



LA JUSTICE
Grand-Duché de Luxembourg

Cour constitutionnelle

Rapport d'activité 2024

RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Table des matières

I.	RAPPORT STATISTIQUE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE.....	6
II.	OBSERVATIONS DE MONSIEUR LE PRESIDENT THIERRY HOSCHEIT	9

I. Rapport statistique de la Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle, créée par la loi du 27 juillet 1997, statue sur la conformité des lois à la Constitution.

Elle est saisie, à titre préjudiciel, lorsqu'une **question relative à la conformité d'une loi à la Constitution se pose devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif**. Elle statue, par voie d'arrêt, sur la conformité des lois à la Constitution, à l'exception de celles qui portent approbation de traités.

Tableau 1 : État des affaires de la Cour constitutionnelle

	Affaires pendantes au 01/01/	Affaires nouvelles	Affaires terminées	Affaires pendantes au 31/12/
2017	4	7	5	6
2018	6	10	11	5
2019	5	8	8	5
2020	5	11	8	8
2021	8	5	12 ¹	1
2022	1	10	8	3
2023	3	13	13	3
2024	3	2	4	1

Les **arrêts de la Cour constitutionnelle** sont publiés au **Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg**, Recueil de législation, dans les trente jours de leur prononcé.

Les séries longues des statistiques (données statistiques sur une période prolongée) présentées dans le présent rapport peuvent être consultées sur le portail de la justice dans la rubrique « séries longues »

(<https://justice.public.lu/fr/series-longues/cour-constitutionnelle.html>).

¹ Un arrêt rendu relatif à deux renvois préjudiciels.

Tableau 2 : Nombre de dossiers de la Cour constitutionnelle par provenance de l'affaire

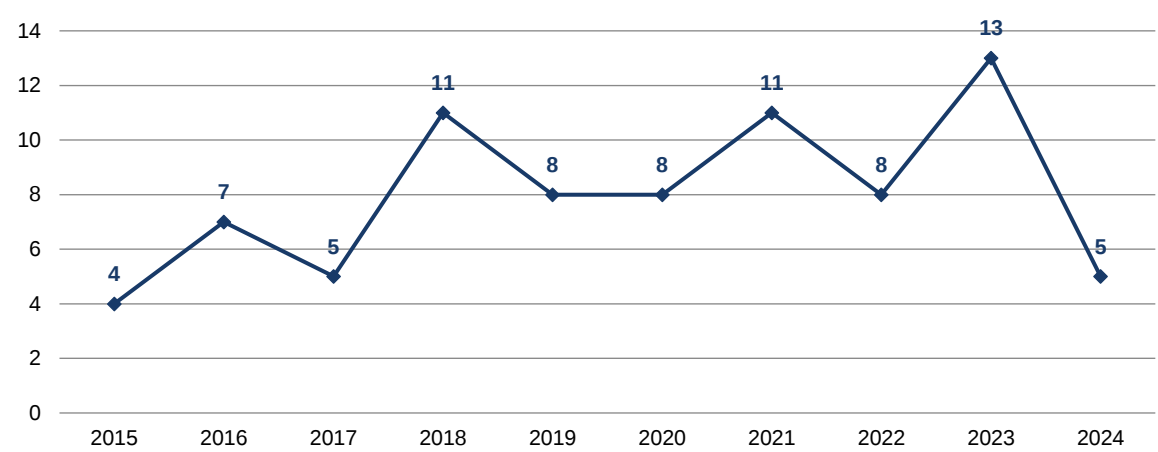
Provenance	2020	2021	2022	2023	2024	1997 à 2024
Cour de cassation	0	0	0	0	1	5
Cour d'appel	1	0	1	0	0	22
Conseil supérieur de la sécurité sociale	1	1	1	0	0	19
Chambre de l'application des peines	0	0	0	0	0	1
Tribunal d'arrondissement	1	1	0	1	0	34
Justice de paix	1	0	4	0	0	8
Conseil arbitral de la sécurité sociale	1	0	1	2	1	7
Cour administrative	0	0	1	0	0	18
Tribunal administratif	6	3	2	10	0	77
Divers ²	0	0	0	0	0	3
Total	11	5	10	13	2	194

² Conseil disciplinaire et administratif d'appel (Loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat), Conseil de discipline du Collège médical

Tableau 3 : Nombre d'arrêts rendus par la Cour constitutionnelle par type de décision rendue

Type de décision	2020	2021	2022	2023	2024	1997 à 2024
Conforme à la Constitution	7	4	3	5	2	105
Non conforme à la Constitution	0	4	4	7	2	70
Irrecevable	1	1	0	1	0	6
Autre ³	0	2	1	0	1	15
Total	8	11	8	13	5	196

Figure 1 : Arrêts définitifs rendus par la Cour constitutionnelle



³ P.ex. la question préjudicielle ne se pose pas, surseoir à statuer, pas de problème de constitutionnalité, dépourvue de pertinence, etc.

II. Observations de Monsieur le Président

Thierry Hoscheit

L'année 2024 a connu un net ralentissement de l'activité de la Cour constitutionnelle. Elle n'a été saisie que de deux nouvelles affaires, et par suite de l'évacuation au cours de l'année des affaires pendantes, seule une affaire reste à être jugée au 31 décembre 2024 (elle se trouve en délibéré à cette date).

Il n'est pas possible de se prononcer sur les raisons du nombre réduit de questions préjudicielles portées devant la Cour constitutionnelle, sauf à constater qu'il existe un double filtre: il appartient, d'abord, dans le cadre d'un litige pendant, aux parties de soulever la question de la conformité à la Constitution de la disposition légale susceptible de trouver application (il est vrai que, s'agissant certainement d'une question d'ordre public, la question de la constitutionnalité peut aussi être soulevée d'office par les juridictions) et, ensuite, à la juridiction saisie de statuer sur son admissibilité au regard des exceptions énoncées à l'article 6 de la loi modifiée du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle, dont essentiellement le point a), qui revient à s'interroger sur le point de savoir si la question soulevée est pertinente pour la solution du litige, et le point b), qui revient à s'interroger sur le sérieux du problème soulevé.

Un bilan détaillé des questions écartées à ce stade ne peut pas être établi, de sorte qu'il n'est pas non plus possible de porter une appréciation sur l'ampleur réelle de la discussion de constitutionnalité devant les juridictions judiciaires et administratives.

D'autres explications peuvent tenir à la substance de la matière. Ainsi, on peut penser que des questions de constitutionnalité ne se présentent pas souvent, le législateur prenant soin, sous l'impulsion à la fois de l'existence du contrôle de la Cour constitutionnelle depuis plus de 25 ans maintenant et des avis du Conseil d'Etat, d'intégrer la réflexion constitutionnelle dans ses travaux. Cette idée ne résout cependant qu'imparfaitement l'interrogation, alors que les juridictions sont appelées à appliquer des textes législatifs adoptés bien avant la création du contrôle constitutionnel et que les chiffres montrent que dans plus de 35% des affaires, la procédure devant la Cour constitutionnelle a abouti par le passé à un constat d'inconstitutionnalité.

Une autre explication peut résider potentiellement dans un manque de sensibilité pour la question constitutionnelle auprès des plaideurs, ceux-ci ne voyant peut être pas toujours l'apport que peut fournir le recours aux dispositions constitutionnelles.

Une raison objective à la rareté des questions constitutionnelles réside cependant certainement dans la tradition moniste du Luxembourg, qui soumet la Constitution dans le cadre de la hiérarchie des normes aux conventions internationales.

De nombreux droits protégés par la Constitution le sont en effet également d'une façon générale par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dans le cadre de l'application du droit issu de l'Union européenne par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Or, dans la mesure où les juridictions appliquent directement tant la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

fondamentales (en ayant sur base du protocole n° 16 la possibilité, en ce qui concerne le Luxembourg pour la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation, la Cour d'appel et la Cour administrative, d'adresser une demande d'avis consultatif à la Cour européenne des droits de l'homme sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles) que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (en ayant sur base des articles 256 et 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour les juridictions inférieures la possibilité et pour les juridictions statuant sans recours l'obligation de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle sur l'interprétation des traités européens ou sur l'interprétation ou la validité d'un acte du droit dérivé de l'Union), il en résulte une moindre nécessité d'adresser des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle lorsque les droits protégés sont en leur essence identiques dans les différents textes et que la protection recherchée peut être garantie directement en ayant recours aux textes internationaux.

On peut s'attendre à ce que la réforme constitutionnelle entrée en vigueur le 1er juillet 2023, en ce qu'elle consacre certains droits qui étaient antérieurement absents du dispositif constitutionnel et en ce qu'elle crée, à côté des droits fondamentaux et des libertés publiques, la catégorie des objectifs à valeur constitutionnelle, suscite un certain nombre d'interrogations qui pourraient être soumises à la Cour constitutionnelle. Mais compte tenu du temps que prend nécessairement le déroulement d'une instance juridictionnelle, il est probablement trop tôt pour se prononcer sur l'effet de cette réforme sur l'activité de la Cour constitutionnelle.

A l'international, la Cour constitutionnelle participe à travers son président et son vice-président aux réunions et travaux des différents réseaux qui réunissent périodiquement des cours constitutionnelles et institutions analogues.

Au niveau européen, la *Conference of European Constitutional Courts* (www.cecc-general.org) a été établie en 1972 à Dubrovnik. Elle réunit 40 cours constitutionnelles européennes ou institutions analogues qui sont chargées du contrôle constitutionnel des normes. Elle a tenu sa réunion annuelle du 21 au 24 mai 2024 à Chisinau en Moldavie sur le sujet des « *Forms and Limits of Judicial Deference: the Case of Constitutional Courts* » à travers trois thèmes: « *Interaction between constitutional courts and supranational courts* », « *Political and legal within the jurisdiction of the constitutional courts* » et « *Safeguarding constitutional principles during the state of emergency* ».

L'Association des cours constitutionnelles francophones ([ACCF](http://www.accf.org)) a été créée en 1997 à l'initiative du Conseil constitutionnel français. Elle rassemble aujourd'hui 50 Cours constitutionnelles et institutions équivalentes d'Afrique, d'Europe, d'Amérique et d'Asie. Elle a réuni les chefs des institutions affiliées du 13 au 15 juin 2024 à Paris pour débattre de la protection constitutionnelle de la liberté d'expression à travers trois ateliers : « Le cadre normatif et le contenu de la liberté d'expression », « Les mécanismes jurisprudentiels élaborés en matière d'encadrement de la liberté d'expression » et « La liberté d'expression au XXI^e siècle ».

La Cour constitutionnelle du Luxembourg a été invitée en 2024 à participer au Sechsertreffen, une réunion périodique regroupant les cours constitutionnelles des pays germanophones (Allemagne, Suisse, Autriche, Liechtenstein), la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme. La réunion du 8 au 10 septembre 2024 dans les locaux de la Cour de justice de l'Union européenne à Luxembourg a abordé trois thèmes: „Der

Wandel gesellschaftlicher Realitäten und das Spannungsverhältnis zwischen tradierten Werten und dem Schutz vor Diskriminierung – Welche Aufgabe kommt dem Verfassungsrichter bei der Bewältigung dieses Wandels zu?“, „Die Rolle der Verfassungsgerichte mit Blick auf die Haushaltsverantwortung des Gesetzgebers in den Mitgliedstaaten und in der Europäischen Union“ et „Gerichte, Gewaltenteilung und Demokratie“.

La composition de la Cour constitutionnelle a évolué au cours de l'année 2024 et s'est présentée comme suit en début et en fin d'année :

	1 ^{er} janvier 2024	31 décembre 2024
Président	Thierry Hoscheit	Thierry Hoscheit
Vice-Président	Francis Delaporte	Francis Delaporte
Membres	Henri Campill	Henri Campill
	Brigitte Konz	Brigitte Konz
	Agnès Zago	Agnès Zago
	Marie-Laure Meyer	Marie-Laure Meyer
	Alain Thorn	Alain Thorn
	Monique Hentgen	Monique Hentgen
	Jeanne Guillaume	Jeanne Guillaume
Membres suppléants	Serge N. Schroeder	Serge N. Schroeder
	Lynn Spielmann	Lynn Spielmann
	Danielle Schweitzer	Danielle Schweitzer
	Elisabeth Weyrich	Elisabeth Weyrich
	Carole Kerschen	Carole Kerschen
	Carine Flammang	Carine Flammang
	Rita Biel	Rita Biel