

à propos...

des institutions politiques au Luxembourg

Le Grand-Duché de Luxembourg est un État souverain et indépendant depuis le traité de Londres du 19 avril 1839. Cette démocratie parlementaire sous la forme d'une monarchie constitutionnelle, dont la couronne est héréditaire dans la famille de Nassau, est située au cœur de l'Europe occidentale, entre la Belgique, la France et l'Allemagne.

Grand-Duché
de Luxembourg

Régime :
monarchie
constitutionnelle

Pays voisins :
Allemagne,
Belgique,
France

Superficie :
2 586 km²

Population :
459 500 habitants,
dont environ
181 800 étrangers

Densité :
178 hab./km²
(2006)

I. Les trois pouvoirs

Comme dans toute démocratie parlementaire, la séparation des pouvoirs est souple au Luxembourg, puisqu'il existe de nombreux liens entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Seul le pouvoir judiciaire reste totalement indépendant.

1) Le pouvoir législatif

Le pouvoir législatif repose sur l'action conjointe de la Chambre des députés, du gouvernement et du Conseil d'État. Chaque organe a une fonction bien distincte.

La Chambre des députés est composée de 60 députés élus pour cinq ans au suffrage universel pur et simple et à la proportionnelle. Elle a pour principale fonction de voter les projets de loi. Les membres de la Chambre possèdent également un



Signature de François-Xavier Würrth-Paquet, administrateur général de la justice, et sceau apposé en bas de la Constitution luxembourgeoise de 1856

droit d'initiative parlementaire qui s'exerce par la présentation de propositions de loi, mais qui demeure modérément utilisé.

Signalons que la commission parlementaire du contrôle de l'exécution budgétaire, présidée par un député de l'opposition, la Cour des comptes et le médiateur sont des organes qui devraient permettre à la Chambre d'exercer un droit de regard sur la gestion de l'État.



Réunion hebdomadaire du Conseil de gouvernement

Le gouvernement a un droit d'initiative en matière législative, appelé initiative gouvernementale, qui lui permet de présenter des projets de loi. Après consultation du Conseil d'État, les projets de loi sont soumis à la Chambre des députés, au sein de laquelle le gouvernement dispose normalement d'une majorité. Après le vote du Parlement, le Grand-Duc exerce ses droits de sanction et de promulgation. La procédure législative est close par la publication du texte de loi dans le recueil de législation appelé *Mémorial*, acte par lequel le texte acquiert force obligatoire.

Le Conseil d'État est composé de 21 conseillers. Les conseillers d'État sont formellement nommés et démissionnés par le Grand-Duc, suivant les propositions faites alternativement par le gouvernement, la Chambre des députés et le Conseil d'État.

Dans le système unicaméral luxembourgeois, le Conseil d'État exerce l'influence modératrice d'une seconde assemblée législative. Il est obligatoirement appelé à émettre son avis sur l'ensemble de la législation, c'est-à-dire sur tous les projets et propositions de loi présentés à la Chambre, et ce préalablement au vote des députés. Dans le cadre de son avis, il est tenu d'examiner la conformité des projets de textes avec la Constitution, les conventions internationales et les principes généraux du droit. Son rôle est celui de persuader et non d'imposer. C'est sous cet aspect que son rôle est d'ordre consultatif.

Ses principales missions :

- › il est obligatoirement entendu en son avis sur tous les projets et propositions de loi ainsi que sur leurs amendements proposés en cours de procédure ;
- › tout projet de règlement grand-ducal est susceptible d'être soumis à son avis, sauf les cas d'urgence ;



Le palais grand-ducal à Luxembourg-Ville

- › il décide de la dispense du second vote constitutionnel, c'est-à-dire du deuxième vote d'une loi qui devrait intervenir à la Chambre des députés au plus tôt trois mois après le premier vote. Son refus de la dispense est donc limité à un droit de veto suspensif.

2) Le pouvoir exécutif

Le Grand-Duc est le chef de l'État. Son statut d'inviolabilité signifie qu'il ne peut être accusé, ni poursuivi. L'irresponsabilité politique du Grand-Duc est complète et implique la responsabilité des ministres. En effet, toute mesure prise par le Grand-Duc dans l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels doit être contresignée par un membre du gouvernement qui en assume l'entière responsabilité. En outre, tout acte qui acquiert la signature du Grand-Duc doit au préalable avoir été soumis à la délibération du Conseil de gouvernement.

Formellement, la Constitution accorde au Grand-Duc le droit d'organiser librement son gouvernement, c'est-à-dire de nommer les ministres et secrétaires d'État, de créer les ministères et d'attribuer les

départements ministériels. Le nombre des départements ministériels dépasse généralement le nombre des membres du gouvernement appelés à en être titulaires : un même ministre gère normalement plusieurs portefeuilles.

Dans la pratique, le Grand-Duc choisit le Premier ministre sur base des résultats des élections ; ce dernier propose lui-même les membres du gouvernement. Le gouvernement nommé par le Grand-Duc présente son programme politique devant la Chambre des députés qui, par le vote d'une motion, exprime sa confiance au gouvernement qui dispose ainsi d'une majorité au Parlement sur laquelle il peut s'appuyer.

En vertu de la Constitution, le Grand-Duc a le droit de révoquer à tout moment tout membre du gouvernement, mais en pratique la démission d'un ministre ou du gouvernement entier est présentée par le Premier ministre au Grand-Duc, qui l'accepte.





3) Le pouvoir judiciaire

Les cours et tribunaux sont chargés par la Constitution d'exercer le pouvoir judiciaire. Ils sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. Il y a au Luxembourg une Cour constitutionnelle, ainsi que deux ordres de juridictions : celles relevant de l'ordre judiciaire et celles relevant de l'ordre administratif.

La Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle est composée de neuf membres et siège à Luxembourg.

Comme son nom l'indique, elle statue sur la conformité des lois avec la Constitution, à l'exception de celles qui portent approbation des traités.

Au cas où une partie soulève une question relative à la conformité d'une loi avec la Constitution, devant une juridiction de l'ordre judiciaire ou administratif, celle-ci doit saisir la Cour constitutionnelle si elle juge que la question soulevée est nécessaire à la solution du litige.

Notons qu'il n'existe pas de recours direct pour les justiciables. La Cour exerce un contrôle concret *a posteriori* et est saisie par voie préjudicielle.

Juridictions de l'ordre judiciaire

1) Les différents tribunaux

A. Les justices de paix

Il s'agit du premier échelon de la hiérarchie judiciaire. Les trois justices de paix du pays siègent à Luxembourg, Esch-sur-Alzette et Diekirch.

Elles sont compétentes pour les affaires de moindre importance, tant en matière civile que commerciale, à condition que l'objet du litige ne dépasse pas le montant de 10 000 euros à charge d'appel, et elles sont compétentes en dernier ressort jusqu'à 750 euros.

La loi a également attribué certaines compétences spéciales aux justices de paix dans lesquelles elles sont compétentes, quel que soit le montant en cause. Il s'agit par exemple de la matière des baux à loyer ou des saisies sur salaire.

En matière répressive, les justices de paix fonctionnent comme tribunaux de simple police et sont compétentes pour connaître des contraventions ou infractions à la loi que celle-ci punit d'une peine comportant une amende jusqu'à 250 euros, ainsi que les infractions, qualifiées de délits par la loi, que la chambre du conseil renvoie devant les tribunaux de police.

B. Les tribunaux d'arrondissement

Le pays est divisé en deux arrondissements judiciaires, celui de Luxembourg et celui de Diekirch, à chacun desquels correspond un tribunal d'arrondissement.





Simulation par ordinateur de la future Cité judiciaire sur le plateau du Saint-Esprit à Luxembourg-Ville

Ces tribunaux siègent en matière civile et commerciale dans toutes les affaires que la loi n'a pas expressément attribuées à une autre juridiction.

En matière pénale, les tribunaux d'arrondissement, organisés sous forme de chambre correctionnelle, sont compétents pour connaître des infractions pour lesquelles le Code pénal ou une loi spéciale prévoit un emprisonnement de huit jours au moins et de cinq ans au plus ainsi qu'une amende de plus de 251 euros.

De même, la chambre criminelle est compétente pour connaître des faits qualifiés de crime par la loi, c'est-à-dire des faits pour lesquels le Code pénal ou la loi prévoient la réclusion à vie ou à temps ou la détention de plus de cinq ans.

Enfin, la section dénommée Tribunal de la jeunesse et des tutelles a compétence pour juger des affaires sur la protection de la jeunesse, telles qu'elles sont déterminées par la législation.

Les tribunaux d'arrondissement connaissent également en appel les affaires tranchées par les justices de paix dont l'objet du litige dépasse 750 euros.

C. La Cour supérieure de justice

Elle siège à Luxembourg-Ville et comprend :

- › une Cour de cassation, constituée d'une chambre où siègent cinq magistrats ;
- › une Cour d'appel, subdivisée en neuf chambres où siègent 35 conseillers.

La Cour supérieure de justice se réunit en assemblée générale, notamment pour juger des conflits d'attribution et des actions disciplinaires contre les magistrats. L'assemblée générale connaît en outre des accusations admises par la Chambre des députés contre les membres du gouvernement.

La Cour de cassation est compétente pour connaître des arrêts rendus par la Cour d'appel ainsi que des jugements rendus en dernier ressort par les tribunaux d'arrondissement et par les juges de paix.

Le pourvoi en cassation ne constitue pas une troisième voie de recours, mais n'est prévu que pour contravention à la loi, pour excès de pouvoir ou pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité.

La Cour d'appel connaît des décisions rendues en premier ressort par les tribunaux d'arrondissement.



La Chambre des députés

2) Le ministère public

Les membres du Parquet sont dirigés par le procureur général d'État auprès des cours et tribunaux et exercent leurs fonctions sous l'autorité du ministre de la Justice.

Les membres du Parquet ont pour principale mission de rechercher les crimes, délits et contraventions, de requérir l'application de la loi et de veiller à l'exécution des jugements. Les magistrats du ministère public sont aidés dans leur tâche par les agents de police judiciaire, qui constatent les infractions à la loi pénale, en recherchent les auteurs et rassemblent les preuves.

Les juridictions administratives

La Constitution attribue la connaissance du contentieux administratif et du contentieux fiscal aux juridictions administratives.

Le Tribunal administratif statue en première instance sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements.

Le Tribunal administratif est en principe saisi d'un recours en annulation. Un recours en réformation est possible dans les cas où la loi le prévoit expressément.

La Cour administrative constitue la juridiction suprême de l'ordre administratif. Elle statue en appel, notamment sur les recours dirigés contre les décisions d'autres juridictions administratives, ou assume l'arbitrage des conflits qui opposent le gouvernement et la Cour des comptes.

II. La procédure législative

On distingue deux types d'initiatives législatives :

- › **le projet de loi.** Un avant-projet de loi est élaboré par le ministère compétent, approuvé par le Conseil de gouvernement, et puis soumis à l'avis du Conseil d'État. Ensuite, le projet de loi est déposé à la Chambre des députés.
- › **la proposition de loi.** Un ou plusieurs députés peuvent présenter une proposition de loi, qui est soumise à la Conférence des présidents de la Chambre, qui décide de son renvoi en commission. Le texte de cette proposition est soumis pour avis au Conseil d'État et envoyé au gouvernement pour prise de position.

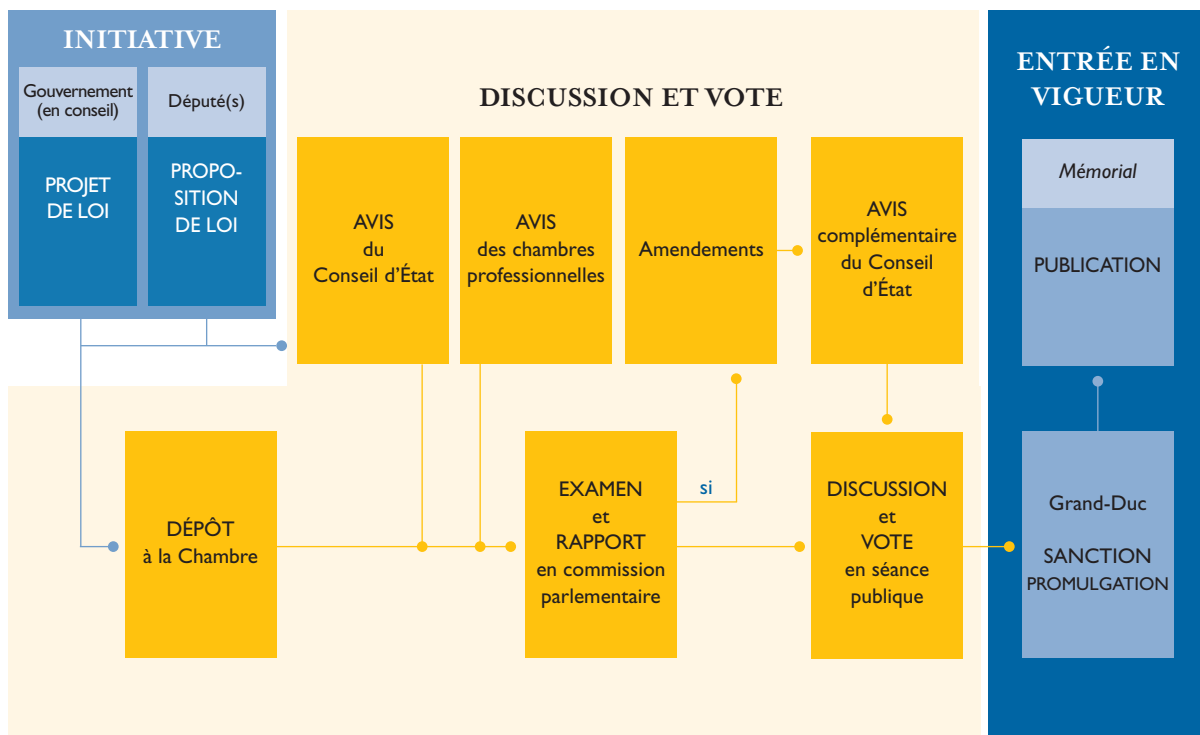
Au plus tard après réception de l'avis du Conseil d'État, le projet ou la proposition de loi est renvoyé à

la commission parlementaire compétente qui l'examine et en fait rapport à la Chambre.

Le débat en séance plénière de la Chambre se fait en deux étapes : une discussion générale et une discussion article par article. Chaque député peut proposer des amendements.

Dans le système unicaméral luxembourgeois, la Chambre des députés doit se prononcer, après le vote du projet, une deuxième fois sur l'ensemble du texte après un délai de trois mois au moins. Cependant, elle peut se dispenser de ce vote si le Conseil d'État est lui aussi d'accord pour accorder cette dispense. Si ce dernier ne donne pas son accord, alors la Chambre doit procéder au second vote après avoir attendu un délai minimum de trois mois.

La loi définitivement votée par la Chambre des députés ne peut devenir parfaite que par la sanction et la promulgation du Grand-Duc et sa publication au *Mémorial*.



Source : <http://www.scl.etat.lu>



III. Le système électoral

1) La Chambre des députés

Le corps électoral national élit les 60 députés tous les cinq ans. Si la Chambre des députés est dissoute, de nouvelles élections ont lieu dans les trois mois au plus tard après la dissolution.

Les élections sont directes et secrètes. Les députés sont élus sur base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste et à la proportionnelle. Tous les Luxembourgeois, s'ils remplissent les conditions prévues par la loi, sont autorisés à participer aux élections. Le vote est obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales.



Pour être électeur, il faut être de nationalité luxembourgeoise, être âgé de 18 ans au moins et jouir des droits civils et politiques, c'est-à-dire n'avoir jamais été condamné pour un délit de droit commun.

Pour être éligible, il faut être âgé de 18 ans au moins, être domicilié au Grand-Duché et remplir par ailleurs les mêmes conditions que pour l'électorat actif.

Le mandat de député est incompatible notamment avec les fonctions de membre du gouvernement, de magistrat de l'ordre judiciaire et de membre du Conseil d'État.

Circonscriptions électorales

Il existe quatre circonscriptions électorales :

- › la circonscription Sud
(les cantons d'Esch-sur-Alzette et de Capellen),
23 députés ;
- › la circonscription Est
(les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach),
7 députés ;
- › la circonscription Centre
(les cantons de Luxembourg et de Mersch),
21 députés ;
- › la circonscription Nord
(les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden),
9 députés.

Répartition des sièges

Les élections se font par scrutin de liste. La répartition des voix est particulière au droit luxembourgeois. En effet, les électeurs ont le choix : ils disposent d'autant de suffrages sur une, voire plusieurs listes qu'il y a de sièges à pourvoir par circonscription ; ils peuvent soit apporter tout leur poids électoral à une seule liste, soit attribuer des voix préférentielles aux candidats de leur choix.

La répartition des sièges respecte les règles de la représentation proportionnelle et est conforme au principe du plus petit quotient électoral. Ainsi, on assure aux petites formations politiques une représentation équitable.

Les partis politiques représentés à la Chambre des députés (2004)

Parti chrétien-social (CSV)	24 députés
Parti ouvrier socialiste luxembourgeois (LSAP)	14 députés
Parti démocratique (DP)	10 députés
Les Verts (Déi Gréng)	7 députés
Comité d'action pour la démocratie et l'égalité des retraites (ADR)*	4 députés
Membre indépendant	1 député

* Depuis avril 2006, l'ADR a changé son nom de Aktiounskomitee fir Demokratie a Rentegerechtegkeet en Alternativ Demokratesch Reformpartei (Parti de réforme alternatif et démocratique).

LES CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES



2) Les communes

Il n'existe au Grand-Duché ni provinces ni départements. La seule subdivision politique du territoire se fait au niveau des communes.

La commune possède une personnalité juridique, elle gère ses biens et perçoit les impôts par l'intermédiaire de représentants locaux, sous le contrôle du pouvoir central représenté par le ministre de l'Intérieur.

Il y a 116 communes. Chaque commune a un conseil communal élu, pour six ans, directement par les habitants de la commune jouissant du droit de vote. La gestion journalière de la commune est assurée par le bourgmestre, voire le collège des bourgmestre et échevins, organes qui émanent du conseil communal.

Les élections se font en principe d'après le système de la majorité relative. Cependant, si le nombre d'habitants excède 3 000, les élections se font au scrutin de liste avec représentation proportionnelle, à l'instar des élections législatives.

Le Grand-Duc, par l'intermédiaire du gouvernement, a le droit de dissoudre le conseil communal. Dans ce

cas, les électeurs sont convoqués au plus tard dans les trois mois qui suivent la dissolution.

Pour participer aux élections communales, il faut remplir les conditions suivantes :

- › être âgé de 18 ans accomplis au jour des élections ;
- › jouir des droits civils et ne pas être déchu du droit de vote dans l'État membre ou dans l'État d'origine ;
- › pour les Luxembourgeois, être domicilié au Grand-Duché ;



- › pour les ressortissants étrangers, être domicilié au Grand-Duché et y avoir résidé, au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale, pendant cinq ans au moins.

Pour être éligible, il faut être Luxembourgeois ou ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne, être âgé de 18 ans au moins, avoir sa résidence habituelle depuis six mois dans la commune et être domicilié au Grand-Duché pendant cinq ans au moins.

Élections européennes

Depuis 1979, les représentants du Grand-Duché de Luxembourg au Parlement européen sont élus de manière directe et pour cinq ans. Le Grand-Duché a droit à six députés au Parlement européen. La date des élections européennes est fixée par règlement grand-ducal. Ce règlement peut retenir une seule et même date pour les élections au Parlement européen et les élections nationales à la Chambre des députés.

Les ressortissants de l'Union européenne jouissent du droit de vote actif et passif, même s'ils ne résident pas dans leur pays d'origine. Ce droit de vote est assorti d'une série de conditions.

Pour être électeur, il faut :

- › être Luxembourgeois ou ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ;
- › être âgé de 18 ans accomplis au jour des élections ;
- › jouir des droits civils et ne pas être déchu du droit de vote dans l'État membre d'origine ;
- › pour les Luxembourgeois, être domicilié au Luxembourg ; toutefois, les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont admis au vote par correspondance ;
- › pour les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne, être domicilié au Grand-Duché et y avoir résidé, au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale, pendant cinq années au moins au cours des six dernières années.

Pour être éligible, il faut :

- › être Luxembourgeois ou ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne ;
- › jouir des droits civils et ne pas être déchu des droits politiques au Grand-Duché de Luxembourg ou dans l'État membre de résidence ou dans l'État membre d'origine ;
- › être âgé de 18 ans accomplis au jour de l'élection ;
- › pour les Luxembourgeois, être domicilié au Grand-Duché ;



- › pour les ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne, être domicilié sur le territoire luxembourgeois et y avoir résidé, au moment du dépôt de la liste des candidats, pendant cinq ans au moins.

IV. Les principaux organes consultatifs

1) Les chambres professionnelles

Les chambres professionnelles ont pour mission essentielle de sauvegarder et de défendre les intérêts des groupes professionnels qu'elles représentent. Elles ont le droit de faire des propositions au gouvernement pour les objets qui entrent dans leur compétence. Après les avoir examinées, le gouvernement peut les transmettre à la Chambre des députés. L'avis de la chambre professionnelle concernée doit être demandé pour tout projet de loi et pour tous les règlements grand-ducaux et ministériels concernant son domaine de compétences.



La Chambre de commerce au plateau de Kirchberg

La composition des chambres professionnelles est déterminée par des élections à l'intérieur de chaque groupe socioprofessionnel représenté. Toute personne qui exerce une profession tombant sous les compétences d'une des chambres professionnelles est obligatoirement affiliée à cette chambre, et chaque membre, qu'il soit luxembourgeois ou étranger, peut exercer un droit de vote actif et passif.

Il existe au Grand-Duché six chambres professionnelles, dont trois chambres patronales et trois chambres salariales :

- › la Chambre de commerce ;
- › la Chambre des employés privés ;
- › la Chambre des fonctionnaires et employés publics ;
- › la Chambre des métiers ;
- › la Chambre de travail ;
- › la Chambre d'agriculture.

2) Le Conseil économique et social

Le Conseil économique et social est un organe consultatif chargé d'étudier, soit de sa propre initiative, soit à la demande du gouvernement, les problèmes économiques, financiers et sociaux intéressant plusieurs secteurs économiques ou l'ensemble de l'économie nationale. Il peut faire au gouvernement des propositions motivées en conclusion de ses études.

Chaque année, le Conseil présente un avis sur la situation économique, financière et sociale du pays qui est communiqué par le gouvernement au Parlement.

Sauf en cas d'urgence, le gouvernement demande l'avis du Conseil sur les mesures de portée générale qu'il est envisagé de prendre par la voie législative ou réglementaire dans les domaines intéressant plusieurs secteurs économiques ou groupes professionnels ou bien l'ensemble de l'économie nationale.

Le Conseil économique et social se compose de représentants de l'industrie lourde, des petites et moyennes entreprises, des secteurs commercial et artisanal, agricole et viticole, des représentants du salariat issus du monde syndical et de représentants du gouvernement.

Adresses Internet utiles :

www.ce.etat.lu

Le site du Conseil d'État présente ses attributions et son organisation ainsi que les avis récents relatifs à des textes de loi.

www.ces.etat.lu

Site du Conseil économique et social.

www.chd.lu

Le site de la Chambre des députés présente des informations sur l'organisation et le rôle de la Chambre, ainsi que des documents et des comptes rendus des séances.

www.cour-des-comptes.lu

Ce site présente entre autres les attributions de la Cour des comptes, les rapports généraux et spéciaux, les avis et les rapports d'activité.

www.legilux.lu

Il s'agit du portail juridique du gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg qui permet d'accéder aux *Mémorial A, B et C*.

www.mj.public.lu

Le site du ministère de la Justice donne entre autres des informations sur les services aux citoyens, les juridictions, les professions judiciaires et permet le téléchargement de formulaires.

www.scl.etat.lu

Le site du Service central de législation présente notamment ses attributions, ainsi que la procédure législative.

www.etat.lu

Annuaire des sites Internet publics luxembourgeois.

Bibliographie

Les institutions du Grand-Duché de Luxembourg,
Service information et presse, 2005

Impressum

Éditeur

Service information et presse,
Département Édition

Layout

Bizart

Impression

...

Photos

Administration des bâtiments
publics/Saïd Merzougui
Archives Saint-Paul
Imedia

Christian Mosar
Photothèque SIP
Tom Wagner
Christof Weber



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Service information et presse