

30 AVRIL 2026

STRESS TEST DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES

Le droit international entre les mains des institutions nationales : un rempart contre les dérives autoritaires ?

Marie MARTY

Résumé¹

- Le droit international, en particulier le droit international des droits humains, de même que les instances chargées d'en assurer la promotion, l'interprétation ou la bonne application, n'ont pas les faveurs des autocrates. Perçus, sans doute à juste titre, comme un moyen de freiner la mise en œuvre de leur projet autoritaire et accusés de brider l'expression populaire, les engagements internationaux des États sont rapidement remis en question en cas d'arrivée au pouvoir d'un parti illibéral.
- **Qu'en serait-il au Luxembourg dans l'hypothèse d'un basculement autoritaire ?**
- Les traités et conventions internationaux jouent un rôle important au Luxembourg. S'intégrant directement dans l'ordre juridique luxembourgeois, la jurisprudence considère avec constance que le droit international prime sur l'ensemble du droit national, y compris constitutionnel. Ce principe de primauté jouit d'une stabilité jurisprudentielle remarquable et fait l'objet d'un consensus, tant des pouvoirs publics que de la doctrine, qu'il semble difficile d'anéantir.
- Pour autant, sans le remettre frontalement en question, un gouvernement et/ou un parlement à tendance autoritaire pourrait décider de bafouer les droits et libertés que l'État, par l'adoption d'un instrument international, s'est pourtant engagé à respecter.
- **Le juge de droit commun aurait alors la responsabilité d'en assurer le respect.** Saisi d'un litige administratif ou judiciaire, **le juge peut annuler un acte administratif, sinon écarter une loi ou un règlement liberticide, qui seraient contraires au droit international.** Cette compétence, lorsqu'elle est exercée, est sans conteste un moyen de freiner les dérives autoritaires tant du pouvoir législatif que du pouvoir exécutif.
- Encore faut-il qu'un justiciable saisisse le juge, que la crainte de représailles administratives, les pressions politiques, ou tout simplement le coût fi-

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

nancier pourraient décourager. Par ailleurs, quand bien même un juge écarterait un règlement ou une loi contraires au droit international, sa décision ne bénéficierait que de l'autorité relative de la chose jugée : le règlement ou la loi liberticide resteraient toujours en vigueur et continueraient à être appliqués. De même, l'annulation d'un acte n'empêcherait en rien une autorité administrative d'en prendre un similaire, qui resterait en vigueur jusqu'à ce que le juge intervienne à nouveau.

- **La Cour constitutionnelle** pourrait éventuellement venir suppléer les carences du contrôle de conventionnalité des juges de droit commun. Si sa compétence se limite au contrôle de constitutionnalité des lois, l'interprétation qu'elle offre de la Constitution, « à la lumière » ou « à l'aune » des **instruments internationaux** constituerait un espoir pour limiter les assauts autoritaires du législateur.
- Les limites de la justice dans la protection des droits fondamentaux font écho à celles du Conseil d'État, qui intervient en amont de l'adoption d'une norme liberticide.
- **Dans l'État de droit tel que nous le connaissons au Luxembourg, les avis du Conseil d'État sur la conformité des projets ou propo-**

sitions de loi, ainsi que des projets de règlement grand-ducal, aux conventions internationales jouissent d'une grande autorité. Les avertissements de l'institution rendent attentifs le gouvernement et la Chambre des Députés quant au respect du droit supranational et sont généralement suivis. Ce rôle de vigie pourrait, en cas de dérives autoritaires, continuer de s'exercer dans une certaine mesure, particulièrement en alertant l'opposition ou l'opinion publique face aux mesures liberticides qu'un parti autocrate souhaiterait imposer à la population.

- Cependant, dans l'hypothèse de l'arrivée au pouvoir de dirigeants illibéraux déterminés et jouissant d'un grand soutien au sein du Parlement, **les alertes du Conseil d'État quant à l'inconventionnalité d'une norme seraient vaines, ses avis n'étant pas contraignants.** Plus encore, le renforcement continu de son indépendance ces dernières années pourrait aisément être balayé à la faveur d'une modification législative qui affecterait durablement sa composition et son mode de fonctionnement. Enfin, la Constitution offre déjà la possibilité de limiter ou de contourner son intervention effective.

Zesummefaassung²

- D'internationalt Recht, besonnech d'International Mënscherechtsnorme, souwéi déi fir deenen hir Fërderung, Interpretatioun an uerdnungsgeméiss Uwendung zoustänneg Instanze erfreeë sech kenger grousser Beléiftheet bei Autokraten. Well déi international Verflechtunge vun engem Staat am Fall, wou eng illiberal Partei zur Muecht opsteigt, zwiwelles zu Recht als e Mëttel zur Behënnerung vun hirem autoritäre Projet wouergeholl ginn an hinne virgeworf gëtt, d'Stëmm vum Vollek ze ënnerdrécken, gi se séier a Fro gestallt.
- **Wat géif zu Lëtzebuerg am Fall vun engem Èmschwung zum Autoritarismus geschéien?**
- Déi international Verträge a Konventiounen spillen eng weesentlech Roll zu Lëtzebuerg. D'Rechtspriechung ass direkt an déi lëtzebuergesch Rechtsuerdnung integréiert a geet konsequent dovun aus, dass d'Vëlkerrecht Virrang huet virum gesamten nationale Recht, dorënner och dem Verfassungsrecht. Dëse Virrangsprinzip ass, juristeschesch gesinn, bemierkenswäert stabil, a souwuel ënner öffentlechen Administratiounen wéi och ënner Wëssenschaftler herrscht doriwwer e Konsens, dee schwéier ze zerstéieren ze si schéngt.
- Ouni en direkt a Fro ze stellen, kéint eng Regierung an/oder e Parlament mat autoritären Tendenzen allerdéngs beschléissen, déi Rechter a Fräiheete mat Féiss ze trëppelen, déi de Staat sech awer duerch d'Unhuele vun engem internationalen Outil verpflichtet huet anzehalen.
- **En uerdentleche Riichter wär an deem Fall dofir zoustänneg, d'Anhalen dovun duerchzusetzen.** Bei administrativen oder judiciairé Litigë kann de Riichter en administrativen Akt ophiewe respektiv e Gesetz oder e Reglement ausser Kraaft setzen, déi d'Grondrechter beschneiden, wann dës géint d'Vëlkerrecht verstoussen. Dës Befugnis ass, wa se ausgeübt gëtt, ouni Zweifel e Mëttel, fir autoritär Entwécklung souwuel beim legislative wéi och beim exekutive Pouvoir anzedämmen.
- Heizou misst allerdéngs e Bierger eng Klo un de Riichter erundroen, wovun seng Angscht virun administrative Repressalien, politeschen Drock oder einfach de finanziellen Opwand en ofhale kéinten. Doriwwer eraus hätt d'Decisioun vum Riichter, wann dësen e Reglement oder e Gesetz ausser Kraaft setze géif, déi am Widersproch stinn zum Vëlkerrecht, nëmme eng bedéngt Rechtskraaft fir dee Fall: Dat Reglement oder dat Gesetz, déi d'Grondrechter beschneiden, wären trotzdem weider a Kraaft a géife weider ugewant ginn. Genausou géif d'Ausserkraaftsetze vun enger Bestëmmung eng administrativ Autoritéit absolut net dovun ofhalen, op eng änlech Bestëmmung zeréckzegräifen, déi a Kraaft bleiwe géif, bis de Riichter erëm agräift.
- Méiglecherweis kéint d'Verfassungsgericht d'Schwächte vun der Konventionalitéitskontroll vun den uerdentleche Riichteren ausgläichen. Obwuel seng Zoustännegkeet op d'Uwerpräiwung vun der Verfassungsméissegkeet vun de Gesetzter beschränkt ass, géif seng Interpretatioun vun der Verfassung „am Liicht“ vun den internationalen Outilen oder „gemooss dorun“ eng Hoffnung op eng Andämmung vun den autoritären Uwergrëffer duerstellen, déi duerch de Gesetzgeber verübt ginn.
- D'Grenze vun der Justiz beim Schutz vun de Grondrechter fannen hir Entsprechung an deene vum Staatsrot, dee scho virum Verabschiede vun enger Norm agräift, déi d'Grondrechter beschneit.
- **An deem Lëtzebuerger Rechtsstaat, dee mir kennen, genéissen d'Avise vum Staatsrot zur Konformitéit vu Projet-de-loien a vu Projekte vu Règlement-grand-ducalle mat internationale Konventiounen eng héich Autoritéit.** D'Manunge vun dëser Institutioun lenken d'Opmierksamkeet vun der Regierung a vun der Chamber op d'Anhale vum supranationalem Recht a ginn am Allgemenge befollegt. Dës Kontrollfunktioon kéint am Fall vun autoritären Entwécklungen weiderhin an engem gewëssene Mooss ausgeübt ginn, besonnesch fir d'Oppositioun oder d'Ëffentlechkeet ze warne vis-à-vis vu Moossnamen, déi d'Grondrechter beschneiden an déi eng autokratesch Partei der Bevëlkerung operleeë wéilt.
- Am Fall vum Opstig vun enger entschlossener illiberaler Féierungselitt zur Muecht, déi an der Chamber eng grouss Ënnerstützung genéisst, géifen **d'Manunge vum Staatsrot a Bezuch op d'Konventiounsinkompatibilitéit vun enger Rechtsnorm näischt bréngen, well seng Avisen net bannend sinn.** Ausserdeem kéint déi kontinuierlech Stärkung vu senger Onofhängegkeet, déi an de leschte Jore bedriwwen gouf, liicht duerch eng Gesetzesännerung réckgängeg gemaach ginn, déi seng Zesummesetzung a seng Aarbechtsweis dauerhaft beaflosse géif. Schliesslech bitt d'Verfassung elo schonn d'Méiglechkeet, e wierksaamt Agräife sengersäits anzeschränken oder ze ëmgoen.

² Dëst ass eng Iwwersetzung vun der ursprénglech op Franséisch verfaasster Zesummefaassung vun dëser wëssenschaftlecher Aarbecht.

Zusammenfassung³

- Das internationale Recht, insbesondere die Internationalen Menschenrechtsnormen, sowie die für deren Förderung, Auslegung und ordnungsgemäße Anwendung zuständigen Instanzen erfreuen sich keiner großen Beliebtheit bei Autokraten. Da die internationalen Verpflichtungen eines Staates im Falle eines Aufstiegs zur Macht einer illiberalen Partei zweifellos zu Recht als ein Mittel zur Behinderung ihres autoritären Projekts wahrgenommen werden und ihnen vorgeworfen wird, die Stimme des Volkes zu unterdrücken, werden sie schnell infrage gestellt.
- **Was würde in Luxemburg im Falle eines Umschwungs zum Autoritarismus geschehen?**
- Die internationalen Verträge und Konventionen spielen eine wesentliche Rolle in Luxemburg. Die Rechtsprechung ist direkt in die luxemburgische Rechtsordnung integriert und geht konsequent davon aus, dass das Völkerrecht Vorrang hat vor dem gesamten nationalen Recht, darunter auch dem Verfassungsrecht. Dieser Grundsatz des Vorrangs genießt eine bemerkenswerte juristische Stabilität und es herrscht sowohl unter öffentlichen Behörden als auch unter Wissenschaftlern ein Konsens darüber, der schwer zu beseitigen zu sein scheint.
- Ohne ihn direkt infrage zu stellen, könnte eine Regierung und/oder ein Parlament mit autoritären Tendenzen allerdings beschließen, diejenigen Rechte und Freiheiten mit Füßen zu treten, zu deren Einhaltung sich der Staat durch die Annahme eines internationalen Instruments jedoch verpflichtet hat.
- **Ein ordentlicher Richter wäre in diesem Fall dafür zuständig, die Einhaltung davon durchzusetzen.** Bei Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit verwaltungsrechtlichen oder gesetzgeberischen Beschlüssen **kann der Richter einen Verwaltungsakt aufheben beziehungsweise ein Gesetz oder eine Verordnung außer Kraft setzen, welche die Grundrechte beschneiden, wenn diese gegen das Völkerrecht verstoßen.** Diese Befugnis ist, wenn sie ausgeübt wird, zweifellos ein Mittel, um autoritäre Entwicklungen sowohl bei der Legislative als auch bei der Exekutive einzudämmen.
- Hierzu müsste allerdings ein Bürger dem Richter eine Klage vorlegen, wovon ihn die Angst vor administrativen Repressalien, politischer Druck oder einfach der finanzielle Aufwand abhalten könnten. Darüber hinaus hätte der Beschluss des Richters, wenn er eine Verordnung oder ein Gesetz außer Kraft setzen würde, die im Widerspruch zum Völkerrecht stehen, nur bedingte Rechtskraft für diese Streitsache: Die Verordnung oder das Gesetz, welche die Grundrechte beschneiden, würden dennoch in Kraft bleiben und weiterhin angewendet werden. Ebenso würde das Außerkraftsetzen einer Bestimmung eine Verwaltungsbehörde keineswegs daran hindern, auf eine ähnliche Bestimmung zurückzugreifen, die bis zu einem erneuten Eingreifen des Richters in Kraft bliebe.
- Möglicherweise könnte das Verfassungsgericht die Schwächen der Konventionalitätskontrolle der ordentlichen Richter ausgleichen. Obwohl seine Zuständigkeit auf die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen beschränkt ist, würde seine Auslegung der Verfassung **„angesichts“ der internationalen Instrumente oder „gemessen daran“** eine Hoffnung auf eine Eindämmung der autoritären Übergriffe des Gesetzgebers darstellen.
- Die Grenzen der Justiz beim Schutz der Grundrechte finden ihre Entsprechung in jenen des Staatsrats, der bereits vor der Verabschiedung einer die Grundrechte beschneidenden Norm eingreift.
- **In dem uns bekannten luxemburgischen Rechtsstaat genießen die Gutachten des Staatsrats zur Vereinbarkeit von Gesetzesentwürfen und Entwürfen von großherzoglichen Verordnungen mit internationalen Konventionen hohe Autorität.** Die Mahnungen dieser Institution lenken die Aufmerksamkeit der Regierung und der Abgeordnetenversammlung auf die Einhaltung des supranationalen Rechts und werden gemeinhin befolgt. Diese Kontrollfunktion könnte im Falle einer autoritären Entwicklung weiterhin in gewissem Umfang ausgeübt werden, insbesondere um die Opposition oder die Öffentlichkeit zu warnen angesichts von Maßnahmen, die die Grundrechte

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

beschneiden und die eine autokratische Partei der Bevölkerung auferlegen möchte.

- Im Falle des Aufstiegs zur Macht einer entschlossenen illiberalen Führungselite, die eine große Unterstützung im Parlament genießt, **wären die Mahnungen des Staatsrates in Bezug auf die Konventionsunvereinbarkeit einer Rechtsnorm vergeblich, da seine Gutachten nicht**

bindend sind. Außerdem könnte die in den letzten Jahren vorangetriebene kontinuierliche Stärkung seiner Unabhängigkeit leicht durch eine Gesetzesänderung zunichtegemacht werden, die seine Zusammensetzung und Arbeitsweise dauerhaft beeinflussen würde. Schließlich bietet die Verfassung derzeit bereits die Möglichkeit, ein wirksames Eingreifen seinerseits einzuschränken oder zu umgehen.

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé.

© **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](#).

Pour citer le présent document : Marie Marty, « 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.

Autrice : Dr Marie Marty, Cellule scientifique de la Chambre des Députés

Relecteur : Prof. Jörg Gerkrath, Université du Luxembourg

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

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

Requérant : Conférence des Présidents

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

Luxembourg, le 30 avril 2026.

Sommaire

1 – Le droit international, instrument de la protection des droits et libertés au Luxembourg	9
1.1 – Le rôle protecteur du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois	9
1.1.1 – L'intégration du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois	9
1.1.2 – La suprématie du droit international sur le droit national	9
1.2 – La solidité de la primauté du droit international en cas de dérive autoritaire	10
2 – Le juge, garant du respect du droit international en cas de dérive autoritaire ?	12
2.1 – Le rôle essentiel mais limité du juge de droit commun	12
2.1.1 – Le pouvoir du juge face aux actes contraires au droit international	12
2.1.2 – Les faiblesses de la garantie juridictionnelle	13
2.2 – Quel rôle pour la Cour constitutionnelle ?	15
3 – Le Conseil d'État, garant du respect du droit international en cas de dérive autoritaire ?	17
3.1 – Le rôle du Conseil d'État dans la défense des droits et libertés	17
3.1.1 – Face aux dérives du législateur	17
3.1.2 – Face aux dérives du gouvernement	18
3.2 – Les limites du Conseil d'État en tant que gardien des droits et libertés	18
3.2.1 – Le rôle simplement consultatif de l'institution	18
3.2.2 – Le possible contournement de l'institution	19
3.2.3 – L'affaiblissement de l'institution	20

Le droit international, en particulier en matière de protection des droits humains, joue un rôle essentiel pour prévenir les écarts ou dérives des pouvoirs publics. De nombreux instruments internationaux, tels que la Convention européenne des droits de l'homme ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, consacrent des droits et libertés, chers au régime démocratique et respectueux de l'état de droit qu'est le Luxembourg. Ces instruments font partie intégrante de l'ordre juridique luxembourgeois. Nombre d'entre eux sont directement applicables et s'imposent aux autorités publiques. La Cour constitutionnelle, si elle ne vérifie pas la conformité des lois aux instruments internationaux, donne une interprétation de la Constitution en harmonie avec les conventions internationales, allant même jusqu'à reconnaître un « socle commun » de droits fondamentaux reposant sur des garanties équivalentes. Le Conseil d'État, à travers l'examen des projets de règlement grand-ducal et des propositions et projets de loi, leur donne pleine résonance afin que les normes nationales soient adoptées en conformité avec le droit supranational. Quand ces normes nationales sont mises en œuvre, les droits et libertés protégés par les instruments internationaux sont régulièrement invoqués par le justiciable devant le juge de droit commun, qui les applique au litige ou aux poursuites dont il est saisi. Plus encore, en cas de contrariété avec une norme nationale, par exemple lorsqu'une loi vient porter atteinte à un droit consacré par un instrument international, le juge devrait donner la préférence à la norme internationale.

Cependant, les projets autocratiques s'accommodent mal des limites consacrées par certains instruments internationaux, en particulier lorsqu'ils protègent les voix critiques ou les plus vulnérables. Dans les mots des autocrates, ces instruments et les juridictions internationales qui en assurent la bonne interprétation deviendraient des menaces pour la souveraineté nationale, sinon pour la démocratie. Ils constitueraient des entraves à la pleine expression démocratique, que le pouvoir législatif se sentirait légitime d'outrepasser, la loi adoptée par les représentants du peuple devenant l'instrument premier des dérives autoritaires. Ils représenteraient des gênes dans la gouvernance efficace du pays, que le pouvoir exécutif se sentirait libre de contourner, en adoptant des règlements manifestement contraires à ces droits et libertés supranationaux.

À la lumière de l'examen du basculement progressif de régimes étrangers, l'analyse de la résilience des institutions luxembourgeoises mobilisant le droit international face aux assauts autoritaires sera abordée dans la présente note à travers deux questions :

– L'articulation harmonieuse du droit international et du droit national serait-elle en danger en cas de dérive autoritaire au Luxembourg ?

– Est-ce que les institutions démocratiques garantissant la protection du droit international au Luxembourg seraient assez solides pour contrer les dérives d'un pouvoir prompt à adopter des mesures liberticides pour asseoir son autorité ?

Pour aborder ces questions, quelques rappels quant au rôle du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois, en particulier eu égard à la primauté du droit supranational sur l'ensemble du droit national, offriront l'occasion d'examiner et de confirmer la solidité de l'approche luxembourgeoise quant à la place suprême qui est accordée aux traités internationaux (Partie 1). Ce constat nous permettra d'évaluer la question de la mobilisation du droit international par le juge de droit commun, que ce soit pour annuler ou écarter une norme liberticide, en soulignant les faiblesses de l'intervention juridictionnelle pour limiter les dérives normatives autoritaires, tout en ouvrant la question de l'intervention éventuelle de la Cour constitutionnelle (Partie 2). Enfin, en tant que gardien des droits fondamentaux, le Conseil d'État joue un rôle certain dans la conformité des lois et règlements grand-ducaux au droit supranational. Cependant, l'autorité qui lui est accordée survivrait difficilement aux velléités d'un parlement ou d'un gouvernement autoritaire (Partie 3).

1 – Le droit international, instrument de la protection des droits et libertés au Luxembourg

Le droit international joue un rôle déterminant dans la protection des droits et libertés au Luxembourg, non seulement parce que le justiciable peut directement s'en prévaloir devant le juge, mais aussi et surtout parce qu'il a une valeur supérieure au droit national (1.1). Si le principe de primauté du droit international sur le droit national est solidement ancré en droit luxembourgeois, on imagine aisément qu'il serait remis en question en cas de dérives autoritaires, dans la mesure où il offrirait une possibilité d'écarter les intentions liberticides du pouvoir nouvellement en place (1.2).

1.1 – Le rôle protecteur du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois¹

1.1.1 – L'intégration du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois

Le Luxembourg est un pays de tradition moniste² : les traités internationaux s'intègrent dans l'ordre juridique luxembourgeois une fois introduits par une loi d'approbation, ratifiés et dûment publiés, aux vœux de l'article 46 de la Constitution. Il n'est pas nécessaire de les transformer en des normes de droit interne pour qu'ils produisent des effets³.

Leur application par les autorités internes est conditionnée par :

- la force obligatoire de l'accord international dans l'ordre international, indépendamment de sa dénomination,
- leur introduction en droit interne par une loi d'approbation conformément à l'article 46 de la Constitution⁴,

- l'applicabilité directe de la disposition de l'accord international qui est invoquée.

Ainsi, la Convention européenne des droits de l'homme, instrument majeur dans la protection des droits et libertés fondamentales, est directement invocable devant les juridictions luxembourgeoises⁵. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est également directement applicable, pour autant qu'elle soit invoquée dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne⁶.



Le justiciable peut s'en prévaloir devant le juge et faire valoir les droits qu'il tire directement de l'instrument international en question.

Il n'est cependant pas évident de savoir si un instrument international est d'effet direct⁷. Il est des situations où les juridictions déniaient l'effet direct de certaines normes de droit international, ou se montrent hésitantes⁸. Récemment, la Cour de cassation a estimé que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (dite Convention d'Istanbul) ne conférait pas de droits subjectifs individuels qui pourraient être exercés devant les tribunaux luxembourgeois, sans toutefois expliciter ses critères⁹.

Si les conventions en matière de droits humains sont nombreuses¹⁰, ces situations floues ne sont pas satisfaisantes pour le justiciable lorsqu'il envisage de se prévaloir du droit international pour parer aux mesures liberticides qui pourraient être prises par des pouvoirs publics illibéraux.

1.1.2 – La suprématie du droit international sur le droit national

Le rôle du droit international dans la protection de l'état de droit et des libertés fondamentales des individus s'exprime également à travers la question de sa place hiérarchique dans l'ordonnement juridique des actes normatifs.

« L'architecture d'un système normatif s'apparente à celle d'un édifice »¹¹, souvent représenté sous une forme de pyramide¹², la norme suprême à son sommet. Ce principe de hiérarchie des normes implique que chaque norme doit être conforme ou compatible avec les normes ayant une force supérieure.

Dans l'ordre juridique luxembourgeois, le droit international a une force juridique supérieure à l'ensemble des normes nationales, y compris la Constitution.



Figure 1 : Hiérarchie des normes au Luxembourg¹³

Cette approche peu commune, sinon radicale¹⁴, fait l'objet d'un consensus politique, jurisprudentiel, institutionnel et doctrinal au Luxembourg¹⁵.

La suprématie ou primauté du droit international sur le droit national a pour conséquence qu'en cas de contrariété entre deux normes qui ont vocation à s'appliquer, la norme nationale (Constitution, loi ou règlement) et la norme internationale, la préférence doit être donnée à la norme internationale¹⁶.

Plus concrètement :

- la loi nationale, même si elle a été adoptée postérieurement à la norme internationale, doit être écartée en cas de contrariété au droit international ;
- les normes « constitutionnelles ne peuvent être appliquées que si et dans la mesure où elles sont compatibles avec les normes consacrées par les

conventions de droit international [relatives aux droits de l'homme] régulièrement incorporées dans le droit interne et ayant des effets directs dans l'ordre juridique national »¹⁷.

Cette approche est en conformité avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), pour laquelle la primauté du droit de l'Union européenne sur le droit national, y compris les normes constitutionnelles, est un principe fondamental de l'ordre juridique communautaire¹⁸.

Dans le régime démocratique et attaché à l'état de droit que nous connaissons actuellement au Luxembourg, les pouvoirs publics respectent, ou à tout le moins s'engagent à respecter, le droit international et les garanties qu'il offre aux citoyens. Cependant, un parti autoritaire au pouvoir choisirait de s'affranchir de ces engagements s'ils mettaient en péril son projet autoritaire.

La primauté du droit international sur le droit national est un principe qui, mobilisé par le juge (cf. partie 2 *infra*), pourrait venir limiter un gouvernement illibéral en sanctionnant les actes qui ne respectent pas les droits consacrés dans les instruments internationaux. Le juge de droit commun aurait également la faculté d'écarter l'application d'une loi liberticide.

1.2 – La solidité de la primauté du droit international en cas de dérive autoritaire

C'est une tactique constatée dans de nombreux régimes engagés dans un processus de basculement anti-démocratique : remettre en cause les institutions nationales et internationales protectrices des droits fondamentaux et de l'état de droit et l'influence qu'elles pourraient avoir sur l'action des gouvernants.



La Cour européenne des droits de l'homme, en tant que juridiction chargée de statuer sur les éventuelles violations des droits humains par les États signataires, est particulièrement exposée aux critiques. En témoigne une lettre ouverte adressée par neuf États membres, le 22 mai 2025, critiquant son approche en matière d'immigration, qui limiterait la liberté des États de prendre des décisions politiques dans « leurs propres démocraties »¹⁹.

Dans un contexte de critiques récurrentes d'ingérences ou de partis pris, par la Fédération de Russie, à l'égard du Conseil de l'Europe, la Cour constitutionnelle russe a jugé qu'elle n'était pas tenue d'exécuter les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme condamnant la Russie s'ils lui paraissaient contraires à la Constitution russe, avant que la Russie ne soit finalement exclue du Conseil de l'Europe en 2022 à la suite de l'invasion de l'Ukraine²⁰. La Russie n'est plus un État contractant à la Convention européenne des droits de l'homme depuis 2022.

Ces exemples à l'étranger conduisent à s'interroger sur la solidité de l'approche luxembourgeoise, dans l'hypothèse de l'arrivée au pouvoir d'un parti autoritaire qui verrait le droit international comme un obstacle à la réalisation de ses projets. **Est-ce que la primauté du droit international pourrait être remise en cause, voire neutralisée, en cas de dérives autoritaires du gouvernement ou du législateur ?**

Pour tâcher de répondre à cette question, quelques éléments doivent être pris en considération :

- La primauté du droit international sur le droit national imprègne les autorités publiques luxembourgeoises depuis le XIX^e siècle²¹, et semble solidement ancrée dans l'ordre juridique luxembourgeois, quand bien même la justification du principe n'est pas clairement déterminée²².
- La primauté du droit international est **proclamée avec constance depuis des décennies** par la jurisprudence administrative²³, judiciaire²⁴ et récemment constitutionnelle²⁵. La Cour constitutionnelle interprète également la Constitution luxembourgeoise à la lumière du droit international²⁶.
- La Constitution ne consacre pas expressément le principe²⁷. Le Constituant de 2023 n'a pas souhaité l'y inscrire en ce que « la primauté du droit international et son effet dans l'ordre juridique interne sont réglés à suffisance par la jurisprudence constante luxembourgeoise mettant l'accent sur les engagements internationaux du Luxembourg »²⁸. Ajoutons que si le principe n'est pas expressément consacré dans la Constitution, il y trouve une certaine manifestation en l'article 102 de la Constitution, lequel prévoit que les juges n'appliquent les lois et règlements que pour autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures, mais aussi en l'article 95 relatif au Conseil d'État, lequel vérifie la conformité des projets

et propositions de lois aux normes de valeur supérieure, à savoir la Constitution, les traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie, les actes juridiques de l'Union européenne ou les principes généraux du droit.

Ainsi, si la critique politique véhémement est toujours envisageable, l'anéantissement du principe de la primauté du droit international par un pouvoir autoritaire semble difficile à mettre en œuvre.

La consécration jurisprudentielle du principe, plutôt que d'être considérée comme une faiblesse, semble au contraire être une force au Luxembourg, où la justice jouit d'une véritable indépendance. Ce constat est d'autant plus fort que la Cour constitutionnelle, ayant récemment rappelé le principe de primauté, est une juridiction indépendante composée de magistrats selon les exigences de l'article 112 de la Constitution, ce qui, *a priori*, la préserve des immixtions du pouvoir politique²⁹. Par ailleurs, la jurisprudence au Luxembourg jouit d'une grande stabilité, ce qui rend la remise en question d'un principe séculaire peu probable, en particulier lorsque le principe a été consacré par les plus hautes juridictions du pays et alors que « l'unanimité doctrinale sur la question est impressionnante »³⁰. Une remise en question de la primauté, à l'occasion d'un contentieux, ne porterait à conséquence que dans l'hypothèse d'un revirement de jurisprudence brutal, ce qui semble *a priori* contraire au principe de sécurité juridique.

Ce constat fait, nous verrons dans les parties 2 et 3 que, si la proclamation du principe est plus ou moins sauve, son efficacité peut être aisément réduite à néant par un gouvernement autoritaire, en particulier avec l'appui d'une Chambre des Députés soutenant son action.

2 – Le juge, garant du respect du droit international en cas de dérive autoritaire ?

L'intégration du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois et sa primauté par rapport au droit national représentent, *a priori*, une garantie contre les décisions administratives, règlements et lois qui seraient attentatoires aux libertés individuelles et aux droits fondamentaux, dès lors qu'ils trouvent leur fondement dans une norme supranationale. **Le juge de droit commun pourrait, à l'occasion d'un contentieux, écarter ou annuler les normes problématiques.**

En pratique cependant, plusieurs considérations tenant aux limites du pouvoir juridictionnel montrent que le droit international pourrait être facilement bafoué par la mise en œuvre de normes liberticides, qu'elles émanent de l'exécutif ou du législateur (2.1). La Cour constitutionnelle pourrait constituer un palliatif : par son interprétation de la Constitution à la lumière des traités internationaux, elle pourrait contribuer au rayonnement protecteur du droit international à travers le contrôle de constitutionnalité (2.2).

2.1 – Le rôle essentiel mais limité du juge de droit commun

2.1.1 – Le pouvoir du juge face aux actes contraires au droit international

2.1.1.1 – L'annulation des actes administratifs (contrôle direct)

Le juge administratif est compétent³¹ pour connaître de la légalité des actes administratifs à caractère individuel – une décision administrative à l'égard d'un administré – ou réglementaire – contenant « des normes générales et impersonnelles s'appliquant à un nombre indéterminé de cas »³².

Le juge administratif examine les recours invoquant notamment un excès et détournement de pouvoir, qui est le fait, pour une autorité administrative, d'exercer un pouvoir dans un but autre que celui pour lequel il

lui a été conféré, mais aussi invoquant une violation de la loi. **Cette dernière hypothèse vise la violation de tout acte normatif qui, dans la hiérarchie des normes, se situe au-dessus de l'acte administratif attaqué, y compris le droit international.**

En ce qui concerne les actes réglementaires, l'article 103 de la Constitution prévoit que « [l']annulation d'un règlement par une juridiction de l'ordre administratif a un caractère absolu à partir du jour où le jugement ou l'arrêt est coulé en force de chose jugée, à moins que la juridiction prononçant l'annulation n'ordonne un autre délai ».

On identifie aisément le rôle essentiel du juge administratif dans la limitation des autorités administratives enclines à prendre des actes portant atteinte aux libertés fondamentales : **une décision juridictionnelle d'annulation entraîne la disparition de l'acte en question de l'ordre juridique et ce à l'égard de tous (effet *erga omnes*).**

2.1.1.2 – L'inapplication des lois et règlements (contrôle incident)

À côté du contentieux de l'annulation devant le juge administratif, tant le juge judiciaire que le juge administratif sont compétents pour **écarter une norme contraire au droit international** à l'occasion d'un contentieux dont ils sont saisis.

Aux termes de l'article 102 de la Constitution, « [l]es juridictions n'appliquent les lois et règlements que pour autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures ».

Cet article, reformulé à l'occasion de la révision de la Constitution de 2023³³, assoit le rôle du juge luxembourgeois dans le contrôle de conventionnalité, lui permettant de laisser inappliquée toute norme nationale infra-constitutionnelle qui serait contraire au droit international³⁴.

Le contrôle incident de conventionnalité du juge de droit commun s'opère :

- **sur les règlements** – soit lorsque le délai de trois mois pour demander leur annulation devant le juge administratif est expiré, soit lorsque leur in-conventionnalité est invoquée devant le juge judiciaire ;
- **sur les lois.**

Par exemple, à l'occasion de poursuites pénales contre un journaliste, une loi restreignant de manière injustifiée et disproportionnée la liberté d'expression peut être jugée, par le juge pénal de droit commun, contraire à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme : il n'appliquera pas la loi luxembourgeoise contraire au droit supérieur.

Ce deuxième cas de figure est, à tout le moins en théorie, remarquable en ce qu'il permet au juge d'écarter, pour les justiciables qui l'ont saisi, l'application d'une loi régulièrement adoptée par le Parlement ou un règlement. Les conséquences pour le justiciable sont concrètes et immédiates, il bénéficie de la protection du droit international par l'intermédiaire du juge national.

C'est une compétence que le juge exerce de manière autonome, sans mobiliser la Cour constitutionnelle, dont l'office se limite au contrôle de la constitutionnalité des lois. Au besoin, le juge interne saisira la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle s'il s'agit d'interpréter le droit de l'Union pour, finalement, écarter le droit national.

2.1.2 – Les faiblesses de la garantie juridictionnelle

2.1.2.1 – Une garantie conditionnée à l'accès effectif à un tribunal

La fragilité de l'invocabilité et de la primauté du droit international en tant que barrières aux dérives d'un pouvoir autoritaire repose sur le fait **qu'une juridiction doit être saisie** : l'intervention protectrice du juge repose essentiellement sur l'introduction d'une action en justice par un citoyen, lésé par la mise en œuvre de la norme en question.

De manière générale, la justice luxembourgeoise figure en bonne place des classements évaluant l'accessibilité et l'indépendance de la justice³⁵, ce qui

laisse espérer l'intervention efficace du juge pour limiter les dérives des gouvernants.

Cela étant, l'accès effectif à un tribunal n'est pas sans critique au Luxembourg³⁶. Les rigueurs de la Cour de cassation et son formalisme excessif ont été, à plusieurs reprises, condamnés par la Cour européenne des droits de l'homme³⁷. La question de l'accès des associations au juge est aussi problématique. Contrairement à la France, le droit d'agir des associations dans la défense d'un intérêt collectif est, en l'état actuel du droit, extrêmement difficile³⁸. Or, dans un contexte d'atteinte des pouvoirs publics aux droits et libertés des plus vulnérables, l'action des associations, et de la société civile de manière plus générale, est vouée à jouer un rôle essentiel pour porter certaines causes devant le juge³⁹.

Par ailleurs, en pratique, avoir recours au juge n'est pas un chemin sans obstacles, en particulier pour les personnes les plus vulnérables, qui n'auront ni les fonds, ni la volonté pour contester en justice certaines décisions. **Dans un contexte de basculement anti-démocratique, la peur des représailles exercées par un pouvoir autoritaire, comme le refus de renouveler une autorisation ou un contrat, l'arrêt du financement d'un projet ou le retrait d'une subvention, ou la menace d'un acharnement administratif,** sont nécessairement pris en considération par toute personne qui souhaiterait remettre en cause les actes du gouvernement ou du législateur.



En 2025, les universités américaines ont fait l'objet de pressions sans précédent de la part de l'exécutif. Dans le viseur de l'administration figuraient les manifestations d'étudiants en soutien à la cause palestinienne sur les campus universitaires, mais aussi les programmes d'inclusion, d'égalité et de diversité⁴⁰. Des mesures telles que le gel de financements, l'interdiction d'inscrire des étudiants étrangers ou la perte d'un statut fiscal avantageux ont été annoncées ou adoptées pour faire pression sur les établissements.

Harvard a refusé les demandes de l'administration et s'est engagée dans la voie judiciaire : en juin 2025, un juge a bloqué temporairement l'interdiction d'accueillir des étudiants étrangers et en septembre 2025, une cour fédérale a annulé le gel des subventions accordées à l'université⁴¹. Diverses actions en justice sont encore en cours.

En revanche, de nombreuses universités dont les plus prestigieuses ont plié face aux pressions et conclu un accord avec l'administration pour préserver leurs financements, plutôt que d'ester en justice⁴².

2.1.2.2 – Une garantie reposant sur la mobilisation (correcte) du droit international

Lorsqu'un justiciable saisit une juridiction et invoque une violation du droit international par l'administration, un ministre ou le législateur, encore faut-il convaincre le juge de se prononcer en ce sens.

Or, l'application et l'interprétation du droit international en droit interne ne sont pas tâche aisée. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en ce qu'elle est liée aux cas d'espèce qui lui sont soumis, laisse une marge d'interprétation au juge national, quand bien même serait-il engagé dans le respect des droits humains. En témoignent par exemple les condamnations du Luxembourg par la Cour européenne des droits de l'homme⁴³ : elles sont certes très peu nombreuses, ce dont il faut se féliciter, mais elles existent. **Sans commune mesure, soulignons-le, avec les condamnations d'autres États tels la Hongrie (36 en 2023, 48 en 2024, 20 en 2025), la Turquie (72 en 2023, 67 en 2024, 66 en 2025) ou l'Italie (48 en 2023, 51 en 2024, 62 en 2025), dont les autorités sont pourtant tenues de respecter les droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme⁴⁴.**

L'ouverture affichée à l'égard du droit international peine ainsi parfois à se retrouver dans la réalité du contentieux. Un exemple en matière de droit d'asile, contentieux qui touche des personnes particulièrement vulnérables et qui seraient susceptibles d'être visées par des mesures liberticides d'un gouvernement autoritaire. Dans cette matière, les juges administratifs ont pu faire une application critiquée du droit international, en écartant un temps les exigences de la Convention relative aux droits de l'enfant ou du droit de l'Union européenne⁴⁵.

Dans l'hypothèse d'un basculement autoritaire, un juge qui serait favorable au pouvoir autoritaire ou visé par des pressions du pouvoir politique, pourrait exploiter l'imprécision du droit international, sinon lui dénier tout effet direct, pour donner une interprétation favorable au pouvoir autoritaire, tout en donnant l'apparence d'une bonne application du droit.

2.1.2.3 – L'effet limité de la décision du juge

- **L'autorité relative de la chose jugée**

Lorsqu'un juge constate l'inconventionnalité d'un règlement ou d'une loi, à moins qu'il s'agisse d'un recours en annulation contre un règlement, la décision d'écartier la norme litigieuse ne vaut que pour le contentieux en question (autorité relative de la chose jugée) :

- **le règlement contraire au droit international n'est pas annulé**, il restera en vigueur et pourra fonder de nouvelles décisions individuelles tout autant liberticides ;
- **la loi écartée n'est pas abrogée, elle restera en vigueur et continuera d'être applicable.**

Un gouvernement peu scrupuleux quant au respect de l'état de droit n'hésiterait pas à continuer à appliquer une loi contraire au droit international et prendre des actes sur le fondement de cette loi inconventionnelle, laissant au justiciable le soin de retourner devant le juge, tout en misant sur son épuisement judiciaire. Dans la même lignée, une majorité parlementaire de tendance autoritaire ne s'empresserait pas d'abroger une loi déclarée contraire à un traité international.

- **L'intervention tardive de la décision**

La durée des procédures juridictionnelles peut également être exploitée par un gouvernement autoritaire, pour qu'un règlement ou une loi continuent d'être appliqués un certain temps avant qu'un juge se prononce sur leur conformité au droit international.



Si l'efficacité et l'indépendance de la justice au Luxembourg figurent en bonne place du classement réalisé par le *World Justice Project*⁴⁶, la longueur des délais devant les juridictions civiles et pénales sont les principales défaillances identifiées. **Les juridictions administratives, juridictions privilégiées pour contrer les dérives autoritaires du pouvoir exécutif, sont particulièrement sous tension ces dernières années.** En 2022, le délai de traitement moyen entre l'introduction d'un recours et une première décision était de 528 jours devant le Tribunal administratif, 228 jours devant la Cour administrative⁴⁷. Les chiffres plus récents⁴⁸ montrent encore un engorgement certain du Tribunal administratif : les plaidoiries, intervenant après les échanges écrits dans des délais fixés par la loi, peuvent être fixées des mois, voire des années, après le dépôt des mémoires (2 ans pour la plus tardive). Après plaidoiries, les délais moyens de prononcé sont entre 3 et 4 mois.

Ces déficiences, si elles sont déjà à regretter dans un régime respectueux de l'état de droit, seraient grandement préjudiciables au justiciable en cas de dérive autoritaire, en particulier dans l'hypothèse où les recours contre les actes irréguliers de l'administration augmenteraient. Ces actes, faute de décisions juridictionnelles suffisamment rapides, prospéreraient des années avant d'être annulés ou écartés par le juge.



Prendre des mesures illégales en misant sur l'intervention tardive du juge n'est pas une pratique réservée aux États autoritaires.

Plusieurs préfectures en France, en particulier la préfecture de Paris, sont critiquées pour édicter des arrêtés d'interdiction de manifester à caractère disproportionné, publiés dans des conditions qui empêchent tout recours en temps utile⁴⁹. La pratique semble être devenue fréquente, y compris dans d'autres domaines comme l'environnement, notamment pour les arrêtés autorisant la surveillance de rassemblements par drone.

Une publication tardive, voire inexistante, rend impossible l'exercice d'un recours devant le juge administratif (un référé liberté) avant la mise en application des arrêtés préfectoraux, voire la sanction des manifestants non informés de l'interdiction. La suspension ou l'annulation d'un arrêté préfectoral par le juge intervient, le cas échéant, alors que l'atteinte aux libertés s'est déjà réalisée.

- **La diffusion limitée**

Si les juridictions administratives diffusent la totalité de leur jurisprudence, tout comme la Cour de cassation, ce n'est pas le cas des juridictions judiciaires du fond. En matière civile et pénale, en 2022, seulement 25 à 50 % des décisions au fond faisaient l'objet d'une publication⁵⁰.

Or, en l'absence d'effet *erga omnes* d'une décision constatant l'inconventionnalité d'une loi, seules la diffusion et la visibilité de la décision pourront lui donner pleine résonance et inspirer d'autres justiciables à s'en saisir. Ce rôle de diffusion incombe en premier lieu aux juridictions, mais **ne pourra prospérer efficacement que dans l'analyse et la critique scientifique, en particulier universitaire, encore peu développée au Luxembourg en comparaison avec les États voisins.**

- **L'adoption d'une norme similaire à la norme écartée**

Enfin, l'action du juge, quand bien même aboutirait-elle à un résultat protecteur pour les individus, peut être rapidement balayée par **l'adoption d'un nouvel acte par l'administration, le gouvernement ou le parlement, similaire à la norme annulée ou écartée.**



En 2017, le Parlement hongrois a adopté une loi (dite anti-ONG) sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, imposant des obligations d'enregistrement et de déclaration des aides étrangères reçues, sous peine de sanctions.

Sur recours en manquement introduit par la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne a estimé qu'une telle législation introduisait des restrictions discriminatoires et injustifiées à l'égard des dons étrangers accordés aux organisations de la société civile, en violation de la libre circulation des capitaux et de plusieurs dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (notamment le droit au respect de la vie privée et le droit à la liberté d'association)⁵¹.

En réponse à cet arrêt de la CJUE, la loi en question a été abrogée en 2021. Cependant, en 2023, un dispositif similaire a été réintroduit, instituant un Bureau pour la défense de la souveraineté chargé notamment d'enquêter sur toute activité menée à l'aide de fonds étrangers, qui pourrait influencer le résultat des élections ou la volonté des électeurs. Selon la Commission européenne, les larges pouvoirs discrétionnaires de ce Bureau affecteront de manière disproportionnée les organisations de la société civile, les médias et les journalistes⁵². C'est également l'avis de l'avocate générale Kokott⁵³.


2.2 – Quel rôle pour la Cour constitutionnelle ?

Aux vœux de l'article 112 de la Constitution et conformément à la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle, la Cour constitutionnelle vérifie, à travers le mécanisme préjudiciel, la conformité d'une loi aux dispositions de la Constitution. En cas de constat de non-conformité, les dispositions en question cessent d'avoir un effet juridique le lendemain de la publication de l'arrêt de la Cour constitutionnelle au Journal officiel.

La Cour constitutionnelle n'a pas compétence pour contrôler la conformité des lois au droit international. Cependant, la jurisprudence de la Cour montre qu'à travers le contrôle de constitutionnalité, la juridiction tend à garantir le respect des droits fondamentaux, consacrés par des instruments internationaux, par le législateur.

La démarche de la Cour constitutionnelle consiste en effet « à interpréter le droit constitutionnel des droits de l'Homme à la lumière des instruments de droit régional de même nature »⁵⁴. Les dispositions constitutionnelles relatives au droit à un procès équitable et au droit au recours effectif sont lues « à la lumière des articles 6, paragraphe 1, et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »⁵⁵. Dans un autre domaine mais suivant la même dynamique, les dispositions de l'article 107 de la Constitution consacrant le principe de l'autonomie communale, sont lues à l'aune de la Charte européenne de l'autonomie locale⁵⁶.

Par ailleurs, en 2021, à l'occasion d'une question préjudicielle portant sur le droit à un recours effectif et le droit d'accès au juge, la Cour constitutionnelle a posé les premiers jalons de ce qu'elle désigne **comme un « socle commun » d'instruments protecteurs des droits des individus**, à savoir les normes constitutionnelles, la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵⁷. Cette approche a été confirmée et précisée par plusieurs arrêts⁵⁸.

 Un arrêt du 27 février 2026⁵⁹ a marqué une nouvelle étape dans l'interprétation « conventionnelle » de la Constitution : la Cour constitutionnelle, saisie d'une question de conformité de la loi luxembourgeoise sur la profession d'avocat à l'article 110 de la Constitution, relatif au droit à une procédure équitable et au respect des droits de la défense, a sollicité l'avis de la Cour européenne des droits de l'homme⁶⁰. La Cour constitutionnelle lui de-

mande, en substance, si le droit national porte atteinte aux droits garantis par la Convention EDH.

Il n'est enfin pas exclu que la Cour constitutionnelle se réfère aux instruments internationaux de proclamation des droits humains, lorsqu'il s'agira d'interpréter l'article 2 de la Constitution, lequel prévoit que le Grand-Duché « est fondé sur les principes d'un État de droit et sur le respect des droits de l'Homme ».

Par cet attachement au droit international dans l'interprétation des droits consacrés par la Constitution, en particulier par la mobilisation et la modulation d'un « socle commun », la Cour constitutionnelle pourrait jouer un rôle non négligeable dans la censure des lois portant atteinte aux droits fondamentaux, lorsqu'ils se trouvent consacrés à la fois dans la Constitution et dans un instrument international.

Une loi liberticide – portant atteinte de manière disproportionnée à la liberté d'expression ou au respect de la vie privée, tels que protégés par la Convention EDH – pourrait être déclarée contraire à la Constitution et cesser d'avoir un effet juridique.

Contrairement à la décision du juge de droit commun, qui ne revêt que l'autorité relative de la chose jugée, **l'arrêt de la Cour constitutionnelle a un effet erga omnes⁶¹ : la loi contraire au droit international serait ainsi censurée à l'égard de tous⁶².**

Encore faudrait-il, néanmoins, que la décision de la Cour constitutionnelle soit publiée au Journal officiel, l'absence de publication étant une stratégie déjà éprouvée en Pologne pour priver d'effet les décisions du Tribunal constitutionnel⁶³.

La voie de la Cour constitutionnelle, si elle mérite d'être mentionnée, ne sera pas examinée dans ses forces et ses faiblesses, dans la mesure où le rôle de cette juridiction sera analysé dans le cadre du Stress test, à travers la thématique dédiée à la justice.

3 – Le Conseil d’État, garant du respect du droit international en cas de dérive autoritaire ?

Aux vœux de l’article 95 de la Constitution, le Conseil d’État est un **organe consultatif** chargé d’examiner les projets de loi et les propositions de loi, ainsi que les amendements qui pourraient y être proposés, mais aussi les projets de règlements grand-ducaux. Ses attributions, sa composition et son fonctionnement sont régis par la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l’organisation du Conseil d’État.

À travers son rôle consultatif et par l’autorité qu’ont acquise ses avis auprès des autorités publiques luxembourgeoises, le Conseil d’État participe au respect des droits et libertés consacrés dans les instruments internationaux. Ce rôle protecteur pourrait jouer, dans une certaine mesure, en cas de dérives autoritaires (3.1). Cependant, en dépit du renforcement de son indépendance, force est de constater que le Conseil d’État serait particulièrement exposé en cas de dérives autoritaires, en particulier par la modification de la loi relative à son organisation. Par ailleurs, les limites tenant à sa mission consultative ne sauraient contenir les assauts normatifs d’un pouvoir autoritaire (3.2).

3.1 – Le rôle du Conseil d’État dans la défense des droits et libertés

3.1.1 – Face aux dérives du législateur

Dans ses avis, le Conseil d’État examine la conformité des textes qui lui sont soumis à la norme supérieure, à savoir :

- à la Constitution, en ce compris les libertés publiques y consacrées et la proportionnalité des restrictions qui leur sont apportées par le projet ou la proposition de loi ;
- **aux traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg est partie**, comme la Convention européenne des droits de l’homme ou le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies ;

- **aux actes juridiques de l’Union européenne**, y compris la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne ;
- aux principes généraux du droit, en particulier le principe de sécurité juridique qui fait l’objet d’une grande attention par le Conseil d’État.



Lorsqu’il estime qu’une disposition législative examinée est contraire aux normes supérieures, **le Conseil d’État peut formuler une opposition formelle dans son avis**, par laquelle il avertit le législateur qu’il ne saurait donner son accord à une dispense du second vote constitutionnel sans amendement ou justification quant aux critiques exprimées⁶⁴. Au cours de l’exercice 2023-2024, le Conseil d’État a formulé 347 oppositions formelles, dont 94 reposaient sur des conventions et traités internationaux⁶⁵.

En pratique, les oppositions formelles mènent à une modification des dispositions en question afin de les rendre conformes aux normes supérieures. L’examen des amendements est ainsi l’occasion pour le Conseil d’État, le cas échéant, de lever ses oppositions formelles. **En ce sens, cette institution tempère ou freine l’action normative du législateur en faveur d’une meilleure protection des droits et libertés**⁶⁶.

Dans l’hypothèse où son avis, en particulier une opposition formelle, ne serait pas pris en considération, le Conseil d’État peut, conformément à l’article 78, paragraphe 4, de la Constitution, **refuser d’accorder la dispense du second vote constitutionnel**⁶⁷. Ce « droit de veto suspensif » pallie, en quelque sorte, l’absence d’une seconde chambre⁶⁸. Les refus de dispense du second vote sont rares : une douzaine sur les vingt dernières années⁶⁹. En ce cas, la Chambre organise, au plus tôt trois mois après le premier vote constitutionnel du projet ou de la proposition de loi en question, un second vote⁷⁰.

L’avis du Conseil d’État peut également être sollicité, **sur une question de principe**, avant qu’un projet ou une proposition de loi lui soit formellement soumis, tout comme l’institution peut appeler l’attention de la Chambre ou du gouvernement sur l’opportunité de nouvelles lois ou règlements.

Autoproclamé gardien des droits et libertés fondamentales⁷¹, le Conseil d'État joue ainsi un rôle essentiel dans la protection des droits et libertés des individus garantis par les conventions internationales. Le rôle du Conseil d'État est d'autant plus important qu'il intervient **avant qu'une norme soit adoptée** et donc qu'une violation des droits fondamentaux puisse se matérialiser.

En cas de propositions ou projets de loi liberticides, portés par des dirigeants autoritaires, le Conseil d'État pourrait de manière concrète :

- formuler des avertissements clairs au législateur quant au respect des droits et libertés fondamentales, ses avis représentant un outil précieux pour les députés, en particulier pour l'opposition, mais aussi pour le justiciable qui voudrait contester les dispositions en question ;
- de manière indirecte, affaiblir sinon fissurer des coalitions ponctuelles formées autour d'un projet ou d'une proposition de loi, en conduisant les députés d'une coalition attachés au respect des droits fondamentaux à refuser de voter un texte liberticide ;
- par le refus de dispenser d'un second vote constitutionnel, retarder l'adoption de certaines dispositions législatives, ce qui pourrait être propice au désistement de certains députés et à l'affaiblissement du soutien politique d'un texte, en particulier si le sujet a été médiatisé et fait l'objet d'une contestation populaire.

Enfin, le Conseil d'État pourrait rendre son avis très tardivement, voire tout simplement ne pas rendre d'avis. Cette inaction de l'institution aurait pour conséquence de bloquer le processus législatif, ou à tout le moins le retarder, à moins que la Chambre décide de voter le texte article par article (cf. *infra*).

Le rôle du Conseil d'État semble plus particulièrement important lorsqu'un gouvernement autoritaire ne disposerait que d'une majorité relative à la Chambre.

3.1.2 – Face aux dérives du gouvernement

Les moyens d'action du Conseil d'État, dans la protection des droits et libertés fondamentales, sont plus limités en matière réglementaire que pour les lois.

Selon l'article 95 de la Constitution, **le Conseil d'État examine en principe tout projet de règlement grand-ducal** pris pour l'exécution des lois et des traités internationaux et pour l'application des actes juridiques de l'Union européenne (article 95, alinéa 4 de la Constitution). L'institution donne avis sur la conformité du projet de règlement à toute norme de droit supérieure, en ce compris les instruments internationaux susvisés mais aussi la loi. En cas de contrariété à la norme supérieure, le Conseil d'État indique dans son avis que le projet de règlement ou la disposition en question « risque d'encourir la sanction de l'article 102 de la Constitution », à savoir l'inapplicabilité constatée par les juridictions. Cependant, le Conseil d'État ne peut émettre d'opposition formelle, ni inciter le gouvernement à modifier sa proposition par un mécanisme équivalent au refus de dispense de second vote constitutionnel.

Par ailleurs, le gouvernement **peut passer outre la consultation du Conseil d'État en cas d'urgence**, lequel est à apprécier dans les limites de la loi par le Grand-Duc⁷². Il n'est pas non plus tenu de solliciter l'avis du Conseil d'État pour les actes administratifs individuels⁷³.

3.2 – Les limites du Conseil d'État en tant que gardien des droits et libertés

3.2.1 – Le rôle simplement consultatif de l'institution

La limite manifeste du rôle de Conseil d'État en tant que gardien des libertés fondamentales consacrées par le droit supranational tient à sa mission consultative : **le Conseil d'État ne rend que des avis qui ne lient pas l'autorité qui les a demandés et ne sont pas contraignants**. Il ne rend pas de décisions qui s'imposeraient aux pouvoirs publics.

Tant la Chambre des Députés que le gouvernement peuvent décider de passer outre les avertissements clairs du Conseil d'État et décider d'adopter le texte examiné sans le modifier. **Quand bien même serait-elle illégale, inconstitutionnelle ou in conventionnelle, quand bien même serait-elle manifestement liberticide, la norme pourra être applicable.**

Tout au plus la Chambre sera tenue, en cas de refus de dispense du second vote constitutionnel, de voter à nouveau le texte dans un intervalle d'au moins trois mois. **Si cette procédure peut offrir une temporisation favorable à la mobilisation populaire, elle n'ar-**

rêtera pas un gouvernement déterminé qui aura un appui solide au sein de la Chambre des Députés.

Pour pallier cette faiblesse, il pourrait être envisagé de donner au Conseil d'État le pouvoir de bloquer un projet ou une proposition de loi, ou un projet de règlement, dont il estimerait qu'il serait contraire au droit international ou à la Constitution. Par exemple, le Conseil constitutionnel français a ainsi la possibilité, lorsqu'il est saisi d'un contrôle de constitutionnalité dans le cadre du processus législatif, de faire obstacle à la promulgation d'une loi.

Cela étant, au-delà des difficultés quant à l'attribution d'une telle compétence au Conseil d'État et son articulation avec l'office de la Cour constitutionnelle, un pouvoir si important donné à cette institution pourrait être contre-productif en cas de politisation de l'institution, par l'intermédiaire de conseillers en soutien au régime autoritaire nouvellement au pouvoir.

3.2.2 – Le possible contournement de l'institution

En cas de dérive autoritaire, il serait possible de contourner la consultation du Conseil d'État ou, à tout le moins, de limiter son intervention ou son poids.

3.2.2.1 – Le prétexte de l'urgence dans la procédure réglementaire

Pour les projets de règlement, l'article 95, alinéa 4 de la Constitution prévoit que le gouvernement peut passer outre la consultation du Conseil d'État, **en cas d'urgence** appréciée par le Grand-Duc. Cette hypothèse est à distinguer de l'état de crise, prévu à l'article 48 de la Constitution⁷⁴.

L'urgence, telle que visée à l'article 95, alinéa 4 de la Constitution, a été par exemple invoquée par le pouvoir réglementaire en cas de retard dans la mise en œuvre du droit de l'Union européenne⁷⁵.

En cas de dérive autoritaire, le critère de l'urgence pourrait être invoqué de manière systématique par un gouvernement peu scrupuleux, pour prendre des règlements manifestement illégaux et contraires aux droits fondamentaux en contournant l'avis du Conseil d'État.

Cette faculté prévue par la Constitution pourrait être facilement mise en œuvre par le gouvernement et entraîner des conséquences rapides et directes sur les citoyens.



L'invoque de l'urgence, ou de l'état d'urgence, pour permettre aux gouvernants d'adopter des mesures d'exception liberticides tout en limitant l'intervention des contre-pouvoirs, sont des situations qui se rencontrent plus fréquemment, en particulier depuis la crise sanitaire de 2020.

En Hongrie⁷⁶, au début de la pandémie, le Parlement hongrois adopta une loi autorisant le Premier ministre à agir par voie de décret, sans contrôle parlementaire, pour une durée indéterminée. Ces pouvoirs exceptionnels furent utilisés pour prendre des mesures affaiblissant l'opposition politique (par des mesures ayant des conséquences financières sur des communes dirigées par l'opposition), restreignant l'accès aux informations publiques et affectant les médias indépendants (notamment par le retrait de fréquence à une radio indépendante).

En Italie⁷⁷, à la faveur d'une imprécision de la loi, l'état d'urgence a été déclaré dans divers domaines, allant de l'urgence migratoire à l'urgence des transports ou de la population carcérale. Les prorogations de ces états d'urgence font que certains secteurs sont règlementés exclusivement par le pouvoir exécutif et soustraits à tout contrôle parlementaire.

Le droit luxembourgeois offre des garanties très limitées en cas d'instrumentalisation du critère de l'urgence dans le cadre de la procédure réglementaire. Le juge administratif est compétent pour censurer l'invoque abusive du critère de l'urgence : il peut annuler ou écarter un règlement sur ce fondement⁷⁸. Encore faut-il, néanmoins, qu'il soit saisi, ce qui est loin d'être une évidence, au vu des difficultés présentées en partie 2. Le juge judiciaire refuse, par ailleurs, d'examiner le respect de cette condition⁷⁹.

3.2.2.2 – Le vote de la loi par article

L'article 95 de la Constitution prévoit que le Conseil d'État *donne* son avis ; c'est une obligation. Cela étant, dans le cadre de la procédure législative, le Conseil d'État n'est soumis à aucun délai particulier pour la rédaction de ses avis : « il est en quelque sorte le maître des horloges »⁸⁰. L'institution pourrait ainsi tenter de temporiser, voire empêcher l'adoption de certaines lois, en ne donnant tout simplement pas son avis.

Cependant, la Chambre des Députés dispose d'un moyen de pression qui permettrait de passer outre les résistances du Conseil d'État en l'article 95, alinéa 3 de la Constitution. La Chambre pourrait décider de

procéder au vote d'une loi article par article, avant que les dispositions en question n'aient été avisées par l'institution. **Dans cette hypothèse, le Conseil d'État a un délai de trois mois pour rendre son avis sur les dispositions votées.** Passé ce délai, les députés peuvent voter l'ensemble de la loi⁸¹. Cette procédure n'exempte néanmoins pas la Chambre des Députés de procéder au second vote constitutionnel dans un intervalle d'au moins trois mois après le vote de l'ensemble de la loi.

Cette procédure exceptionnelle pourrait non seulement neutraliser l'inaction volontaire – et protectrice – du Conseil d'État, mais aussi constituer un moyen d'asphyxier l'institution, en multipliant les cas où l'institution devrait rendre son avis dans un court délai strict. Une majorité autoritaire à la Chambre des Députés pourrait ainsi noyer le Conseil d'État en exigeant des délais intenable au vu des ressources humaines de l'institution, en vue de faire adopter des lois liberticides plus facilement, tout en décrédibilisant le Conseil d'État.

3.2.3 – L'affaiblissement de l'institution

La mise en place d'un régime autoritaire repose en partie sur l'affaiblissement progressif des structures protectrices, telles le Conseil d'État, notamment en modifiant leur composition ou en s'attaquant à leur légitimité.

3.2.3.1 – La modification de la composition

Les membres du Conseil d'État sont nommés par le Grand-Duc sur proposition alternativement, de la Chambre des Députés, du gouvernement ou du Conseil d'État. La composition du Conseil d'État découle donc des choix du pouvoir politique. Un parti autoritaire pourrait, à travers la Chambre des Députés ou le gouvernement, exercer une certaine influence dans la composition de l'institution lorsqu'il s'agira de remplacer un membre, en proposant des personnalités loyales à la cause autoritaire et favorables à la rédaction d'avis complaisants.

Au vu de la législation en vigueur, le Conseil d'État semble préservé d'une modification radicale et partisane de sa composition, son indépendance ayant été renforcée à l'occasion de la loi du 16 juin 2017 relative à l'organisation du Conseil d'État.

Quelques garde-fous protègent l'institution d'un renversement brutal de sa composition :

- **La loi ne prévoit plus la possibilité pour le Grand-Duc de dissoudre le Conseil d'État⁸²,** de sorte qu'un renouvellement intégral semble improbable (hors démission simultanée de tous les membres). Un concours de circonstances (l'arrivée à échéance de plusieurs mandats, la nomination au gouvernement) pourrait conduire au remplacement de plusieurs membres dans un laps de temps restreint néanmoins.
- Le choix de chaque nouveau conseiller doit **tenir compte des partis politiques représentés à la Chambre des Députés** à condition d'avoir obtenu au moins trois sièges au cours de chacune des deux dernières élections législatives. Cette exigence permettrait de temporiser tout renversement de l'institution si un parti autoritaire arrivait soudainement au pouvoir, en fonction des sièges qu'il avait obtenus aux précédentes élections.
Notons que la formulation « tenir compte des partis politiques » est sujette à interprétation, ce qui a pu être critiqué car rien n'empêche que certains partis soient sous-représentés⁸³. Cependant, dans un contexte d'arrivée au pouvoir d'un parti autoritaire, cette imprécision laisse la possibilité, lorsque le candidat est choisi par le Conseil d'État, de justement préférer nommer un candidat mesuré.
- Le mandat des conseillers est long – 12 années continues ou discontinues – **et n'est pas renouvelable,** ce qui permet de préserver les conseillers de demande de faveurs en échange d'un renouvellement du mandat.

Par ailleurs, le **secret des délibérations** que chaque conseiller jure d'observer est une garantie de leur indépendance : la publicité des séances plénières serait susceptible de favoriser les pressions politiques à l'égard des conseillers, selon l'ancien Président Christophe Schiltz⁸⁴.

Néanmoins, une modification de la loi du 16 juin 2017 relative à l'organisation du Conseil d'État pourrait anéantir ces remparts, notamment en changeant les conditions de nomination, la durée du mandat, les possibilités de révocation.

En cas de basculement autoritaire, le législateur pourrait substantiellement et rapidement changer l'institution en modifiant, dans la loi relative à l'organisation du Conseil d'État :

- **le nombre de conseillers,** en doublant par exemple le nombre de conseillers pour passer à 42, cela permettrait une nomination massive de

personnes loyales au parti autoritaire nouvellement au pouvoir ;

- **la condition de représentativité**, le critère de la représentativité des partis politiques pourrait être modifié, en prévoyant l'obligation que la composition du Conseil d'État reflète exactement la majorité parlementaire actuellement en place ;
- **la durée du mandat et l'âge au-delà duquel le mandat prend fin de plein droit**, pour s'assurer du départ de personnalités qui ne seraient pas favorables à ses projets autoritaires ;
- **les autorités chargées de proposer les candidats**, pour ne viser que le gouvernement et la Chambre des Députés et ainsi supprimer toute possibilité pour le Conseil d'État d'influer sur sa composition.

En d'autres termes, si la mission du Conseil d'État constitutionnellement protégée ne pourrait être modifiée, un parti nouvellement au pouvoir pourrait, grâce à sa majorité parlementaire, considérablement changer l'institution pour en faire l'instrument de ses projets autoritaires, qui validerait sans aucune opposition tous les projets de loi liberticides qui lui seraient présentés.



La Pologne a connu d'importantes réformes affectant les institutions judiciaires après l'arrivée du parti Droit et Justice (PiS) au pouvoir en octobre 2015. Les premières ont visé le Tribunal constitutionnel.

À la faveur de modifications législatives adoptées dans le cadre de procédures accélérées, le Tribunal constitutionnel fut profondément modifié en sa composition, son fonctionnement et son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif⁸⁵. Plus précisément, la nomination de cinq juges désignés par la précédente assemblée (Diète) ne fut pas mise en œuvre, d'autres juges furent choisis par la nouvelle assemblée, dont trois furent immédiatement assermentés par le Président de la République, en toute irrégularité. Ce dernier nomma également une de ses proches au poste de Présidente du Tribunal constitutionnel, à la suite d'une élection interne convoquée seulement quatre heures avant sa tenue⁸⁶.

Les réformes affectant le pouvoir judiciaire ont conduit à un contentieux nourri devant la CJUE⁸⁷. Cette dernière constata que le Tribunal constitutionnel ne satisfaisait plus aux exigences d'indépendance et d'impartialité, notamment par l'immixtion du pouvoir exécutif dans la nomination des juges⁸⁸.

Toujours est-il qu'en dépit d'un changement de gouvernement, le Tribunal constitutionnel reste affecté par ces modifications profondes. En 2024, le Tribunal constitutionnel a ainsi retoqué une réforme du service public audiovisuel polonais, malgré le soutien de la Commission européenne ; le ministre de la Culture a appelé à ignorer cette décision⁸⁹.

3.2.3.2 – L'affaiblissement fonctionnel de l'institution

Un moyen brutal de brider l'action du Conseil d'État ou d'exercer des pressions pour qu'il devienne conciliant serait de **limiter de manière drastique d'une part la dotation de l'institution, et d'autre part le budget destiné à la rémunération du personnel**. Le personnel administratif du Conseil d'État est restreint et une restriction de budget pourrait affecter de manière très concrète le bon fonctionnement de l'institution.

Par ailleurs, un gouvernement désirant agir en toute liberté pourrait **adopter une stratégie d'étouffement de l'institution** par la multiplication des projets de règlement ou de loi mal rédigés, démesurément longs, incohérents, manifestement contraires à la Constitution et aux normes supranationales. Une telle stratégie, éventuellement combinée au vote par article, aurait pour conséquence que le Conseil d'État n'aurait pas la capacité matérielle d'absorber un déferlement de textes de mauvaise fabrique et ne pourrait maintenir la qualité de ses analyses, voire pourrait ne plus être en mesure de délivrer des avis dans les temps (cf. partie 3.2.2.2 sur le vote par article).



Cette stratégie d'étouffement pourrait également être mise en œuvre par la voie législative, en **inscrivant la procédure de consultation du Conseil d'État dans des délais stricts et contraignants**⁹⁰, comme cela peut être le cas à l'étranger⁹¹. Obliger, par la loi, le Conseil d'État à rendre son avis dans un délai très court de quelques semaines sinon de quelques jours pourrait l'empêcher, *de facto*, d'exercer son contrôle de conventionnalité. Il est cependant à préciser qu'une telle exigence supposerait une modification de la Constitution, alors que le Conseil d'État « donne son avis » sur tous les projets de loi et propositions de loi, sans exception possible.



Au niveau interne, **par la désignation d'un président et de vice-présidents favorables aux idées d'un gouvernement**

autoritaire, l'organisation des travaux du Conseil d'État pourrait être affectée, notamment :

- en modifiant la composition des commissions permanentes, ou en créant des commissions spéciales pour les affaires qui présenteraient un caractère particulier (éventuellement pour un motif fallacieux), lesquelles seraient susceptibles d'élaborer un projet d'avis complaisant ;
- en refusant de porter à l'ordre du jour d'une séance plénière les projets d'avis adoptés en commission, lorsqu'ils ne serviraient pas le projet autoritaire du gouvernement.

Enfin, à l'instar des modifications législatives affectant la composition de l'institution, le législateur pourrait également réformer le mode de fonctionnement du Conseil d'État, par exemple :

- en modifiant le quorum nécessaire à l'adoption des résolutions, sinon en modifiant les modalités de vote par exemple en imposant la présence physique des conseillers pour le vote ;
- ces nouvelles modalités pourraient s'accompagner de la création d'une procédure d'urgence au sein du Conseil d'État, qui permettrait l'adoption facilitée et rapide d'un avis, sans que la majorité des conseillers n'aient pu se manifester à temps pour voter ;
- en instaurant un droit de veto du président, permettant de s'opposer à l'adoption de certaines résolutions ;
- en imposant la publicité des délibérations, sinon la publication des noms des conseillers ayant voté en faveur ou contre un projet d'avis, ce qui les exposerait aux risques de pression externe.

En conclusion, par la mobilisation des leviers qui seraient déjà à sa disposition, mais aussi par la modification de la loi du 16 juin 2017 relative à l'organisation du Conseil d'État, un parti autoritaire au pouvoir pourrait véritablement « capturer » l'institution, que ce soit en bloquant le Conseil d'État dans son rôle de gardien des droits fondamentaux ou en s'immisçant substantiellement dans sa composition et son organisation pour en faire un organe de complaisance, au soutien d'un projet autoritaire.

3.2.3.3 – L'affaiblissement politique de l'institution

L'affaiblissement du Conseil d'État pourrait également être le fruit d'un travail de sape et de décrédibilisation politique de l'institution, réalisé par un gouvernement pernicieux.

Le Conseil d'État est une institution bénéficiant d'une grande considération de la part des députés : ses avis sont, pour l'instant, scrutés et respectés par le législateur. Quelques critiques ont pu être émises quant à sa légitimité, en particulier en raison de son manque de représentativité, sans toutefois véritablement entacher son autorité⁹².

Pourtant, une campagne de décrédibilisation visant le Conseil d'État pourrait affaiblir la portée de ses analyses juridiques, en instillant des soupçons de partialité ou d'opportunité politique. Des attaques ciblées contre certains conseillers, voire l'engagement de procédures pénales sur des motifs fallacieux, pourraient sans aucun doute affecter la force de l'institution dans la défense des droits et libertés. Un conseiller d'État souligne d'ailleurs que « derrière les questions relatives à la composition du Conseil d'État et la désignation de ses membres apparaît le débat sur la légitimité de cette institution non élue qui intervient directement dans le processus législatif, en y imposant parfois le tempo et sa lecture des normes juridiques supérieures. Une consécration par la Constitution suffit-elle comme source de légitimité ? Le débat reste ouvert »⁹³. Un tel débat serait nécessairement rouvert si un gouvernement autoritaire voyait dans le Conseil d'État un obstacle à la mise en œuvre de ses projets.

¹ Pour un article présentant le sujet de manière complète, v. P. KINSCH, « Le rôle du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois », *Pasicrisie luxembourgeoise*, 2008-2010, Tome 34, p. 405.

² Un ordre juridique moniste admet l'insertion de l'ordre juridique international sans l'intermédiaire de normes internes de transformation ou de réception, tandis que dans un ordre juridique dualiste, le droit international ne constitue pas une source directe du droit, v. K. LENAERTS, « Droit international et monisme de l'ordre juridique de l'Union », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 2020, n° 4, p. 507.

³ P. PESCATORE, *Conclusion et effet des traités internationaux selon le droit constitutionnel, les usages et la jurisprudence du Grand-Duché de Luxembourg*, Bruylant, 1964 (réimpression de 2009), p. 93.

⁴ Sur cette question, v. R. EL HERFI, « 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.

⁵ Pour quelques exemples jurisprudentiels récents où la Cour de cassation se fonde directement sur les dispositions de la Convention, parfois en combinaison avec des dispositions nationales : Cour de cassation, 12 juin 2025, [n° 102/2025 pénal](#) (Protocole additionnel n° 7 à la Convention – droit à ne pas être jugé deux fois), *Revue pénale luxembourgeoise*, n° 16, décembre 2025, p. 30 ; Cour de cassation, 5 mai 2022, [arrêt n° 62 / 2022 pénal](#), (l'article 6 – droit au procès équitable) ; Cour de cassation, 17 novembre 2022, [arrêt n° 133 / 2022 pénal](#) (article 5 – droit à la liberté et à la sûreté).

⁶ À tout le moins, en ce qui concerne les véritables droits fondamentaux consacrés par le Charte, comme l'interdiction de toute discrimination (article 21) ; les principes appelant une concrétisation ultérieure par des dispositions du droit de l'Union ou des dispositions de droit national ne produisent pas d'effet direct. V. M. BLANQUET, « Effet direct du droit de l'Union européenne », *Répertoire de droit européen Dalloz*, Novembre 2022, pt 85.

⁷ P. KINSCH, « Le rôle du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 34, p. 405. L'auteur énonce qu'un des critères exigés par les juridictions est le caractère suffisamment clair et précis de la disposition invoquée, tandis que d'autres jurisprudences recherchent l'intention des États contractants.

⁸ Ce fut un temps le cas pour la Convention des Nations Unies relatives aux droits de l'enfant ou le Pacte international relatifs aux droits civils et politiques.

⁹ Cour de cassation, 15 janvier 2026, [arrêt n° 19/2026](#).

¹⁰ Le ministère de la Justice tient [une liste](#) des instruments signés et ratifiés en matière de droits humains, comme la Convention relative aux droits de l'enfant, ou la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

¹¹ F. DELPEREE et M. THEWES, *Droit constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg*, Bruylant, 2025, p. 120.

¹² Pour reprendre les termes du célèbre ouvrage *Théorie pure du droit* de Hans Kelsen, « l'ordre juridique n'est pas un système de normes juridiques placées toutes au même rang, mais un édifice à plusieurs étages superposés, une pyramide ou une hiérarchie formée (pour ainsi dire) d'un certain nombre d'étages ou de couches de normes juridiques », H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, (traduit par Ch. Eisenmann), LGDJ, 1962, p. 224.

¹³ La présente figure a été réalisée sur base des développements de M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, 2^e éd., Larcier, 2026, p. 16.

¹⁴ Terme emprunté à C. SAUER, *Contrôle juridictionnel des lois au Luxembourg*, Larcier, 2019.

¹⁵ Cette question est présentée dans la note de la Cellule scientifique, M. MARTY, « Les restrictions à la diffusion de certains médias russes dans l'Union européenne et le respect de la liberté d'expression au Luxembourg », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 18 janvier 2024, pp. 11 et s. Aussi dans la doctrine v. plus particulièrement C. SAUER, *Contrôle juridictionnel des lois au Luxembourg*, Larcier, 2019 ; L. HEUSCHLING, « Les origines au XIX^e siècle du rang supra-constitutionnel des traités en droit luxembourgeois : l'enjeu de la monarchie », in I. RIASSETTO, L. HEUSCHLING, G. RAVARANI (coord.), *Liber Amicorum Rusen Ergeç*, Pasicrisie luxembourgeoise, 2017, pp. 163 et s. ; P. KINSCH, « Le rôle du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois », *Pasicrisie luxembourgeoise*, 2008-2010, Tome 34, M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, 2^e éd., Larcier, 2026, pp. 17 et s.

¹⁶ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, 9^e éd. 2009, p. 794, v° Primauté.

¹⁷ Cour supérieure de justice, 5 décembre 2002, *Robert Roemen c. Michel Wolter*, n° 337/02, *Annales de droit luxembourgeois*, 2003, p. 683.

¹⁸ CJUE, 15 juillet 1964, *Flaminio Costa c. E.N.E.L.*, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66 ; CJUE, 17 décembre 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH contre Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 11/70, ECLI:EU:C:1970:114.

¹⁹ La [lettre commune](#) est portée par l'Italie et le Danemark. Sur les 10 dernières années, moins de 2% des 430.000 requêtes traitées par la Cour européenne des droits de l'homme concernaient l'immigration et « sur les 7.387 requêtes liées à l'immigration, plus de 92 % (6.861) ont été rejetées par la Cour », v. la note du Conseil de l'Europe, « [Les migrations et la Convention européenne des droits de l'homme, Foire aux questions](#) », Février 2026.

²⁰ J.-P. COSTA, « Les conséquences de la sortie de la Russie du Conseil de l'Europe », *Revue trimestrielle des droits de l'Homme*, 2023/1, n° 133, p. 3.

²¹ L. HEUSCHLING, « Les origines au XIX^e siècle du rang supra-constitutionnel des traités en droit luxembourgeois : l'enjeu de la monarchie », in I. RIASSETTO, L. HEUSCHLING, G. RAVARANI (coord.), *Liber Amicorum Rusen Ergeç*, Pasicrisie luxembourgeoise, 2017, pp. 163 et s. V. aussi L. HEUSCHLING, « Le discours de Charles-Mathias Simon du 23 octobre 1856 : une première théorisation du monisme avec primauté du droit international », in Cl. FRIESEINSEN, M. P. JUNGBLUT, M. PAULY, *La volonté de la Chambre qui est la volonté du pays – un florilège de débats parlementaires luxembourgeois (1848-2008)*, Chambre des Députés, 2019, p. 405.

²² À la lecture de la doctrine, la consécration jurisprudentielle trouverait ses racines à la fois dans l'argumentation de la monarchie dans la justification de son maintien (Luc Heuschling), la faiblesse militaire du Luxembourg et la nécessité de son intégration dans l'économie d'un ou plusieurs États voisins (Patrick Kinsch mais aussi souligné par Guy Reiland et Georges Wivenes) ou encore la reconnaissance d'un ordre social dont l'ampleur et les finalités dépassent celles de la vie nationale (Pierre Pescatore).

²³ La doctrine mentionne un arrêt du Conseil d'État du 22 février 1872, *Chemin de fer de l'Est c. Directeur général des finances*, v. M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, 2^{ème} éd., Larcier, 2026, p. 18. Plus traditionnellement, v. Conseil d'État, 28 juillet 1951, *Dieudonné c. Administration des contributions*, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, p. 263 ; Conseil d'État, 7 décembre 1978, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 24, p. 186 ; Conseil d'État, comité du contentieux, 21 novembre 1984, *Bellion et Consorts c. Ministre de la Fonction publique*, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 26, p. 174 ; Tribunal administratif, 13 mai 2022, N° 46930 du rôle.

²⁴ Cass, 8 juin 1950, *Huberty c. Ministère public*, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, p. 41. Cass, 14 juillet 1954, *Pagani c. Ministère public*, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 16, p. 150. Notons également un arrêt de la Cour d'appel en ce sens, CA, 20 juillet 1950, *Ministère public c. Brasseur*, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, p. 235 ; CA, 2 juillet 1997, *Soares Teixeira et Le Foyer c. AGP Lux S.A. et Lipski*, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 30, p. 458 ; Cass. 19 mai 2011, X. c. *Caisse nationale des prestations familiales*, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 35, p. 583. Encore récemment Cass., 26 janvier 2023, n° 11/2023 pénal, *Revue pénale luxembourgeoise*, n° 11, sept. 2023, Legitech, comm. G. Bruzzese.

²⁵ Cour constitutionnelle, 17 janvier 2025, [arrêt n° 194](#), *JTL*, juin 2025, n° 99, p. 70, obs. P. Kinsch.

²⁶ Dans un arrêt [n° 199 du 27 novembre 2025](#), la Cour constitutionnelle a interprété l'article 107 à l'aune des dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale faite à Strasbourg le 15 octobre 1985 ; dans un arrêt [n° 197 du 27 novembre 2025](#), la Cour constitutionnelle a lu les articles 1, 2, 18 et 37 de la Constitution à la lumière des articles 6, paragraphe 1, et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

²⁷ C. SAUER, *Contrôle juridictionnel des lois au Luxembourg*, Larcier, 2019, p. 112. Dans son ouvrage, l'auteur donne les indices, dans la Constitution, d'une consécration implicite de la prééminence des traités sur la loi fondamentale. Selon Paul Schmit, l'article 112 (2) de la Constitution (anciennement 95ter) serait une consécration indirecte du principe (P. SCHMIT, *Précis de droit constitutionnel. Commentaire de la Constitution luxembourgeoise*, Editions Saint-Paul, 2009, p.86) alors que Patrick KINSCH est beaucoup plus mesuré et y voit « un indice », P. KINSCH, « Le rôle du droit international dans l'ordre juridique luxembourgeois », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 34, p. 413. Sur la critique de cette approche et de la faiblesse de ses fondements, v. L. HEUSCHLING, « Les origines au XIX^e siècle du rang supra-constitutionnel des traités en droit luxembourgeois : l'enjeu de la monarchie », in I. RIASSETTO, L. HEUSCHLING, G. RAVARANI (coord.), *Liber Amicorum Rusen Ergeç*, Pasicrisie luxembourgeoise, 2017, p. 172.

²⁸ Conseil d'État, Avis du Conseil d'État du 9 mars 2021, Examen des articles, doc. parl. n° 7700³, p. 3. V. M. THEWES, *La nouvelle Constitution luxembourgeoise annotée*, Larcier, 2023, pp. 191 et s.

²⁹ V. dans le cadre du présent Stress test, la note de recherche sur le contrôle de constitutionnalité des lois au Luxembourg.

³⁰ F. DELPEREE et M. THEWES, *Droit constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg*, Bruylant, 2025, p. 126.

³¹ Articles 2 (1) et 7 (1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

³² R. ERGEC, *Le contentieux administratif en droit luxembourgeois*, mis à jour par F. DELAPORTE, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Supplément au Bulletin de jurisprudence administrative, 2024, pt. 33 ; S. HELMINGER, « La notion luxembourgeoise d'acte réglementaire suivant la jurisprudence administrative », in F. DELAPORTE, J. MENDES et E. STOPPIONI (coord.), *Perspectives croisées sur le droit administratif luxembourgeois*, 2024, p. 57 et s.

³³ L'ancien article 95 de la Constitution était formulé comme suit « Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. – La Cour supérieure de justice règlera les conflits d'attribution d'après le mode déterminé par la loi. »

³⁴ La question de l'indépendance de la justice et celle de la loi comme instrument des dérives autoritaires font chacune l'objet d'une note de recherche dans le cadre du Stress test.

³⁵ V. par exemple le classement du [World Justice Project](#) pour l'année 2025, qui ne semble néanmoins pas prendre en considération la justice administrative, mais aussi le Rapport 2025 sur l'état de droit de la Commission européenne, [Chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg](#).

³⁶ Le sujet de l'accessibilité de la justice fait également l'objet d'une note de recherche dans le présent Stress test.

³⁷ Pour une présentation de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme à l'égard du Luxembourg, v. CI. HIRSCH, « En bref de Strasbourg : les affaires concernant l Luxembourg. (janvier 2014-décembre 2024), *JTL*, décembre 2025, n° 101, p. 165.

³⁸ S. MENETREY, V. RICHARD, « Le droit d'agir en justice des associations », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 8 janvier 2026.

³⁹ Ces aspects seront abordés plus en détail dans le cadre du présent Stress test par la note de recherche portant sur « les contre-pouvoirs sociétaux dans la défense des droits humains », en partie 3.2.

⁴⁰ Par exemple, v. les *executives orders* du [29 janvier 2025](#) et du [23 avril 2025](#).

⁴¹ BBC, « [Trump seeks \\$1bn in damages from Harvard](#) », article de Yang Tian, consulté le 6 février 2026.

⁴² The Guardian, « [US universities' settlements with Trump 'will only fuel his authoritarian appetite'](#) », article de Alice Speri, 7 août 2025, consulté le 6 février 2026.

⁴³ Selon les statistiques publiées du Conseil de l'Europe, en [2025](#), aucune violation de la Convention par le Luxembourg n'a été constatée, 4 arrêts constatant au moins une violation en [2024](#) ; 1 en [2023](#) ; 1 en 2022 ; 2 en [2021](#).

⁴⁴ À titre de comparaison, la France a été condamnée 10 fois en 2025, 12 fois en 2024 et 12 fois en 2023, l'Allemagne 3 fois en 2025, 2 fois en 2024 et 3 fois en 2023, la Belgique 4 fois en 2025, 2 fois en 2024 et 4 fois en 2023.

⁴⁵ C. WARIN, « Le juge administratif et le droit de l'Union : une relation à géométrie variable », in F. DELAPORTE, J. MENDES et E. STOPPIONI (coord.), *Perspectives croisées sur le droit administratif luxembourgeois*, 2024, Legitech, p. 121 ; C. WARIN, « Le Luxembourg et la diplomatie des droits humains : petite incursion dans l'envers du décor », *Les Cahiers Portalis*, PUAM, 2023, n° 12, p. 151. Aussi E. STOPPIONI, « Le juge administratif et les normes de droit supérieures : ombres et lumières des dynamiques d'ouverture de l'ordre luxembourgeois », in F. DELAPORTE, J. MENDES et E. STOPPIONI (coord.), *Perspectives croisées sur le droit administratif luxembourgeois*, 2024, Legitech p. 103.

⁴⁶ Le World Justice Project est une organisation indépendante à but non lucratif, œuvrant pour la promotion de l'état de droit dans le monde. Les résultats du Luxembourg pour [l'année 2025](#) montrent un bon score pour la plupart des indicateurs, mais beaucoup plus mitigé en ce qui concerne les délais de procédure.

⁴⁷ Rapport d'évaluation 2024 (données 2022) des systèmes judiciaires européens de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe, [Fiche individuelle du Luxembourg](#).

⁴⁸ V. la réponse de Madame la Ministre de la Justice, Elisabeth MARGUE, à la [question parlementaire n° 3407](#) du 8 janvier 2026 de l'honorable Député Monsieur Charles WEILER au sujet des délais de traitement des affaires devant le Tribunal administratif.

⁴⁹ S. SLAMA, « Périmètres d'interdiction de manifestation : l'administration préfectorale organisait sciemment l'incontestabilité de ses arrêtés », [Le Club des juristes](#), publié le 7 avril 2023, consulté le 11 février 2026 ; E. Maupin, « L'absence de publication des interdictions de manifester porte atteinte au droit au recours », note sous Tribunal administratif de Paris 4 avril 2023, *AJDA* 2023, p. 637 ; S. SLAMA, T. LAMBALLE, U. LEVY-BRUHL, « mettre fin à la publication tardive des arrêtés de police », *AJDA* 2025, p. 2121.

⁵⁰ Selon les [réponses données](#) par le Luxembourg dans le cadre de l'évaluation des systèmes judiciaires 2024 de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice du Conseil de l'Europe, p. 59.

⁵¹ CJUE, 18 juin 2020, *Commission européenne c. Hongrie*, aff. C-78/18.

⁵² Communiqué de presse de la Commission européenne du 3 octobre 2024 « La Commission décide de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre la HONGRIE, estimant que sa loi sur la défense de la souveraineté viole le droit de l'Union » ;

⁵³ Conclusions de l'avocate générale dans l'affaire C-829/24, *Commission c. Hongrie*, présentées le 12 février 2026.

⁵⁴ H. RASSAFI-GUIBAL, « Chronique de jurisprudence de la Cour constitutionnelle 2020-2025, Partie II », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n° 28, à paraître.

⁵⁵ Cour constitutionnelle, 27 novembre 2025, [arrêt n° 197](#) ; aussi Cour constitutionnelle, 18 décembre 2024, [arrêt n° 193](#).

⁵⁶ Cour constitutionnelle, 27 novembre 2025, [arrêt n° 198](#), [arrêt n° 199](#) ; Cour constitutionnelle, 13 novembre 2020, [arrêt n° 156](#).

⁵⁷ Cour constitutionnelle, 19 mars 2021, [arrêt n° 146](#), p. 3. V. pour un commentaire C. WARIN, « À peine consacrés en un "socle commun", les droits fondamentaux sacrifiés sur l'autel de la confiance mutuelle », *Cahiers de fiscalité luxembourgeoise et européenne*, 2022/1, p. 143 : l'auteur parle d'une « sorte de bloc de constitutionnalité esquissé par la Cour ».

⁵⁸ Cour constitutionnelle, 18 décembre 2024, [arrêt n° 193](#) ; Cour constitutionnelle, 24 octobre 2025, [arrêt n° 201](#) : « Le principe constitutionnel de l'État de droit, y compris les principes constitutionnels de l'accès au juge et du recours effectif, se trouvent réunis en un socle commun, ensemble notamment avec les articles 6 et 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « *ConvEDH* »), à la lumière desquels ces principes doivent être interprétés et appliqués » ; Cour constitutionnelle, 27 novembre 2025, [arrêt n° 197](#).

⁵⁹ Cour constitutionnelle, 27 février 2026, [arrêt n° 202](#).

⁶⁰ En vertu du Protocole n° 16 à la Convention EDH, instaurant un mécanisme de dialogue judiciaire, les plus autres autorités juridictionnelles des États parties peuvent solliciter l'avis consultatif de la Cour dans le cadre d'un litige pendant devant elles, « sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles ». Les avis consultatifs ne sont pas contraignants.

⁶¹ Pour une observation similaire, v. P. KINSCH, note sous Cour constitutionnelle, 17 janvier 2025, *Journal des tribunaux Luxembourg*, juin 2025, n° 99, p. 70.

⁶² Sur l'effet des arrêts de la Cour constitutionnelle, la doctrine soutient qu'il s'agit d'une abrogation opérant *erga omnes* et *ex nunc*, v. C. SAUER, « Les (nouveaux) effets des arrêts de la Cour constitutionnelle », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n° 10/2021, pp. 81 et s.

⁶³ V. [la Recommandation de la Commission concernant l'état de droit en Pologne : questions et réponses](#), du 27 juillet 2026, consulté le 19 mars 2026.

⁶⁴ M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, 2^{ème} éd., Larcier, 2026, p. 366.

⁶⁵ Rapport annuel 2023-2024 du Conseil d'État.

⁶⁶ A. DURDU, « Le Conseil d'État, gardien des droits et libertés fondamentaux », in J. GERKRATH (dir.), *La défense des droits et libertés au Grand-Duché de Luxembourg – Rôle, contribution respective et concertation des organes impliqués*, Larcier, 2020, p. 129.

⁶⁷ « À travers son opposition formelle, le Conseil d'État annonce dans son avis qu'à défaut d'amendements ou d'une justification rencontrant les motifs de ses critiques, il se verra obligé de refuser la dispense du second vote constitutionnel à la Chambre des députés pour le cas où celle-ci adopterait néanmoins le texte litigieux », M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, 2^e éd., Larcier, 2026, p. 366.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 357.

⁶⁹ V. [le relevé des refus des dispenses](#) du second vote constitutionnel sur le site du Conseil d'État.

⁷⁰ Aux termes de l'article 78, paragraphe 4 de la Constitution, toutes les lois sont normalement soumises à un second vote, la dispense de second vote constitutionnel étant l'exception.

⁷¹ A. DURDU, « Le Conseil d'État, gardien des droits et libertés fondamentaux », in J. GERKRATH (dir.), *La défense des droits et libertés au Grand-Duché de Luxembourg – Rôle, contribution respective et concertation des organes impliqués*, Larcier, 2020, p. 129.

⁷² L'urgence n'exempte pas de recueillir les avis des chambres professionnelles lorsque le projet de règlement grand-ducal concerne leur secteur professionnel, conformément à la loi modifiée du 4 avril 1924, portant création de chambres professionnelles à base électorale.

⁷³ Cour administrative, 1^{er} février 2001, n° [12294C](#) du rôle.

⁷⁴ L'article 48, alinéa 1^{er} prévoit que « En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires ». Ce sujet fera l'objet d'une note de recherche spécifique dans le cadre du présent Stress test.

⁷⁵ Tribunal administratif, 24 avril 2019, n° [40948 du rôle](#).

⁷⁶ W. SADURSKI, *A pandemic of populists*, Cambridge University Press, 2022, pp. 178 et s.

⁷⁷ V. l'analyse de N. PERLO, « [L'état de non-urgence est déclaré. La normalisation de l'état d'exception dans le discours et la pratique italiens](#) », *Jus Politicum Blog*, 2023, consulté le 10 février 2026.

⁷⁸ R. ERGEC, *Le contentieux administratif en droit luxembourgeois*, mis à jour par F. DELAPORTE, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Supplément au Bulletin de jurisprudence administrative, 2024, pt. 299. Selon Georges Ravarani, la jurisprudence de la Cour administrative « tend à sanctionner l'incurie du pouvoir exécutif à profiter du temps dont il dispose pour élaborer convenablement un texte réglementaire, indépendamment de la question de savoir si les circonstances commandent qu'un règlement intervienne rapidement », G. RAVARANI, « Du bon (c'est-à-dire du mauvais) usage du pouvoir réglementaire », *Quo vadis droit luxembourgeois, Réflexions sur l'évolution des sources techniques et normatives*, Promoculture Larcier, 2013, p. 19 et s.

⁷⁹ Cour de cassation, 17 mars 2011, arrêt n° 20/11, *Journal des tribunaux Luxembourg*, n° 17, 2011/5, p. 123.

⁸⁰ A. BODRY, *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions. Historique, état des lieux et perspectives*, Editions Paul Bauler, 2025, p. 253.

⁸¹ Articles 78, paragraphe 3 et 95, alinéa 3 de la Constitution, article 1^{er}, paragraphe 1, alinéa 2 de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État et article 70 du Règlement de la Chambre des Députés.

⁸² C'était le cas jusqu'à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État.

⁸³ En ce sens, v. L. HEUSCHLING, « [De la réforme du Conseil d'État. Un éclairage critique](#) », *Lëtzebuurger Land*, 10 février 2017. Aussi, A. BODRY, *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions. Historique, état des lieux et perspectives*, Editions Paul Bauler, 2025, p. 246. En 2024, un candidat avait été proposé par LSAP en remplacement d'un conseiller du même parti, mais un candidat sans étiquette lui a été préféré, occasionnant des critiques <https://www.virgule.lu/luxembourg/conseil-d-etat-le-candidat-max-leners-recale-le-lsap-fulmine/26543625.html>.

⁸⁴ Interview de Christophe Schiltz « [On ne tire pas obligatoirement sa légitimité d'une élection](#) », *Le Quotidien*, publié le 16 janvier 2023, consulté le 23 janvier 2026.

⁸⁵ T. T. KONCEWICZ, « [Farewell to the Polish Constitutional Court](#) », *Verfassungsblog on matters constitutional*, 9 juillet 2016, consulté le 19 mars 2026 ; L. DA SILVA, « [État de droit : chronologie du conflit entre l'Union européenne et la Pologne](#) », *Toute l'Europe*, mis à jour le 16 mai 2023, consulté le 19 mars 2026.

⁸⁶ La procédure relative à ces nominations est décrite dans l'arrêt CJUE, 18 décembre 2025, *Commission européenne contre République de Pologne*, aff. C-448/23. ECLI:EU:C:2025:975, plus spéc. pts 50 à 66.

⁸⁷ V. la note de recherche dans le cadre du Stress test de J. KAPRIELIAN, « La Cour de justice de l'Union européenne est-elle un rempart contre les dérives autoritaires ? », *Stress test des institutions démocratiques*, Luxembourg, Cellule scientifique, 30 avril 2026.

⁸⁸ CJUE, 18 décembre 2025, *Commission européenne contre République de Pologne*, aff. C-448/23. ECLI:EU:C:2025:975.

⁸⁹ A. KRZYSZOSZEK, « [Le Tribunal constitutionnel polonais déclare "illégaux" les changements apportés par le nouveau gouvernement aux médias publics](#) », *Euractiv*, mis à jour le 20 février 2024, consulté le 20 mars 2026.

⁹⁰ Dans les accords de coalition 2023-2028 et 2018-2023, il est mentionné, à l'égard du Conseil d'État, que des discussions relatives à l'accélération des procédures législatives seront entamées, respectivement que le régime des délais sera renforcé.

⁹¹ En Belgique, le Conseil d'État (section de législation) peut être tenu de rendre un avis dans un délai déterminé de soixante ou de trente jours, sans que ce choix ne soit motivé par le demandeur. En cas d'urgence spécialement motivée, la demande d'avis peut être assortie d'un délai de 5 jour ouvrable. V. l'article 84 des [lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973](#), ayant que le [Vade-mecum](#) sur la procédure d'avis devant la section de législation de 2024.

⁹² L. HEUSCHLING, « [De la réforme du Conseil d'État. Un éclairage critique](#) », *Lëtzebuurger Land*, 10 février 2017.

⁹³ A. BODRY, *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions. Historique, état des lieux et perspectives*, Editions Paul Bauler, 2025, p. 242.