention, pourrait suffire

à caractériser un abus de droit imputable à l'autorité publique, en ce qu'elle contreviendrait au principe de proportionnalité qui irrigue l'ensemble de la Convention. La Cour fait néanmoins un usage de l'article 17 qui demeure empreint d'une certaine prudence : comme le montre une analyse systématique de la jurisprudence entre 1999 et 2024, la Cour de Strasbourg n'applique la clause d'abus qu'en stricte cohérence avec ses précédents établis, **refusant d'en étendre le champ aux restrictions portant sur les partis politiques et les candidats à des fonctions électives** afin de prévenir toute dérive vers un usage répressif de l'article 17 par des gouvernements illibéraux²⁷. **Ce potentiel en contexte de dérive autoritaire demeure ainsi largement inexploré.**

ARTICLE 18 : Limitation de l'usage des restrictions aux droits

Les restrictions qui, aux termes de la présente Convention, sont apportées auxdits droits et libertés ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues.

L'article 18 constitue un instrument distinct et complémentaire. Comme le démontre Rusen Ergeç, cet article « permet d'endiguer le triomphe de la ruse et de la mauvaise foi de la part de certains États »²⁸. Contrairement à l'article 17, l'article 18 suppose la démonstration d'établir l'existence d'un but inavoué. La Cour a développé une méthodologie permettant d'identifier les buts inavoués des restrictions étatiques : analyse de la chronologie des événements, examen du contexte politique national, vérification de la cohérence des justifications étatiques et capacité de détection de pratiques systématiques même sur la base d'un nombre limité de cas²⁹. **Cet article est un outil sous-utilisé, bien que prometteur, face aux dérives autoritaires** (voir *infra* 2.2 –).

Le principe d'égalité devant la loi et de non-discrimination est consacré par l'article 14 de la Convention et au Protocole n° 12. Au Luxembourg, ce principe trouve sa traduction constitutionnelle dans l'article 15, alinéas 1 et 2 de la Constitution. La Cour a précisé qu'une différence de traitement est discriminatoire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'existe pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé³⁰.

Enfin, **l'accès à la justice** constitue une composante essentielle de l'état de droit. Dans l'arrêt fondateur *Golder c. Royaume-Uni*, la Cour a établi que le droit d'accès à un tribunal est inhérent au droit à un procès équitable garanti par l'article 6, paragraphe 1 (droit à un procès équitable), bien qu'il ne soit pas mentionné

expressément dans le texte de la Convention³¹. Ce droit peut faire l'objet de limitations, à condition que celles-ci poursuivent un but légitime et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité. Au Luxembourg, ce principe imposerait un contrôle strict de toute réforme procédurale qui aurait pour effet de restreindre l'accès aux tribunaux.

La jurisprudence de la Cour de Strasbourg avec l'examen qu'elle opère de ces éléments constitutifs de l'état de droit fournit ainsi des standards normatifs opérationnels qui peuvent servir de grille d'analyse pour identifier les mesures susceptibles de participer à un hypothétique basculement anti-démocratique au Luxembourg.

1.3 – La démocratie substantielle contre la démocratie majoritaire : un apport jurisprudentiel fondamental

La Cour a développé une conception substantielle de la démocratie qui dépasse la simple règle majoritaire. Dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen c. Suisse*, la Cour a posé que « la démocratie ne saurait être réduite à la volonté majoritaire des électeurs et des élus, au mépris des exigences de l'État de droit »³². Cette affirmation revêt une importance fondamentale dans le contexte d'une dérive illibérale : elle désarme l'argument de légitimité majoritaire dont se prévalent les régimes illibéraux.



L'argument majoritaire comme instrument de légitimation de la dérive illibérale : les exemples hongrois et polonais

La rhétorique des régimes illibéraux repose sur une instrumentalisation de la légitimité démocratique. En Hongrie, Viktor Orbán a théorisé dès 2014 que la majorité des deux tiers obtenue au Parlement confère à l'exécutif « la légitimité la plus forte possible », autorisant une transformation radicale de l'ordre juridique (nouvelle Constitution, nouveau Code civil, nouveau Code pénal, nouveau Code du travail). **Dans ce cadre, la majorité parlementaire n'est plus conçue comme un mandat politique ordinaire, soumis à des contre-pouvoirs, mais comme une délégation quasi-plénière du pouvoir constituant**³³.

En Pologne, le parti Droit et Justice (PiS) a mobilisé un raisonnement analogue. Jarosław Kaczyński a dénoncé « l'impossibilisme » juridique, idée selon laquelle les mécanismes constitutionnels de contrôle

empêcheraient le Gouvernement élu d'accomplir la « volonté de la nation ». La formule utilisée pour disqualifier le Tribunal constitutionnel en offre l'illustration la plus directe : « dans un État démocratique, aucune autorité, y compris le Tribunal constitutionnel, ne peut faire abstraction de la législation ». Le contrôle de constitutionnalité est ainsi présenté non comme une garantie, mais comme un obstacle antidémocratique érigé par une élite au détriment du souverain populaire³⁴.

Ces deux cas illustrent une même logique de capture : **en réduisant la démocratie à l'expression de la majorité et en disqualifiant les institutions de contrôle comme des corps étrangers au corps démocratique, les régimes illibéraux peuvent procéder au démantèlement des contre-pouvoirs tout en revendiquant une légitimité populaire intacte.** Le concept de démocratie substantielle retenue par la CEDH s'oppose à cette réduction, en affirmant que la démocratie ne saurait se confondre avec la volonté majoritaire au mépris de l'état de droit.

Pour le législateur luxembourgeois qui adopterait des réformes institutionnelles à forte majorité parlementaire, cette jurisprudence établit clairement que la légitimité démocratique d'une loi, même adoptée par une large majorité, ne suffit pas à la soustraire à un constat de violation de la Convention. Ainsi, une réforme judiciaire adoptée par 80 % des députés mais ayant pour effet de fragiliser l'indépendance judiciaire ou de restreindre des droits des minorités pourrait être jugée contraire à la Convention. La Cour de Strasbourg exerce un contrôle de la proportionnalité approfondi et recherche si la mesure contestée correspond à un « besoin impérieux » et si elle est proportionnée « au but légitime poursuivi ». Cette exigence neutralise le principal bouclier rhétorique des dérives autoritaires : l'invocation du mandat électoral ou du soutien populaire pour justifier des réformes portant atteinte à l'état de droit.

La conception substantielle de la démocratie retenue par la CEDH constitue un verrou intellectuel essentiel permettant de déconstruire l'argument de la légitimité majoritaire employée par les démocraties illibérales.

2 – Les mécanismes de protection de la Convention face aux dérives autoritaires : efficacité et limites

La présente section examine les outils qui pourraient être mobilisés face à un recul de la démocratie au Luxembourg, en se concentrant sur les mécanismes spécifiquement pertinents au regard des vecteurs de déclin les plus probables.

L'indépendance judiciaire constitue invariablement la première cible des régimes illibéraux : les mécanismes de sa protection forment donc le premier rempart (2.1 –).

L'article 18 de la Convention permet la détection précoce des détournements de pouvoir avant qu'ils ne deviennent irréversibles, fonctionnant comme un système d'alerte rapide (2.2 –).

Les autres droits conventionnels protègent **l'écosystème démocratique, sans lesquels toute résistance devient impossible** : liberté d'expression, liberté d'association, élections libres (2.3 –).

Enfin, les **limites structurelles** révélées par le contexte actuel de fragilisation (**lenteur procédurale, défaut d'exécution, lawfare conservateur**) imposent un **réalisme** sur ce que ces outils peuvent et ne peuvent accomplir, justifiant l'approche préventive examinée en dernier lieu (3 –).

Les outils présentés ne constituent pas une liste exhaustive, mais **les outils prioritaires correspondant aux schémas concrets de déclin démocratique** observés notamment en Hongrie, en Pologne, en Turquie ou en Russie.

2.1 – La protection de l'indépendance judiciaire comme ligne de front

L'indépendance de la justice constitue la première ligne de défense contre les dérives autoritaires. L'expérience comparative le démontre : en Hongrie, en Pologne et en Turquie, les régimes illibéraux ont systématiquement ciblé la magistrature avant de s'attaquer aux autres contre-pouvoirs. La raison stratégique

est évidente : une justice placée sous le contrôle politique ne peut plus appliquer les standards conventionnels, neutralisant ainsi l'ensemble du système de protection des droits fondamentaux. La Cour a développé une jurisprudence détaillée³⁵ permettant d'identifier et de sanctionner ces atteintes, en particulier à travers l'arrêt de principe *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande* qui établit **le test Ástráðsson**³⁶.

Ce test repose sur trois critères cumulatifs pour caractériser la violation du droit à un « tribunal établi par la loi » (article 6, paragraphe 1) :

- violation manifeste du droit interne régissant la nomination des juges ;
- violation d'une règle fondamentale de la procédure de nomination, et non d'une simple irrégularité ;
- absence de contrôle juridictionnel effectif et conforme à la Convention pour remédier à cette violation.

Si ces trois conditions sont réunies, la Cour conclut à la violation de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention, même si le juge concerné satisfait par ailleurs aux conditions d'indépendance et d'impartialité.

Appliqué au cadre luxembourgeois, ce test invite à examiner attentivement le rôle du Conseil national de la justice dans les nominations judiciaires³⁷. L'article 104 de la Constitution consacre l'indépendance des magistrats du siège dans l'exercice des fonctions juridictionnelles, tandis que l'article 105, alinéa 2 garantit leur inamovibilité. La loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice confie à ce dernier des attributions en matière de recrutement et de nominations des magistrats (article 17), le Conseil étant composé d'une majorité de magistrats élus par leurs pairs (six sur neuf membres) et de trois personnalités extérieures dont deux désignées par la Chambre des Députés à la majorité des deux tiers. Au prisme du test *Ástráðsson* et de ces éléments de contexte propres au Luxembourg, les hypothèses suivantes de réformes législatives sont à considérer :

- une loi qui affaiblirait le rôle de ce Conseil ;
- une loi qui politiserait sa composition, par exemple en réduisant la proportion de magistrats élus ou en abaissant le seuil de majorité requis pour la désignation des personnalités extérieures ;

- une loi qui viderait de leur substance ses attributions en matière de nominations.

De telles réformes législatives pourraient, selon les modalités concrètes de leur mise en œuvre, tomber sous le coup du test *Ástráðsson* si elles constituent une violation manifeste du droit interne ou d'une règle fondamentale (articles 104 et 105 de la Constitution) et qu'aucun contrôle juridictionnel effectif ne permet d'y remédier.

La protection contre les révocations *ad hominem* constitue le deuxième mécanisme de défense.



Dans l'affaire *Baka c. Hongrie*, la Cour a jugé que la révocation anticipée du président de la Cour suprême hongroise, après qu'il eut publiquement critiqué des réformes judiciaires, constituait une violation des articles 6 (droit à un procès équitable) et 10 (liberté d'expression) de la Convention³⁸. La Cour a établi que **l'inamovibilité des juges fait partie intégrante de la notion d'indépendance judiciaire et que toute mesure législative ayant pour effet de révoquer prématurément des magistrats doit être soumise à un contrôle de proportionnalité strict.**

Dans l'affaire *Grzęda c. Pologne*, la Cour a appliqué le même raisonnement à la révocation d'un membre du Conseil national de la magistrature polonaise, jugeant que **les législations de circonstance visant des magistrats nommément désignés sont prohibées**³⁹.

Au Luxembourg, l'article 105, alinéa 2 de la Constitution garantit l'inamovibilité des magistrats du siège, principe fondamental de l'indépendance judiciaire consacré également par l'article 104 de la Constitution. L'article 105, alinéa 3 prévoit que seule la loi peut régler la mise à la retraite des magistrats pour raison d'âge, d'infirmité ou d'inaptitude, établissant ainsi un cadre strictement limité pour la cessation des fonctions. L'article 17 de la [loi du 23 janvier 2023 portant organisation du Conseil national de la justice](#) constitue une garantie institutionnelle supplémentaire. Cette double protection, constitutionnelle et législative, offre un cadre robuste, mais elle pourrait être contournée par des réformes prétendument administratives (suppression ou restructuration de juridictions, modification des règles de mise à la retraite, affaiblissement du rôle du Conseil national de la justice) ayant pour effet de cibler des magistrats. Le test de proportionnalité développé dans les arrêts *Baka c. Hongrie* et *Grzęda c. Pologne* trouverait alors à s'appliquer.

Les mesures provisoires au titre de l'article 39 du Règlement de procédure de la Cour constituent le troisième outil d'intervention rapide⁴⁰. Ces mesures juridiquement contraignantes⁴¹ peuvent être indiquées par la Cour dans des circonstances exceptionnelles lorsqu'il existe un risque imminent de préjudice irréparable. **L'innovation majeure provient de ce que la Cour a étendu leur usage aux atteintes à l'indépendance judiciaire dans plusieurs affaires polonaises relatives aux sanctions disciplinaires contre des juges.** Dans un article récent, deux anciens juges de la Cour (dont une ancienne présidente) plaident pour **un recours aux mesures provisoires plus proactif et coordonné, dès l'identification d'un schéma systémique** et sans attendre que le déclin démocratique soit plus avancé. Ils analysent, parmi d'autres outils procéduraux, les mesures provisoires comme un outil sous-utilisé⁴².

Le test *Ástráðsson*, les protections contre les révocations *ad hominem* et les mesures provisoires constituent les outils prioritaires mobilisables au Luxembourg pour défendre l'indépendance judiciaire. Leur pertinence stratégique découle d'un constat empirique : sans justice indépendante capable d'appliquer les standards conventionnels, tous les autres mécanismes perdent leur point d'ancrage national et leur efficacité. La protection de l'indépendance judiciaire n'est pas un outil parmi d'autres : c'est le verrou dont dépend l'ensemble du système.

2.2 – L'article 18 CEDH : le détournement de pouvoir comme outil de démasquage des régimes illibéraux

L'article 18 de la Convention, déjà présenté (*supra* 1.2 –), interdit que les restrictions aux droits et libertés soient appliquées dans un but autre que celui pour lequel elles ont été prévues. Il constitue la traduction conventionnelle du concept issu du droit administratif de détournement de pouvoir. **Son intérêt stratégique réside dans sa fonction de détection précoce : il permet d'identifier les dérives avant qu'elles ne se systématisent et ne créent des faits accomplis irréversibles.**

Toutefois, les caractéristiques de son invocabilité le rendent moins facilement mobilisable :

- son **caractère combinatoire** : l'article 18 ne peut être invoqué isolément, mais doit être conjugué à une disposition matérielle de la Convention autorisant des restrictions (articles 8 à 11, article 2 du

Protocole n° 4), même si la Cour lui reconnaît une portée autonome⁴³ ;

- la **difficulté probatoire** : le requérant doit démontrer le but inavoué « au-delà de tout doute raisonnable », la présomption de bonne foi des États ne pouvant être renversée que par des preuves directes ou une méthode empirique. La Cour examine ainsi la **chronologie des événements (la mesure intervient-elle immédiatement après des critiques publiques ?)**, le **contexte politique national (existe-t-il un schéma de répression ?)**, la **cohérence des justifications étatiques (les justifications varient-elles ou se contredisent-elles ?)** et l'**existence de pratiques systématiques visant certains groupes ou personnes** ;
- la recherche du **but prédominant** en cas de pluralité de buts, dont certains pourraient être conventionnellement admissibles⁴⁴.



Affaires emblématiques relatives à l'article 18 de la Convention :

Dans l'affaire *Navalnyy c. Russie*, la Cour a établi une pratique systématique de détentions répétées de l'opposant politique Alexeï Navalnyy visant à le réduire au silence (violation de l'article 18 en combinaison avec l'article 5, droit à la liberté et à la sûreté, et l'article 11, liberté de réunion et d'association)⁴⁵.

Dans l'affaire *Kavala c. Turquie*, elle a constaté que la détention prolongée d'un défenseur des droits de l'homme poursuivait le but inavoué de faire taire une voix critique (violation de l'article 18 en combinaison avec l'article 5, paragraphe 1, arrestation ou détention régulière)⁴⁶.

Dans l'affaire *Juszczyszyn c. Pologne*, elle a jugé que les sanctions disciplinaires contre un juge ayant exigé des informations sur la composition d'une chambre disciplinaire poursuivaient le but inavoué de punir et de dissuader l'exercice indépendant des fonctions judiciaires (violation de l'article 18 en combinaison avec l'article 8, droit au respect de la vie privée et familiale)⁴⁷.

Le caractère sous-utilisé de l'article en fait paradoxalement un outil qui paraît prometteur. Pour un État avec une stabilité démocratique reconnue comme le Luxembourg, les affaires portées devant la Cour invoquant cet article serviraient à identifier les premiers signaux (poursuites contre journalistes, sanctions disciplinaires contre magistrats) pour anticiper la détection du processus de dérive autoritaire avant qu'il ne devienne irréversible. C'est précisément cette fonction de système d'alerte précoce qui en fait un outil potentiel de la boîte à outils conventionnelle, sans qu'il ne soit pour autant prioritaire.

2.3 – Les autres droits conventionnels mobilisables en cas de dérive autoritaire

Outre les articles 6 et 18 de la Convention, plusieurs autres dispositions peuvent être mobilisées en cas de dérive autoritaire. Ces droits ne constituent pas des outils secondaires : ils protègent l'écosystème démocratique sans lequel aucune résistance à la dérive autoritaire ne peut s'organiser. **La dérive autoritaire ne cible jamais uniquement la justice : elle vise simultanément la presse, la société civile, l'opposition politique et tous les contre-pouvoirs susceptibles de documenter et de contester la dérive.**

L'article 10 (liberté d'expression) offre une protection indirecte mais essentielle aux magistrats.



Dans les affaires *Baka c. Hongrie*⁴⁸ et *Zurek c. Pologne*⁴⁹, la Cour a jugé que les sanctions disciplinaires infligées à **des juges ayant publiquement critiqué des réformes judiciaires** constituaient des violations de la liberté d'expression.

Cette jurisprudence établit que **les magistrats, bien que soumis à un devoir de réserve, conservent le droit de s'exprimer publiquement sur des questions d'intérêt général touchant à l'organisation de la justice**, à condition de respecter les limites imposées par leur statut.

L'article 10 protège également les journalistes d'investigation et les lanceurs d'alerte. L'arrêt *Halet c. Luxembourg* concernait précisément cette question⁵⁰. La Cour a conclu à la violation de l'article 10, considérant que la condamnation pénale et l'amende imposées à Raphaël Halet, lanceur d'alerte dans l'affaire LuxLeaks, n'étaient pas proportionnées. Plus ré-

cemment, dans l'arrêt *Lutgen c. Luxembourg*, la même logique est étendue aux professions juridiques⁵¹. La CEDH a jugé que la condamnation pour outrage à magistrat d'un avocat ayant adressé un courrier critique à des membres du Gouvernement, dans le contexte de ce qu'il jugeait être un dysfonctionnement de la justice (instruction pénale conduite, selon l'avocat, avec inertie), constituait une violation de l'article 10. La Cour a rappelé à cette occasion que « les autorités d'un État démocratique doivent tolérer la critique, lors même qu'elle peut être considérée comme provocatrice ou insultante »⁵² et a conclu que les sanctions pénales prononcées étaient disproportionnées au regard de l'objectif de protection de l'autorité judiciaire. **Dans un contexte de dérive autoritaire, cette jurisprudence indique que l'article 10 de la Convention pourrait être mobilisé face à toute multiplication de poursuites pénales pour diffamation ou outrage contre des journalistes et des avocats ou des condamnations disproportionnées de lanceurs d'alerte.**

L'article 8 (respect de la vie privée) protège contre les sanctions disciplinaires illégales visant les magistrats.



Dans l'affaire *Juszczyszyn c. Pologne* précitée, la Cour a conclu à une violation combinée des articles 8 et 18, considérant que **la suspension d'un juge et la réduction substantielle de son traitement constituaient une ingérence disproportionnée dans sa vie privée poursuivant un but inavoué.**

Pour le Luxembourg, cela signifie que des mesures administratives ou disciplinaires visant des magistrats, même présentées comme des sanctions légitimes, peuvent être contestées au titre de l'article 8 si elles révèlent un **schéma systématique de représailles**.

L'article 11 (liberté de réunion et d'association) protège le pluralisme politique en garantissant le droit de créer et de participer à des partis politiques. La Cour a établi dans l'affaire *United Communist Party of Turkey c. Turquie* que l'existence d'un pluralisme politique effectif est inhérente à la notion de société démocratique⁵³. Toute mesure de dissolution d'un parti politique, de gel des financements publics des partis d'opposition, ou de restrictions administratives pesant sur les organisations non gouvernementales (ci-après « ONG ») ou structure issue de la société civile doit répondre à un « besoin social impérieux » et être strictement proportionnée. Une multiplication de telles mesures constituerait un vecteur détectable de dérive autoritaire.

L'article 3 du Protocole n° 1 garantit le droit à des élections libres, qui constitue le substrat du pluralisme démocratique. La Cour a précisé dans l'affaire *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique* que ce droit implique « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif », ce qui suppose l'existence de **garanties contre les manipulations électorales**⁵⁴. Pour le Luxembourg, des modifications du système électoral ayant pour effet de favoriser systématiquement le parti au pouvoir, ou des restrictions à l'accès des médias pour l'opposition, pourraient être contestées au titre de cet article.

Ces droits (liberté d'expression des magistrats, des avocats, des journalistes et des lanceurs d'alerte, protection contre les sanctions disciplinaires et les poursuites-bâillons, garantie du pluralisme politique et des élections libres) constituent les **outils de protection complémentaires de l'écosystème démocratique**. Les cas hongrois, polonais et turc illustrent que la dérive autoritaire ne cible jamais uniquement la justice. **Elle vise simultanément tous les contre-pouvoirs capables de documenter la dérive, de la contester publiquement, et de mobiliser la société civile.**

2.4 – Les limites structurelles du système conventionnel

En dépit de l'existence et de l'efficacité des mécanismes de protection existants, le système conventionnel connaît des limites structurelles qui en affaiblissent l'effectivité face au déclin démocratique. **Reconnaître ces limites ne condamne pas le système à l'impuissance, mais impose une lucidité stratégique sur ce que ces outils peuvent et ne peuvent pas accomplir.**

La lenteur procédurale constitue une première limite majeure. Les procédures devant la Cour, enclenchées après épuisement des voies de recours internes, prennent plusieurs années (généralement entre trois et cinq ans de la requête à l'arrêt définitif, pour les États pourvoyeurs de nombreuses affaires). Pour les États comme le Luxembourg, qui ne pourvoient pas en nombre, le délai d'évacuation des affaires de chambre est en revanche plus court (de l'ordre de deux ans, voire moins pour les affaires urgentes)⁵⁵. Cette lenteur relative reste néanmoins inadaptée aux situations de basculement progressif où le temps joue en faveur du gouvernement autoritaire. Dans les affaires polonaises relatives aux réformes judiciaires, « l'écriture était sur le mur » dès 2017, mais les premiers arrêts de la Cour n'ont été rendus qu'en

2021-2022, laissant le temps au Gouvernement polonais de consolider ses réformes et de placer des juges loyaux au régime dans l'ensemble du système judiciaire⁵⁶. Cette lenteur permet aux États de créer des faits accomplis difficilement réversibles. **Les mesures provisoires au titre de l'article 39 du Règlement de procédure de la Cour constituent précisément la réponse procédurale à cette limite, mais leur efficacité dépend de la volonté de l'État de s'y conformer.**

Le défaut d'exécution des arrêts constitue une deuxième limite préoccupante. La supervision du Comité des Ministres, organe politique composé des représentants des États membres, demeure insuffisante face aux États récalcitrants.



L'affaire *Mammadov c. Azerbaïdjan* illustre tragiquement cette limite⁵⁷. Malgré un arrêt de la Cour ordonnant la libération immédiate du requérant opposant politique, l'Azerbaïdjan a maintenu sa détention pendant des années. Ce n'est qu'après un **recours inédit à l'article 46, paragraphe 4 de la Convention, permettant à la Cour de saisir le Comité des Ministres en cas de non-exécution**, que l'Azerbaïdjan a fini par se conformer. Mais cette **procédure exceptionnelle révèle l'insuffisance des mécanismes ordinaires d'exécution.**

Plus préoccupant encore, l'affaire *Kavala c. Turquie* démontre que même ce mécanisme d'exception peut se révéler impuissant. Malgré le renvoi au Comité des Ministres et un second arrêt de Grande Chambre rendu le 11 juillet 2022⁵⁸, la Turquie persiste à refuser de se conformer aux injonctions de la Cour et maintient Osman Kavala en détention. Cette résistance itérative et assumée illustre l'absence de sanctions contraignantes à l'encontre des États récalcitrants et met en lumière la fragilité structurelle du système d'exécution des arrêts de la Cour.

Pour le Luxembourg, cette limite prend une forme distincte. Il ne s'agit pas d'une résistance politique délibérée, mais d'une inadaptation structurelle de l'ordre juridique interne. Il convient de souligner que le Luxembourg ne connaît pas de problème fondamental d'exécution des arrêts de la Cour⁵⁹. Un arrêt de la Cour de cassation du 19 juin 2025 illustre néanmoins que même pour un État de bonne foi, des difficultés ponctuelles d'exécution peuvent surgir. À la suite d'une condamnation du Luxembourg par la CEDH pour violation du droit à une procédure contra-

dictoire devant la haute cour judiciaire⁶⁰, le requérant a introduit une demande de révision fondée sur l'article 443, point 5 du Code de procédure pénale. Saisie de cette demande, la Cour de cassation a dû identifier la voie de droit adéquate pour exécuter cet arrêt (rétractation de l'arrêt de cassation en l'occurrence)⁶¹, révélant au passage les défaillances structurelles de la procédure pénale de cassation que la pratique des notes de plaidoiries ne suffit pas à combler pleinement. **L'exécution d'un arrêt de la Cour peut ainsi se heurter à des lacunes législatives qui en retardent la mise en œuvre effective. Dans un contexte de dérive autoritaire, de telles lacunes pourraient être exploitées pour différer indéfiniment la mise en conformité.**

L'absence d'effet contraignant des autres outils du Conseil de l'Europe constitue une troisième limite. Les avis et recommandations de la Commission de Venise, bien qu'ayant une grande autorité morale et technique, ne possèdent aucune force juridique obligatoire⁶². Un État déterminé peut les ignorer sans conséquence juridique directe. La Commission de Venise a publié de nombreux avis critiques sur les réformes polonaises et hongroises dès 2017-2018, mais ces avis n'ont pas empêché la poursuite des réformes contestées. **Cette limite renforce l'importance des mécanismes juridictionnels contraignants de la Cour**, seuls dotés d'une force juridique obligatoire.

Le risque de détournement des outils libéraux à des fins illibérales représente une menace émergente, documentée par des études récentes sur la mobilisation juridique conservatrice⁶³. Paul Blokker démontre que des acteurs conservateurs-religieux, comme le think tank European Centre for Law and Justice (ci-après « ECLJ »), utilisent stratégiquement les interventions de tiers (*amicus curiae*) pour **promouvoir une interprétation restrictive de la Convention et pour ralentir les évolutions jurisprudentielles progressives**. L'ECLJ a publié deux rapports dénonçant les conflits d'intérêts de juges européens liés à des ONG libérales, ce qui a conduit à l'adoption de réformes procédurales (résolution sur l'éthique judiciaire en 2021⁶⁴, procédure de récusation en janvier 2024⁶⁵). Si ces réformes sont légitimes en termes de transparence, elles créent un risque d'effet dissuasif (« chilling effect ») sur les juges et de ralentissement des évolutions jurisprudentielles.

Cette dynamique signifie que même les outils procéduraux de la Cour peuvent être instrumentalisés par des acteurs cherchant à en limiter l'effectivité.

Enfin, **la pression politique externe, illustrée par la lettre de mai 2025**, matérialise un risque jusque-là théorique : celui d'États membres formellement attachés aux valeurs démocratiques, mais contestant col-

lectivement l'autorité de la Cour lorsque sa jurisprudence contrarie leurs politiques migratoires ou sécuritaires. **Cette contestation coordonnée par neuf États démocratiques fondateurs du système constitue une menace qualitativement plus grave que les violations isolées commises par des États autoritaires, car elle fragilise le consensus normatif sur lequel repose l'ensemble du système conventionnel**⁶⁶.

Ces limites structurelles (lenteur procédurale, risque de défaut d'exécution, absence d'effet contraignant des outils non juridictionnels, risque de détournement par le *lawfare* conservateur et pressions politiques coordonnées) ne condamnent pas le système conventionnel à l'impuissance. Elles imposent toutefois **un réalisme stratégique sur ce que ces outils peuvent accomplir**.

Pour le Luxembourg, elles justifient une **double approche** : d'une part, **mobiliser ces outils conventionnels dès les premiers signaux de dérive**, en tirant les leçons de l'intervention tardive dans les cas polonais et hongrois ; d'autre part, **renforcer préventivement les verrous institutionnels nationaux** pour ne pas dépendre exclusivement d'un système externe fragilisé.

3 – La boîte à outils conventionnelle à l'épreuve du Luxembourg : scénarios d'activation et perspectives de renforcement

L'arsenal construit au fil de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg a démontré sa pertinence, mais aussi ses limites, dans des contextes de dérives autoritaires avérées. Reste à évaluer son opérationnalité concrète pour le Luxembourg, dont le bilan conventionnel est relativement positif, dont les institutions sont globalement robustes et dont le contexte spécifique (taille, degré d'intégration européenne, architecture constitutionnelle depuis la révision de 2023) détermine les conditions dans lesquelles cette boîte à outils serait effectivement mobilisable.

Il s'agit d'abord d'identifier **les scénarios plausibles de recul de la démocratie** au Luxembourg (3.1 –), sans lesquels la transposition des mécanismes conventionnels resterait abstraite. Il convient ensuite d'examiner comment les mécanismes opéreraient en pratique : **les conditions d'activation**, leurs effets prévisibles mais aussi leurs limites propres au cadre institutionnel luxembourgeois (3.2 –). Il faut enfin tirer les conséquences de ce diagnostic pour identifier **les perspectives de renforcement** qui permettraient à la boîte à outils d'atteindre sa pleine efficacité (3.3 –).

3.1 – Les vecteurs potentiels d'un basculement anti-démocratique applicables au contexte luxembourgeois

Les scénarios présentés dans cette section ne constituent pas une cartographie exhaustive des vulnérabilités démocratiques du Luxembourg. Cette tâche incombe au projet dans son ensemble, dont les autres volets analysent en détail la solidité de l'équilibre institutionnel des pouvoirs et la robustesse des contre-pouvoirs sociétaux. La focale ici est délibérément plus étroite : seuls sont retenus **les scénarios pour lesquels le système conventionnel offrirait une protection spécifique**, c'est-à-dire ceux dans lesquels les mécanismes de la Cour de Strasbourg

seraient susceptibles d'être mobilisés de manière pertinente et effective.

Un premier vecteur transversal conditionne en amont l'efficacité de cette réponse conventionnelle. Bien que le Luxembourg dispose d'un catalogue fourni et de sources variées protégeant les droits fondamentaux, **aucune disposition constitutionnelle ou législative ne garantit que la meilleure des protections disponibles puisse être appliquée.** Certes, pour les nombreux droits issus de traités internationaux, à l'instar de la Convention, le droit luxembourgeois reconnaît la primauté du droit international sur la Constitution. Néanmoins, cette règle est de source exclusivement jurisprudentielle et n'est pas constitutionnalisée⁶⁷. Or, une primauté non écrite est une primauté contingente : elle dépend de « la mobilisation (correcte) du droit international »⁶⁸.

La Cour constitutionnelle luxembourgeoise a elle-même ouvert la voie à une articulation plus ambitieuse entre droit interne et droit conventionnel, en développant la théorie dite du « socle commun ». En identifiant une communauté substantielle entre les dispositions de la Constitution, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la Convention, elle s'en est servie pour élargir le champ de son contrôle de validité des lois⁶⁹. Cette jurisprudence protectrice démontre que les conditions intellectuelles et normatives d'une intégration plus poussée du standard conventionnel dans le contrôle constitutionnel existent déjà dans l'ordre juridique luxembourgeois.

C'est dans ce contexte que la proposition **d'une clause pro homine** formulée lors de la dernière révision constitutionnelle mériterait d'être considérée à nouveau. **Inscrire dans le texte même de la Constitution, que la disposition, qu'elle soit constitutionnelle ou conventionnelle, qui offre la protection la plus étendue prévaut toujours, produirait un double effet de garantie : elle transformerait une primauté prétorienne en obligation constitutionnelle expresse⁷⁰, tout en prémunissant l'ordre juridique contre le risque inverse, celui d'un accord international ultérieur dont l'application conduirait à réduire des garanties déjà assurées par la Constitution ou par un instrument conventionnel existant.**

tant à un niveau plus protecteur. La clause fonctionnerait ainsi comme bouclier contre toute régression par voie conventionnelle.

Cette piste de réflexion, dont les perspectives sont examinées dans la section 3.3 – , est susceptible de renforcer l'effectivité de l'ensemble des scénarios qui suivent.

Six scénarios sectoriels peuvent être dégagés.

Les deux premiers concernent l'indépendance judiciaire, première cible historique des régimes illibéraux (*supra*. 2.1 –) : **l'affaiblissement ou la politisation du Conseil national de la justice**, susceptible de tomber sous le coup du test *Ástráðsson* et **les révocations *ad hominem* par voie de réforme structurelle prétendument administrative** que sanctionnent les arrêts *Baka c. Hongrie* et *Grzęda c. Pologne*. Ces scénarios recoupent les volets consacrés à l'indépendance de la magistrature et au cadre légal de la fonction publique dans le projet d'ensemble.

Le troisième scénario est celui des sanctions disciplinaires contre des magistrats s'exprimant publiquement sur des réformes judiciaires, pouvant mobiliser les articles 6, 8 et 10 de la Convention (*supra* 2.3 –).

Le quatrième, le seul disposant d'un précédent jurisprudentiel luxembourgeois direct, est celui des poursuites contre les journalistes et les lanceurs d'alerte, directement éclairé par l'arrêt *Halet c. Luxembourg*. Il correspond aux développements sur la presse et les médias dans le volet consacré aux contre-pouvoirs sociétaux.

Les cinquième et sixième scénarios, plus génériques, visent respectivement la restriction du pluralisme politique et de la société civile (article 11 de la Convention) et **la manipulation du système électoral** (article 3 Protocole n° 1), thématiques que les volets consacrés à l'opposition politique et au cadre juridique de l'élection des députés examinent sous l'angle du droit interne.

Le système conventionnel n'est ainsi qu'un filet parmi d'autres dans l'architecture de protection démocratique, mais un filet dont la valeur réside dans son caractère externe, contraignant et indépendant des dynamiques politiques nationales qui, dans un scénario de dérive autoritaire, auraient précisément fragilisé les garde-fous internes. C'est l'évaluation concrète de cette valeur, ses conditions d'activation et ses limites propres au contexte luxembourgeois que la section suivante examine.

3.2 – Les conditions procédurales d'accès à la Cour en cas de dérive autoritaire au Luxembourg

En cas de dérive autoritaire au Luxembourg, plusieurs mécanismes de saisine de la Cour seraient disponibles, chacun présentant des conditions d'activation, des avantages et des limites spécifiques.

Les requêtes individuelles constituent la voie principale de saisine de la Cour. L'article 34 de la Convention permet à toute personne physique, ONG ou groupe de particuliers se prétendant victime d'une violation de saisir la Cour. Toutefois, **l'épuisement des voies de recours internes constitue une condition de recevabilité impérative** (article 35 § 1 de la Convention). Au Luxembourg, cela implique généralement d'avoir épuisé la procédure jusqu'à la Cour de cassation ou la Cour administrative. Cette exigence d'épuisement vise à permettre aux juridictions nationales de remédier elles-mêmes aux violations alléguées, conformément au **principe de subsidiarité qui sous-tend le système conventionnel.**



En cas de dérive affectant l'indépendance judiciaire, une question délicate pourrait se poser : les voies de recours internes peuvent-elles encore être considérées comme effectives si les juridictions elles-mêmes ont été placées sous contrôle politique ? **La Cour a développé une jurisprudence permettant de dispenser le requérant de l'obligation d'épuiser les voies de recours internes lorsque celles-ci sont manifestement inefficaces ou lorsque leur utilisation exposerait le requérant à un risque de préjudice grave.**



Illustrations de cette jurisprudence dans le cadre de la dérive autoritaire en Pologne

*Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne*⁷¹

La Cour conclut que le Tribunal constitutionnel polonais, siégeant dans une composition incluant un juge irrégulièrement nommé, ne constitue pas un « tribunal établi par la loi » au sens de l'article 6, paragraphe 1. La conséquence implicite est que ce recours interne ne peut plus être considéré comme effectif et ne devrait donc plus être exigé au titre de l'article 35. Sans trancher encore explicitement cette question, la Cour ouvre néanmoins la voie.

*Advance Pharma sp. z o.o. c. Pologne*⁷²

Saisie d'une affaire où le requérant n'avait pas préalablement formé de recours constitutionnel, la Cour joint la question du non-épuisement au fond plutôt que de rejeter la requête. Elle retient que dans les circonstances de l'espèce, **le recours constitutionnel ne présentait « pas de perspectives de succès suffisamment réalistes », formule qui sera reprise et consolidée dans la jurisprudence suivante.**

*Juszczyszyn c. Pologne*⁷³

La Cour y traite la question de l'épuisement non plus au fond, mais au stade de la recevabilité, lui conférant ainsi une portée générale. Elle y affirme que les réformes judiciaires polonaises visent à neutraliser la justice dans l'exercice de « sa fonction juridictionnelle d'application et d'interprétation de la Convention » et constituent une atteinte à l'État de droit et à l'indépendance de la justice. En conséquence, tout recours constitutionnel ne présentait « pas de perspectives de succès suffisamment réalistes ». Elle déclare également les recours alternatifs, invoqués par le Gouvernement, ineffectifs. **C'est la première fois que la Cour intègre explicitement la compromission systémique du système judiciaire comme facteur de dispense de l'obligation d'épuisement au stade de la recevabilité.**

Les requêtes interétatiques, prévues à l'article 33 de la Convention, permettent à un État partie de dénoncer une violation alléguée de la Convention par un autre État partie. Cette voie, rarement utilisée

en raison de sa **dimension diplomatique particulièrement sensible**, pourrait être activée si un processus systématique de violations était identifié au Luxembourg. L'exemple récent des requêtes ukrainiennes contre la Russie concernant l'annexion de la Crimée et le conflit dans l'Est de l'Ukraine montre que ce mécanisme peut être mobilisé pour des violations massives et systématiques⁷⁴. Si le Luxembourg devait connaître une dérive autoritaire systématique affectant l'état de droit, d'autres États membres du Conseil de l'Europe, notamment ses voisins immédiats (Belgique, France, Allemagne), pourraient théoriquement envisager une telle démarche. **Toutefois, la dimension politique et diplomatique d'une telle initiative en rend l'activation très peu probable sauf en cas de violations manifestes, graves et systématiques.** Les relations diplomatiques bilatérales, l'appartenance commune à l'Union européenne, et les multiples liens institutionnels et économiques entre le Luxembourg et ses voisins rendraient une requête interétatique particulièrement délicate politiquement.

La boîte à outils conventionnelle est mobilisable au Luxembourg mais à la condition que les voies de recours internes n'aient pas été elles-mêmes instrumentalisées pour en retarder l'activation. La jurisprudence polonaise le démontre : c'est précisément lorsque le système judiciaire est compromis que la condition d'épuisement devient un obstacle procédural, et que la Cour doit adapter sa jurisprudence pour éviter que la dérive ne se retourne contre le mécanisme conventionnel lui-même.

3.3 – Perspectives de renforcement

La section 3.1 – évoque la question de la primauté explicite et constitutionnalisée de la protection des droits fondamentaux la plus étendue, comme piste de renforcement du système constitutionnel luxembourgeois. Avant d'en examiner les modalités, il convient toutefois de situer avec précision l'état du droit positif.

L'article 102 de la Constitution révisée en 2023 oblige d'ores et déjà les juridictions à n'appliquer les lois et les règlements que pour autant qu'ils soient conformes aux traités internationaux. Cette disposition fournit un fondement solide et suffisant au contrôle de conventionnalité par le juge de droit commun, d'autant que la Cour de cassation a consacré, par un arrêt du 27 novembre 2025 et de manière nette, que « l'ordre juridique luxembourgeois assure la primauté du droit international sur le droit interne, y compris sur la Constitution », conférant à cette règle une assise jurisprudentielle désormais difficilement contestable⁷⁵.

Ce contexte ne réduit pas pour autant l'intérêt de la question de la constitutionnalisation d'une clause *pro homine*, dont la valeur ajoutée se mesurerait à deux facteurs. Le premier est qu'elle permettrait de **consolider un acquis jurisprudentiel en obligation constitutionnelle expresse au moins en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux.** Le second est qu'elle permettrait de **prémunir l'ordre juridique contre le risque inverse, celui d'un accord international ultérieur dont l'application conduirait à réduire des garanties déjà assurées par la Constitution ou par un instrument conventionnel existant à un niveau plus protecteur. La clause fonctionnerait comme un bouclier contre toute régression par voie conventionnelle.**

Ce renforcement a déjà été débattu lors des derniers travaux de révision constitutionnelle de 2023, à l'occasion d'une proposition de la Commission consultative des droits de l'homme (ci-après « CCDH ») allant dans ce sens. Dans son avis, la CCDH invitait le constituant à « ancrer dans le texte constitutionnel un principe selon lequel les autorités publiques doivent toujours interpréter le droit luxembourgeois dans le sens le plus favorable à l'individu »⁷⁶.

Sur le plan doctrinal, le principe *pro homine*, développé notamment dans par la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et dont les équivalents fonctionnels figurent à l'article 53 de la Convention et à l'article 53 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, **comporte deux volets : un volet interprétatif, imposant de retenir la signification la plus favorable à l'individu, et un volet normatif, imposant d'appliquer la norme la plus protectrice en cas de concurrence entre sources**⁷⁷.

Dans la perspective de renforcer l'effectivité de la protection substantielle qu'offre le cadre normatif de la Convention en cas de dérive autoritaire, plusieurs options pourraient être considérées, la clause *pro homine* étant la plus ambitieuse.

Une clause d'interprétation conforme consoliderait la pratique jurisprudentielle existante sans contraindre le juge en cas de conflit normatif.

Une clause de non-régression interdirait constitutionnellement que le catalogue serve à réduire une protection conventionnelle acquise, équivalent interne de l'article 53 de la Convention.

Une clause *pro homine stricto sensu*, enfin, obligerait le juge à appliquer la norme la plus protectrice toutes sources confondues, rendant structurellement impossible l'utilisation du catalogue comme plafond.

Seules les deux dernières options apporteraient un renforcement considérable et durable à l'effectivité des droits conventionnels en cas de dérive autoritaire.

Il importe cependant d'apprécier lucidement l'opportunité de la constitutionnalisation d'une telle clause. Une disposition constitutionnelle aussi protectrice soit-elle ne saurait constituer une garantie absolue : un régime disposant d'une majorité des deux tiers à la Chambre des Députés aurait précisément les moyens de la réviser ou de l'abroger. Les mécanismes existants, notamment l'article 102 de la Constitution et la jurisprudence, permettraient déjà au juge d'écarter toute loi contraire aux engagements internationaux. En dernier ressort, c'est l'indépendance effective des juges appelés à appliquer ces normes et moins l'architecture textuelle seule, qui conditionne la résistance du système à une dérive autoritaire.

L'intérêt de la clause *pro homine* résiderait moins dans la correction d'un vide normatif que dans la consolidation d'un acquis jurisprudentiel, en renforçant la lisibilité du système et sa résistance aux revirements jurisprudentiels ou à la dénonciation des accords internationaux protecteurs des droits fondamentaux pour les remplacer par des engagements internationaux moins protecteurs.

- ¹ Sur la période 2014-2024, seuls 15 arrêts au fond ont été rendus, parmi lesquels un unique arrêt de grande chambre (CEDH, [Halet c. Luxembourg](#), 14 février 2023, n° 21884/18) relatif à la protection des lanceurs d'alerte. Une seule et probablement première mesure provisoire au titre de l'article 39 du règlement de la Cour a été indiquée au Luxembourg durant cette période (Mesure provisoire du 27 mai 2015, dans le cadre de l'affaire relative à l'expulsion d'un ressortissant étranger CEDH, 30 août 2016, [M.L.c. Luxembourg](#), n° 24257/15). Le contentieux luxembourgeois porte essentiellement sur des questions techniques de procédure plutôt que sur des violations graves des droits fondamentaux. Voy. : CEDH, [Fiche par Pays : Luxembourg](#), dernière mise à jour : janvier 2026, 4 p. ; Conseil de l'Europe, Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme, [Fiche pays : Luxembourg](#), dernière mise à jour : 15 décembre 2025, 8 p. et HIRSCH C., « En bref de Strasbourg : les affaires concernant le Luxembourg (janvier 2014-décembre 2024) », *Journal des tribunaux Luxembourg*, n°102, Décembre 2025, pp.165 et s.
- ² Pour une présentation générale du phénomène de basculement anti-démocratique ou « democratic backsliding », voy. : GINSBURG T., « [Democratic Backsliding and the Rule of Law](#) », *Ohio Northern University Law Review*, 2019, Vol. 44, Issue 3, Article 1, pp. 351-369. Pour une présentation spécifique du phénomène au niveau européen, voy. : PECH L., SCHEPPELE K.L., « Illiberalism Within : Rule of Law Backsliding in the EU », *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017/19, pp.3-47, DOI: 10.1017/cel.2017.9 et SUTEU S., « Democratic Backsliding and Comparative Constitutional Soul-Searching in Europe », *Constitutional Studies*, Vol. 11, 2025/1, pp.115-145, DOI: <https://doi.org/10.15781/nar9sh50>.
- ³ On lit, dans le texte du discours, « The process [democratic backsliding] unfolds incrementally, with successive reforms reinforcing one another. It is therefore difficult to detect until it has significantly advanced ». Marko Bošnjak a énoncé ce discours en 2025, alors qu'il était encore Président de la Cour européenne des droits de l'homme. Ce texte est encore disponible sur le site de la Cour. Voy. : BOSNJAK M., « [The Role of Courts in Tackling Democratic Backsliding](#) », discours du 10 mars 2025 à Harvard University, Cambridge.
- ⁴ Sur la dénonciation des traités relatifs à la protection des droits de l'homme, voy. : EL HERFI R., « L'approbation législative des traités internationaux. Quels sont les critères juridiques qui déterminent si un accord ou un traité international doit être soumis à l'approbation de Chambre des Députés ? », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, à paraître. Sur la remise en cause de la normativité de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, voy. notamment : ÇALI B., « The Council of Europe's Response to the Decay of the Rule of Law and Human Rights Protections : A Comparative Appraisal », *European Convention on Human Rights Review*, 2021/2, pp.165-179 et VAN DROOGHENBROECK S., TULKENS F., « Les dégoûtants et les dégoûté. Doit-on continuer à critiquer la Cour européenne des droits de l'homme ? », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2025/4, n° 144, pp.939-936, DOI: 10.3917/rtdh.144.0939.
- ⁵ BLOKKER P., « Using liberal-legal tool for illiberal gains : the European Court of Human Rights and legal mobilisation by conservative right-wing actors », *International Journal of Law in Context*, 2024, 20, pp. 401-418, DOI: 10.107/S1744552324000272 et CLIQUENNOIS G., CHAPTEL S., CHAMPETIER B., « How conservative groups fight liberal values and try to 'moralize' the European Court of Human Rights », *International Journal of Law in Context*, 2024, 20, pp. 360-378, DOI: 10.107/S1744552324000235.
- ⁶ [Lettre du 22 mai 2025](#) à l'initiative des chefs des Gouvernements du Danemark et de l'Italie, également signée par les chefs d'État ou de Gouvernement de l'Autriche, de la Belgique, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne et de la République tchèque. Pour un commentaire juridique de cette lettre, voy. : HILPOLD P., « [Challenging Strasbourg: The May 2025 Letter and the Pushback Against the European Court of Human Rights](#) », *VerBlog*, 30 mai 2026, DOI: 10.59704/32c8787cd9e51dd9.
- ⁷ En ce sens, cette vulnérabilité n'est pas propre au système de la Convention européenne des droits de l'homme mais à tous les systèmes de protection des droits fondamentaux fondés sur des traités internationaux.
- ⁸ CEDH, [Loizidou c. Turquie](#) (exceptions préliminaires), 23 mars 1995, n° 15318/89, §75.
- ⁹ SZYMCZAK D., « Convention européenne des droits de l'homme : aperçu général », *Rép. Dalloz*, avril 2020, pp. 73-77.
- ¹⁰ TOUZE S., « La Convention européenne des droits de l'homme : un instrument vivant au cœur des défis contemporains », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2025/4, n°144, pp.929-937 (p.930), DOI : 10.3917/rtdh.144.0929.
- ¹¹ LAURENT-BOUTOT C., *Fiches sur la Convention européenne des droits de l'Homme*, Ellipse, 2019, pp.125-131 (Fiche 1. L'interprétation de la CEDH).
- ¹² CEDH, [Baka c. Hongrie](#), 23 juin 2016, n° 20261/12.
- ¹³ CEDH, [Tyrer c. Royaume-Uni](#), 25 avril 1978, n° 5856/72, §31.
- ¹⁴ Sans l'interprétation évolutive de la Convention, la Cour n'aurait pu se prononcer dans des affaires portant sur la bioéthique (CEDH, [Parillo c. Italie](#), 27 août 2015, n° 46470/11) ou la protection de la vie privée numérique (CEDH, [Bărbulescu c. Roumanie](#), 5 septembre 2017, n° 61496/08).
- ¹⁵ Lettre précitée, note n° 6.
- ¹⁶ ERGEC R., *Protection européenne et internationale des droits de l'homme*, Larcier, 3^{ème} édition, pp.161-162.
- ¹⁷ AKANDJI-KOMBE J.-F., « [Les obligations positives en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme](#) », *Précis sur les droits de l'homme*, n°7, Direction générale des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, 2006, 76 p.
- ¹⁸ La notion d'état de droit transcende les droits individuels, également en ce qu'elle constitue aussi une valeur transversale inhérente à l'ensemble des articles de la Convention. Voy. : CEDH, [Grzeđa c. Pologne](#), 15 mars 2022, n° 43572/18, §299.
- ¹⁹ CEDH, Unité de la Presse, Factsheet : [75 years of the European Convention on Human Rights. Focus On: the Rule of Law](#), Juillet 2025.
- ²⁰ La Commission de Venise dresse une liste de six éléments : (1) la légalité, qui suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable et démocratique (2) ; la sécurité juridique ; (3) l'interdiction de l'arbitraire ; (4) l'accès à la justice devant des juridictions indépendantes et impartiales, qui procèdent notamment à un contrôle juridictionnel des actes administratifs ; (5) *le respect des droits de l'homme* ; (6) la non-discrimination et l'égalité devant la loi. La définition retenue du cinquième élément « le respect des droits » se recoupe largement avec l'élément relatif à l'accès à la justice et n'a donc pas été retenu dans le cadre de notre analyse. Voy. : Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), [Rapport sur la prééminence du droit, adopté à Venise lors de sa 86^e session plénière \(Venise, 25-26 mars 2011\)](#), étude n°512/2009, CDL-AD(2011)003rev, Strasbourg, 28 mars 2011, 17 p.
- ²¹ CEDH, [Sunday Times c. Royaume-Uni](#), 26 avril 1979, n° 6538/74, §45.
- ²² CEDH, [Brumărescu c. Roumanie](#), 28 octobre 1999, n° 28342/95 §61.
- ²³ CEDH, [Zafferani c. Saint-Marin](#), 9 janvier 2025, n° 38127/22, §46.
- ²⁴ CEDH, [Waleša c. Pologne](#), 23 novembre 2023, n° 50843/21.
- ²⁵ La procédure d'arrêt pilote est un mécanisme par lequel la Cour, lorsqu'elle est saisie d'un grand nombre de requêtes révélant un problème structurel ou systémique dans l'ordre juridique d'un État, statue non seulement sur le cas individuel dont elle est saisie, mais identifie le dysfonctionnement sous-jacent et enjoint à l'État d'y remédier par des mesures générales dans un délai déterminé. Les affaires similaires pendantes peuvent être ajournées dans l'attente de l'exécution de l'arrêt. Ce mécanisme, consacré par l'article 61 du Règlement de la Cour, vise à traiter à la source les violations répétitives tout en allégeant la charge contentieuse de la Cour. Voy. : CEDH, Unité de la Presse, [Fiche thématique : Les arrêts pilotes](#), novembre 2023, 20 p.

²⁶ BOLLEYER N., SCHROEDER P., « Liberal-democratic self-defense through rights restrictions: the European Court of Human Rights between enabling self-defense and constraining governmental overreach », *Journal of European Public Policy*, 2025, 25 p., DOI: 10.1080/13501763.2025.2586066.

²⁷ *Ibid.*, pp. 8-10, tableau p.11 et 17-18. Les auteurs relèvent que la Cour refuse systématiquement d'appuyer sur l'article 17 les restrictions visant des partis politiques ou des candidats à des fonctions électives, même lorsqu'elle juge ces restrictions licites au regard d'autres dispositions de la Convention.

²⁸ ERGEC R., « la Convention européenne des droits de l'Homme à l'épreuve du détournement de pouvoir », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2022/2, n°130, pp. 225-234 (p.234), DOI: 10.3917/rtdh.130.0225.

²⁹ CEDH, *Navalnyy c. Russie*, 15 novembre 2018, n°s 295880/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13 et 43746/14.

³⁰ CEDH, *Chassagnou c. France*, 29 avril 1999, n°s 25088/94 28331/95 28443/95, §91.

³¹ CEDH, *Golder c. Royaume-Uni*, 21 février 1975, n° 4451/70.

³² CEDH, *Verein KlimaSeniorinnen c. Suisse*, 9 avril 2024, n° 53600/20, §4123.

³³ *Discours prononcé par Victor Orbán à la 25e Université d'été libre de Bálványos et Camp étudiant, Bâile Tușnad*, 26 juillet 2014, disponible sur le site du Premier ministre hongrois, *kormany.hu* : « when you have a two-thirds majority in Parliament you have the strongest possible legitimacy for the administration » (notre traduction : « la légitimité la plus forte possible »).

³⁴ DAVIS C., « Nations in Transit – brief : Hostile Takeover: How Law and Justice Captured Poland's Courts », Freedom House, 2018, p. 2. L'auteur rapporte ainsi les positions du PiS : « Kaczynski has long criticized what he describes as legal 'impossibilism,' the notion that it is impossible for a democratically elected Polish government to fulfill the 'nation's will' because of the checks and balances imposed on it by the Polish constitution » (notre traduction : l'« impossibilisme » juridique, soit l'idée que les mécanismes constitutionnels de contrôle empêcheraient le Gouvernement élu d'accomplir la « volonté de la nation »). S'agissant de la disqualification du Tribunal constitutionnel, l'auteur rapporte la formule suivante, attribuée au PiS : « In a democracy, the sovereign is the people, their representative parliament and, in the Polish case, the elected president. If we are to have a democratic state of law, no state authority, including the Constitutional Tribunal, can disregard legislation » (notre traduction : « dans un État démocratique, aucune autorité, y compris le Tribunal constitutionnel, ne peut faire abstraction de la législation »).

³⁵ Pour un aperçu complet et synthétique de cette jurisprudence, voy. : CAMERON I., « The European Court of Human Rights and Rule of Law Backsliding », European Policy Analysis, Swedish Institute for European Policy Studies, Mars 2023, 20 p.

³⁶ CEDH, *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, 1^{er} décembre 2020, n° 26374/18.

³⁷ La robustesse de la justice au Luxembourg fait l'objet de plusieurs chapitres du présent Stress test des institutions démocratiques du Luxembourg (Partie 4).

³⁸ CEDH, *Baka c. Hongrie*, 23 juin 2016, n° 20261/12.

³⁹ CEDH, *Grzeda c. Pologne*, 15 mars 2022, n° 43572/18.

⁴⁰ CEDH, Unité de la Presse, *Fiche thématique : Les mesures provisoires*, mars 2024, 18 p.

⁴¹ Depuis l'arrêt CEDH, *Mamatkoulov et Askarov c. Turquie*, 4 février 2005, n°s 46827/99 et 46951/99.

⁴² Ils identifient quatre outils procéduraux sous-utilisés : les mesures provisoires, la procédure d'arrêt pilote, la gestion des affaires par priorité, et le rôle renforcé du Comité des Ministres dans la surveillance de l'exécution des arrêts. Son plaidoyer repose sur les leçons tirées de la gestion tardive des affaires russes et polonaises, où l'intervention de la Cour n'est intervenue qu'après une consolidation substantielle du déclin démocratique. Voy. : O'LEARY S., GROZEV, Y., « *Avoiding Too Little Too Late : How the European Court of Human Rights Can Address Rule of Law and Democratic Governance Decline* », *VerBlog*, 20 octobre 2025, DOI: 10.59704/bd72637275948d4c.

⁴³ Une violation de l'article 18 peut être constatée même en l'absence de violation de l'article combiné. Une restriction peut être compatible avec la disposition matérielle tout en violant l'article 18 si le but conventionnel ne fait que dissimuler la poursuite d'une autre fin principale. Voy. : CEDH, *Merabishvili c. Géorgie*, 28 novembre 2017, n° 72508/13, §287.

⁴⁴ Lorsqu'une restriction poursuit à la fois un but conventionnel et un but innové, la Cour recherche le but prédominant, c'est à dire celui qui a réellement motivé les autorités et qui constituait la fin principale. Dans l'affaire *Selahattin Demirtaş c. Turquie* (n° 2), la Cour a jugé que la détention d'un parlementaire d'opposition poursuivait comme but prédominant de faire taire une voix critique et d'étouffer le pluralisme politique, bien que des accusations pénales formellement fondées aient été portées contre lui. Voy. : CEDH, *Selahattin Demirtaş c. Turquie* (n° 2), 22 décembre 2020, n° 14305/17.

⁴⁵ CEDH, *Navalnyy c. Russie*, 15 novembre 2018, n°s 295880/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13 et 43746/14.

⁴⁶ CEDH, *Kavala c. Turquie*, 11 décembre 2019, n° 28749/18.

⁴⁷ CEDH, *Juszczyszyn c. Pologne*, 6 octobre 2022, n° 35599/20.

⁴⁸ CEDH, *Baka c. Hongrie*, 23 juin 2016, n° 20261/12.

⁴⁹ CEDH, *Żurek c. Pologne*, 16 juin 2022, n° 39650/18.

⁵⁰ CEDH, *Halet c. Luxembourg*, 14 février 2023, n° 21884/18.

⁵¹ CEDH, *Lutgen c. Luxembourg*, 16 mai 2024, n° 36681/23.

⁵² *Ibid.*, §52.

⁵³ CEDH, *United Communist Party of Turkey c. Turquie*, 30 janvier 1998, n° 119392/92.

⁵⁴ CEDH, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, n° 9267/81.

⁵⁵ À titre d'exemple, dans l'affaire *Lutgen c. Luxembourg*, la requête avait été introduite le 29 septembre 2023 et l'affaire a été jugée le 16 mai 2024.

⁵⁶ O'LEARY S., GROZEV, Y., *op. cit.* note n° 42.

⁵⁷ CEDH, *Mammadov c. Azerbaïdjan*, 29 mai 2019, n° 15172/13.

⁵⁸ CEDH, *Kavala c. Turquie*, 11 juillet 2022, n° 28749/18.

⁵⁹ Sur le bilan du Luxembourg en matière d'exécution des arrêts de la CEDH, voy. : Democracy Reporting International / European Implementation Network, *Justice Delayed and Justice Denied. Non-implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law*, 2025, p. 108. Le rapport classe le Luxembourg parmi les États membres présentant un bilan « très bon » : seules 4 affaires demeuraient en attente d'exécution au 1^{er} janvier 2025, pour une durée moyenne d'exécution de 1 an et 6 mois (l'une des plus basses de l'Union européenne).

⁶⁰ CEDH, *Van den Burgt c. Luxembourg*, 14 mars 2024, n° 6732/21.

⁶¹ Cour de cassation, 19 juin 2025, n° 107/2025 pénal. Voy. aussi : Note sous l'arrêt, *Revue pénale luxembourgeoise*, n° 16, décembre 2025, p. 49.

⁶² Voy. dans ce sens : BENEDEK W., « Are the Tools of the Council of Europe Sufficient to Protect Human Rights, Democracy and the Rule of Law from Backsliding? », *European Convention on Human Rights Law Review*, 2020/1, pp. 151-158, DOI:10.1163/26663236-bja10011.

⁶³ Voy. BLOKKER P. et CLIQUENNOIS G., CHAPTEL S., CHAMPETIER B., *op. cit.* note n° 5.

⁶⁴ CEDH, [Résolution sur l'éthique judiciaire](#), adoptée par la Cour plénière le 21 juin 2021, modifiée le 16 décembre 2024.

⁶⁵ CEDH, [Instruction pratique édictée par la présidente de la Cour au titre de l'article 32 du Règlement de la Cour](#), 22 janvier 2024.

⁶⁶ Dans ce sens, voy. : HILPOLD P., *op. cit.* note n° 6.

⁶⁷ MARTY M., « Le droit international entre les mains des institutions nationales : un rempart contre les dérives autoritaires ? », *Stress test des institutions démocratiques*, Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 30 avril 2026, p. 14.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Cour constitutionnelle, [Arrêt n° 00146/21](#) du 19 mars 2021, *Mém. A 232*. Voy. aussi : Cour constitutionnelle, [Arrêt n°00202 du 27 février 2026](#), *Mém. A 120* à l'occasion duquel la Cour constitutionnelle, saisie sur renvoi préjudiciel quant à la constitutionnalité de l'article 26 (11) de la loi du 10 août 1991 sur la profession d'avocat (qui impose la comparution personnelle de l'avocat poursuivi disciplinairement, sans possibilité de représentation ni d'opposition en cas de défaut) a soumis à la Cour européenne des droits de l'homme, en application du Protocole n°16 à la Convention, une demande d'avis portant sur l'interprétation du droit à un procès équitable et des droits de la défense au sens des articles 6 et 13 de la Convention dans le cadre de procédures disciplinaires de la profession d'avocat. La Cour constitutionnelle a ainsi suspendu son examen de la constitutionnalité afin de l'effectuer à la lumière de l'interprétation par la Cour de Strasbourg des articles 6 et 13 de la Convention.

⁷⁰ [Avis consultatif de la Commission consultative des droits de l'homme du 17 janvier 2022](#), Proposition de révision du Chapitre II de la Constitutions, Session ordinaire 2021-2022, doc. parlementaire n°7755, pp. 6-7.

⁷¹ CEDH, [Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne](#), 7 mai 2021, n° 4907/18.

⁷² CEDH, [Advance Pharma sp. z o.o. c. Pologne](#), 3 février 2022, n° 1469/20.

⁷³ CEDH, [Juszczyszyn c. Pologne](#), 6 octobre 2022, n° 35599/20.

⁷⁴ CEDH, [Ukraine c. Russie](#), 25 juin 2024, n° 20958/14 et 38334/18.

⁷⁵ Cour de cassation, 27 novembre 2025, n° 166/2025 numéro CAS-2025-00061 du registre.

⁷⁶ [Avis consultatif de la Commission consultative des droits de l'homme du 17 janvier 2022](#), précité note n° 70, p. 6.

⁷⁷ MAURAS A., « [Le principe pro homine en Amérique latine : un principe herméneutique destiné à accorder la protection la plus favorable à l'être humain](#) », CERCOP, Université de Montpellier, 2023, 21 p. et MAURAS A., « La Consécration constitutionnelle des méthodes interprétatives en Bolivie », *Revue française de droit constitutionnelle*, 118/2019, pp. 385-407, DOI: <https://doi-org.proxy.bnl.lu/10.3917/rfdc.118.0385>.