

COUR SUPÉRIEURE DE  
JUSTICE  
DU  
GRAND-DUCHÉ DE  
LUXEMBOURG

\*\*\*

Cité Judiciaire  
Bâtiment CR  
L-2080 LUXEMBOURG

Tél.: 47 59 81-1  
Fax : 47 59 81-396

Luxembourg, le 29 juillet 2020

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Entrée: 31 JUIL. 2020

Madame la Ministre de la Justice  
Sam TANSON  
Ministère de la Justice  
13, rue Erasme  
L-2934 LUXEMBOURG

Concerne : Avis - Proposition de révision n° 7620 – de l'article 32 de la Constitution.

Madame la Ministre,

Vous avez sollicité l'avis de la Cour Supérieure de Justice quant à la proposition de révision de l'article 32 de la Constitution.

Par courrier du 22 juillet 2020, je vous ai fait parvenir l'avis de la Cour constitutionnelle portant sur la même proposition de loi.

J'ai le plaisir de vous informer que les membres de la Cour Supérieure de Justice se rallient audit avis de la Cour constitutionnelle.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma haute considération.

Le Président de la Cour Supérieure de Justice,



Jean-Claude WIWINIUS

## Avis relatif à la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution

La proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution a pour objet de conférer compétence à la Cour constitutionnelle pour statuer sur la conformité des mesures réglementaires prises durant l'état de crise à la Constitution et aux traités internationaux.

### La compétence élargie de la Cour constitutionnelle

La compétence de la Cour constitutionnelle telle qu'inscrite à l'article 2 de la loi du 27 juillet 1997 portant organisation de la Cour constitutionnelle est actuellement limitée à l'examen de la conformité des lois à la Constitution.

Selon la proposition de révision, la compétence de la Cour serait élargie à l'examen de la conformité des mesures réglementaires - dont la nature juridique (règlement, loi ou acte sui generis) resterait à définir - à la Constitution et aux traités internationaux. Elle s'inscrit dans le droit fil de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, tel que modifié par la loi du 13 octobre 2017, en ce qu'il y est dit que les mesures réglementaires doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux. L'examen de leur conformité à ces normes supérieures est nécessaire pour en assurer, le cas échéant, le respect.

S'il est vrai que la Constitution consacre d'ores et déjà des droits et libertés couverts par les traités internationaux, ces derniers consacrent d'autres droits qui ne sont pas inscrits dans la Constitution. Les textes internationaux de référence susceptibles d'être invoqués sont notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne et les conventions multilatérales conclues notamment sous l'égide des Nations Unies.

Etant donné que les droits et libertés consacrés tant par la Constitution que par les textes internationaux ne sont pas absolus et peuvent comporter des limitations prévues par les Etats, l'examen de la conformité des mesures réglementaires à la Constitution et auxdits traités portera, ainsi que le paragraphe 4 de l'article 32 de la Constitution le dispose, sur leur caractère nécessaire, adéquat et proportionné au but poursuivi, critère qui, d'ores et déjà, est celui examiné dans les litiges portés devant la Cour constitutionnelle basés notamment sur la violation du principe de l'égalité devant la loi consacré par l'article 10*bis* de la Constitution.

## La saisine et la procédure

La procédure de la saisine de la Cour constitutionnelle telle que prévue par la proposition de révision déroge à celle instituée par la loi susdite du 27 juillet 1997. Selon celle-ci, la Cour constitutionnelle est saisie par une juridiction judiciaire ou administrative de toute question soulevée dans le cadre d'un litige relativement à la conformité d'une loi à la Constitution.

La proposition de révision prévoit que la Cour constitutionnelle sera saisie par simple requête de tout citoyen en raison de la violation alléguée par telle ou telle mesure réglementaire de la Constitution ou d'un ou de plusieurs traités internationaux. La requête sera dispensée du ministère d'avocat et la Cour constitutionnelle, siégeant comme en matière de référé extraordinaire, devra statuer dans les dix jours de sa saisine.

Il va sans dire que le requérant devra avoir intérêt et qualité pour agir et donc établir in concreto la violation par le règlement grand-ducal d'un droit lui conféré par la Constitution ou un traité international.

L'accès direct de tout justiciable à la Cour constitutionnelle n'est pas adapté, dans la forme telle que proposée, à l'importance d'une question de conformité d'une norme à la Constitution ou à un traité international et aux difficultés juridiques qu'elle peut soulever. La requête devrait être introduite par un avocat à la Cour et être dûment motivée. Ce n'est pas parce que la mesure a été prise en état de crise et qu'il y a urgence à en voir examiner la conformité à des normes supérieures qu'il y a lieu de se départir des règles élémentaires régissant la saisine des juridictions, à plus forte raison de la juridiction constitutionnelle.

Le droit ouvert à tout citoyen de saisir la Cour constitutionnelle étant nécessairement amené à susciter des vocations, le dépôt d'un nombre important de requêtes qui risquerait de submerger la Cour constitutionnelle n'est pas à exclure. La procédure à envisager devrait prévoir le contrôle a priori de la recevabilité de la requête, seules celles présentant des arguments sérieux à faire valoir étant transmises pour examen à la Cour constitutionnelle.

La mise en place préalable d'un tel filtre pourrait servir de précurseur et être transposée à d'autres procédures, telles notamment aux recours introduits devant la Cour de cassation.

La procédure à prévoir devrait évidemment permettre à l'Etat qui a pris la décision querellée de figurer comme partie à l'instance et d'y faire valoir ses droits. Que les délais d'instruction de l'affaire, qui devraient être de rigueur, et du prononcé soient raccourcis au vu de la spécificité de la situation va de soi.

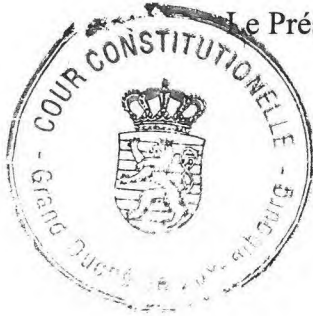
La loi précitée du 27 juillet 1997 devrait être complétée.

Au regard de l'urgence inhérente à tout état de crise, la procédure de saisine spécifique, compte tenu de la modification proposée par le présent avis, et l'extension de la compétence de contrôle conférée à la Cour constitutionnelle peuvent être accueillies favorablement en ce qu'elles permettent de veiller au

respect des droits consacrés par la Constitution et les traités internationaux. Il reste à espérer qu'elles ne trouveront à s'appliquer qu'en de très rares occasions.

Luxembourg, le 22 juillet 2020

Le Président de la Cour constitutionnelle,



Jean-Claude WIWINIUS

A handwritten signature in black ink, which appears to be "Wiwinius", written over the printed name.