



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Fonction publique

Employés de l'Etat

Examen de carrière

Programme d'études

Droit public luxembourgeois (30 points)

Edition 2020

**Connaissances sur l'organisation, le fonctionnement
et les structures de l'Etat luxembourgeois**

Programme d'études :

1. Catégorie d'indemnité B - groupe d'indemnité B1

Sont à étudier pour l'examen de carrière tous les points des chapitres ci-après :

1. **Les garanties constitutionnelles** (tout le chapitre)
2. **La forme de gouvernement** (tout le chapitre)
3. **Le Grand-Duc et le Gouvernement** (tout le chapitre)
4. **La Chambre des députés** (tout le chapitre)
5. **L'administration publique** (tout le chapitre)
6. **Le Conseil d'Etat** (tout le chapitre)

2. Catégorie d'indemnité C – groupe d'indemnité C1

Sont à étudier pour l'examen de carrière tous les points des chapitres ci-après :

1. **Les garanties constitutionnelles** (tout le chapitre)
2. **La forme de gouvernement** (tout le chapitre)
3. **Le Grand-Duc et le Gouvernement** (tout le chapitre)
4. **La Chambre des députés** (tout le chapitre)
5. **L'administration publique** (tout le chapitre)

3. Catégorie d'indemnité D – groupes d'indemnité D1 et D2

Sont à étudier pour l'examen de carrière tous les points des chapitres ci-après :

2. **La forme de gouvernement** (tout le chapitre)
3. **Le Grand-Duc et le Gouvernement** (tout le chapitre)
5. **L'administration publique** (tout le chapitre)

Connaissances sur l'organisation, le fonctionnement et les structures de l'Etat luxembourgeois

Sommaire:

1. Les garanties constitutionnelles	4
1.1. La rigidité de la Constitution	4
1.2. Les droits des citoyens	4
1.3. La Convention européenne des droits de l'homme	5
2. La forme de gouvernement	6
2.1. Une démocratie représentative	6
2.2. La séparation des pouvoirs.....	6
2.3. L'exercice du pouvoir législatif.....	7
2.4. L'exercice du pouvoir exécutif.....	7
2.5. L'exercice du pouvoir judiciaire.....	8
3. Le Grand-Duc et le Gouvernement	9
3.1. La situation juridique du Grand-Duc	9
3.2. Les prérogatives du Grand-Duc	10
3.3. La formation du Gouvernement.....	11
3.4. La responsabilité ministérielle.....	13
4. La Chambre des députés	14
4.1. Le système électoral.....	14
4.2. L'organisation de la Chambre des députés	16
4.3. La procédure législative.....	19
4.4. Le contrôle du Gouvernement par la Chambre des députés.....	22
5. L'Administration publique	25
5.1. Les départements ministériels	25
5.2. Les administrations	25
5.3. L'accès à la fonction publique	26
6. Le Conseil d'Etat	27
6.1. La composition du Conseil d'Etat	27
6.2. Les attributions du Conseil d'Etat	27
6.3. La procédure au sein du Conseil d'Etat.....	29

1. Les garanties constitutionnelles

La Constitution luxembourgeoise est une constitution écrite du système rigide. Elle date, dans sa forme actuelle, du 17 octobre 1868, mais elle a subi un nombre élevé de modifications. En raison de son caractère fondamental, la Constitution reste néanmoins revêtue d'une plus grande stabilité que la loi ordinaire.

1.1. La rigidité de la Constitution

La Constitution ne peut être modifiée que suivant la procédure de révision qu'elle détermine elle-même dans son article 114, aux termes duquel une révision constitutionnelle ne peut être adoptée que si elle réunit au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des députés. Une révision doit être adoptée de cette manière en deux votes successifs, séparés par un intervalle d'au moins trois mois.

Toutefois, le texte adopté lors du premier vote par la Chambre est soumis à un référendum, qui remplace le second vote de la Chambre, si, dans les deux mois suivant le premier vote, plus d'un quart des députés ou vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives le demandent. Dans ce cas, la révision est adoptée lorsqu'elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés.

1.2. Les droits des citoyens

La Constitution garantit les droits des citoyens et règle l'organisation des pouvoirs publics. Le nombre relativement élevé d'articles consacrés aux droits et libertés met en évidence l'importance qui revient dans l'organisation étatique au libre développement de l'individu et à sa protection vis-à-vis des détenteurs du pouvoir.

Les droits et libertés publiques garantis par la Constitution sont notamment les suivants : l'égalité devant la loi, la liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile, l'inviolabilité de la propriété, la liberté d'opinion, la liberté de la presse, l'inviolabilité de la correspondance, le droit de pétition, la liberté des cultes, la liberté de réunion, la liberté d'association, le droit à l'enseignement public, le droit de poursuite contre les fonctionnaires publics, le droit au travail et à la sécurité sociale, ainsi que la liberté du commerce et de l'industrie.

Dans l'Etat luxembourgeois, personne ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi et suivant la forme qu'elle prescrit. Personne ne peut être arrêté ou placé que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit et personne ne peut être arrêté, hormis le cas du flagrant délit, qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge et qui doit être signifiée à la personne. Toute personne doit être informée sans délai des moyens de recours légaux dont elle dispose pour recouvrer sa liberté. Ainsi, aucune peine ne peut être introduite ni appliquée qu'en vertu de la loi.

Chaque citoyen a le droit d'interdire à quiconque l'accès à sa demeure. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas fixés par la loi et dans les formes qu'elle prescrit.

La liberté d'opinion et la liberté de la presse sont garanties, sauf les excès de ces libertés, comme p.ex. l'atteinte portée à l'honneur et à la considération d'autrui.

La Constitution garantit la liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses. D'autre part, elle garantit la liberté de conscience en disposant que nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos.

L'enseignement primaire est obligatoire et gratuit. La Constitution impose en outre à l'Etat l'obligation de créer des établissements d'instruction moyenne gratuite et les cours d'enseignement supérieur nécessaires.

La Constitution ne protège pas seulement le travail salarié et les libertés syndicales, mais, d'une façon générale, toute occupation de l'homme, le commerce, l'industrie, la profession libérale et le travail agricole. Elle oblige en outre le législateur à organiser la sécurité sociale, la protection de la santé et le repos des travailleurs.

1.3. La Convention européenne des droits de l'homme

Comme le Luxembourg adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ses dispositions font partie intégrante de l'ordre juridique luxembourgeois et complètent les garanties constitutionnelles. Le Luxembourg admet tant l'invocation directe de la convention devant les juridictions du pays que le recours devant la Cour européenne des droits de l'homme.

2. La forme de gouvernement

L'Etat luxembourgeois est une démocratie représentative, sous la forme d'une monarchie constitutionnelle.

2.1. Une démocratie représentative

Le premier article de la Constitution déclare que le Grand-Duché est un « Etat démocratique, libre, indépendant et indivisible ». D'autre part, son article 51 (1) énonce qu'il est placé sous le régime de la démocratie parlementaire.

La base du gouvernement est démocratique car, en vertu de la Constitution, la nation est la source de la puissance souveraine et c'est devant les représentants de la nation souveraine que le Grand-Duc, lors de son accession au trône, prête le serment prévu par la Constitution.

Le gouvernement est représentatif, c'est-à-dire que la nation exerce sa souveraineté indirectement par l'intermédiaire de ses représentants et notamment de ses mandataires élus. Hormis le référendum prévu par l'article 114 de la Constitution (révision de la Constitution), la loi peut déterminer les cas dans lesquels la nation peut participer directement au gouvernement par voie d'un référendum afin de dégager l'opinion du peuple sur des questions d'importance nationale. Du point de vue juridique, un tel référendum est considéré comme facultatif pour le législateur et il n'est que très exceptionnellement procédé à la consultation directe de la nation. Le référendum est également institué au niveau communal où il peut soit être décidé d'office par le conseil communal, soit être demandé par un pourcentage déterminé d'électeurs.

La puissance souveraine réside dans la nation, mais l'exercice des pouvoirs souverains est confié au Grand-Duc. En tant qu'organe de la puissance souveraine et conformément à l'article 32 de la Constitution, le Grand-Duc dispose des seuls pouvoirs que la Constitution et les lois lui confèrent expressément.

2.2. La séparation des pouvoirs

a. Le principe

L'organisation de l'Etat luxembourgeois part du principe que les fonctions des différents pouvoirs doivent être réparties entre des organes différents. La séparation des pouvoirs résulte donc du plan et du contexte de la Constitution, sans y être formellement inscrite.

La séparation des pouvoirs aménagée par la Constitution est une séparation souple, donc non rigide ou tranchante, qui comporte de nombreuses relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et qui confère à ces deux pouvoirs des moyens d'action réciproques.

b. L'exercice du pouvoir législatif

L'exercice du pouvoir législatif appartient à la Chambre des députés.

Le contrôle du pouvoir législatif est de nature politique, grâce à la périodicité des élections, et d'ordre juridique, dans la mesure où la Cour constitutionnelle est habilitée à statuer sur la conformité des lois à la Constitution. Par ailleurs, le pouvoir exécutif possède un moyen d'action sur le pouvoir législatif en ce sens que la Constitution permet au Grand-Duc de prononcer la dissolution de la Chambre des députés.

c. L'exercice du pouvoir exécutif

En tant qu'organe du pouvoir exécutif, le Grand-Duc assure l'exécution des lois, veille au maintien de l'ordre et gère les biens publics. Il est secondé dans sa tâche par les membres de son Gouvernement, ministres ou secrétaires d'Etat, qui contresignent les décisions et en assument la responsabilité politique.

Le pouvoir réglementaire est confié au Grand-Duc. Il est de deux origines distinctes :

a) le Grand-Duc possède d'abord le pouvoir général de prendre les règlements nécessaires à l'exécution des lois et des traités. C'est le « pouvoir réglementaire d'exécution » qui lui est conféré directement par les articles 36 et 37, alinéa 4, de la Constitution. Il résulte de l'article 36 que le pouvoir réglementaire ne peut être attribué à une autorité autre que le Grand-Duc. Si une loi attribuait l'exécution de ses propres dispositions au Conseil de Gouvernement, à un ministre, à un chef d'administration ou à un établissement d'utilité publique, une non-conformité à l'article 36 de la Constitution s'ensuivrait.

L'exercice de ce pouvoir est subordonné à l'existence préalable de lois à exécuter, mais le Grand-Duc peut prendre de tels règlements même sans y être expressément habilité par ces lois tant que ceux-ci se confinent dans le cadre de l'article 33 de la Constitution qui dispose que le Grand-Duc exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays, c.-à-d. en respectant les conditions de procédure prescrites par les lois ainsi que l'esprit de la loi à exécuter.

b) le législateur peut attribuer au Grand-Duc certains pouvoirs réglementaires exceptionnels, même dérogatoires à des lois existantes, sur base de l'article 32, paragraphe 2, de la Constitution qui dispose que le Grand-Duc n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent la Constitution et les lois. C'est le « pouvoir réglementaire d'habilitation », dont l'exercice est conditionné par l'existence préalable d'une loi d'habilitation spécifique.

c) En cas de crise internationale ou nationale (« menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population », « péril imminent d'atteintes graves à la sécurité publique »), l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution permet encore au Grand-Duc de prendre, s'il y a urgence, des règlements même dérogatoires à des dispositions légales existantes, et ceci en toute matière. La Constitution limite la durée de validité de ces règlements.

Le pouvoir réglementaire du Grand-Duc est limité par des règles constitutionnelles importantes :

a) de nombreuses dispositions constitutionnelles réservent au seul législateur le pouvoir de déterminer, par des lois, les principes et les modalités substantielles de certaines matières. Ce sont les « matières réservées à la loi ». Au cas où il s'agit d'un tel domaine réservé à la loi par la Constitution, il n'est pas permis au Parlement d'habiliter le Grand-Duc à introduire de nouvelles dispositions ou de modifier, voire d'abroger, des lois formelles existantes. Il faut donc que les principes et les modalités substantielles de la matière réservée soient retenus par la loi, alors que le soin de régler les questions de détail peut être abandonné au pouvoir exécutif en vertu de l'article 32 paragraphe 3 de la Constitution.

b) l'article 33 contraint le Grand-Duc à exercer son pouvoir exécutif en conformité avec la Constitution et les lois du pays. La loi peut donc, mais ne doit pas nécessairement, prévoir l'avis d'une instance consultative. Si tel est le cas, le règlement grand-ducal ne pourra être arrêté qu'une fois que l'avis en question aura été rendu.

c) la compétence du Grand-Duc est encore limitée vis-à-vis du pouvoir législatif par l'article 36 de la Constitution, lui permettant certes de faire les règlements et arrêtés « nécessaires » pour l'exécution des lois, mais sans jamais pouvoir ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution.

La responsabilité ministérielle, le vote annuel du budget, le contrôle juridictionnel des règlements et arrêtés et le contentieux administratif sont autant de moyens qui permettent aux pouvoirs législatif et judiciaire de contrôler le pouvoir exécutif.

d. L'exercice du pouvoir judiciaire

La justice est rendue au nom du Grand-Duc, alors que l'exercice du pouvoir judiciaire appartient aux Cours et tribunaux.

Seul le pouvoir judiciaire jouit d'une complète indépendance à l'égard des deux autres pouvoirs. Ni le pouvoir exécutif ni le pouvoir législatif n'ont un moyen d'action quelconque à l'égard du pouvoir judiciaire.

Se basant sur le principe de la séparation des pouvoirs, la jurisprudence luxembourgeoise refuse aux tribunaux ordinaires le droit de juger si une loi est ou n'est pas conforme à la Constitution, et l'article 237 du Code pénal luxembourgeois punit les juges qui se seront immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif soit par des règlements contenant des dispositions législatives, soit en arrêtant ou en suspendant l'exécution d'une ou de plusieurs lois, soit en délibérant sur le point de savoir si ces lois seront exécutées. Cependant, chaque juridiction peut à titre préjudiciel saisir la Cour constitutionnelle pour faire examiner la conformité d'une loi à la Constitution.

3. Le Grand-Duc et le Gouvernement

Le Grand-Duc forme avec le Gouvernement l'organe constitutionnel du pouvoir exécutif.

Il a le droit d'initiative en matière législative et ordonne la publication et l'exécution de chaque loi.

3.1. La situation juridique du Grand-Duc

a. L'accession au trône

L'héritier présomptif acquiert la Couronne de plein droit au moment où le trône devient vacant, soit par décès, soit par abdication du titulaire.

Le Grand-Duc devient majeur à l'âge de 18 ans accomplis. Si le nouveau Grand-Duc est majeur au moment de son accession au trône, il prête serment, aussitôt que possible, en présence de la Chambre des députés ou d'une députation nommée par elle, promettant d'observer la Constitution et les lois du Grand-Duché, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire, ainsi que les libertés publiques et individuelles.

b. L'inviolabilité et l'irresponsabilité du Grand-Duc

L'inviolabilité du Grand-Duc signifie qu'il ne peut être accusé ni poursuivi par personne, qu'il n'est justiciable d'aucune juridiction et qu'on ne peut lui demander de rendre compte de ses actes.

L'inviolabilité implique l'irresponsabilité complète du Grand-Duc. Cette irresponsabilité est générale et absolue, aussi bien au point de vue pénal qu'au point de vue politique. L'irresponsabilité politique du Grand-Duc a comme contrepartie la responsabilité ministérielle. En effet, toute mesure prise par le Grand-Duc dans l'exercice de ses pouvoirs politiques doit être contresignée par un membre du Gouvernement qui en assume l'entière responsabilité.

c. La constitutionnalité des pouvoirs du Grand-Duc

Le Grand-Duc représente la nation dans l'exercice d'une partie importante des attributs de la souveraineté, toutefois il n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois.

d. La régence

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de régner, p.ex. en cas de maladie grave ou si à sa mort l'héritier du trône est mineur, la régence est exercée conformément au pacte de famille.

d. La lieutenance

L'institution de la lieutenance, prévue par l'article 42 de la Constitution, revêt la nature d'une délégation des pouvoirs grand-ducaux par le Grand-Duc à son représentant. Le Grand-Duc Héréditaire est dès lors habilité à exercer toutes les prérogatives politiques et juridiques du Grand-Duc mais les lois, les arrêtés et les jugements des Cours et tribunaux continuent à paraître au nom du chef de l'Etat qui conserve la plénitude de ses attributions et pouvoirs.

3.2. Les prérogatives du Grand-Duc

La Constitution détermine les prérogatives du Grand-Duc notamment dans les dispositions relatives à l'exercice du pouvoir exécutif, aux droits régaliens, aux attributions d'ordre international et à la participation au pouvoir législatif.

a. Le Grand-Duc, chef de l'Etat luxembourgeois

D'après l'article 33 de la Constitution, le Grand-Duc est le « chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale ».

b. L'exercice du pouvoir exécutif

Le Grand-Duc exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays. L'exercice du pouvoir exécutif proprement dit comprend notamment l'exécution des lois (cf. « pouvoir réglementaire d'exécution », point « 2.2.c L'exercice du pouvoir exécutif »).

On doit rattacher à l'exercice du pouvoir exécutif du Grand-Duc : la direction de l'administration publique, le pouvoir d'organiser le gouvernement et le pouvoir de nommer aux emplois civils et militaires.

Pour lui permettre de veiller au maintien de l'ordre et à la sauvegarde de la sécurité du pays, la Constitution confie au Grand-Duc le commandement de la force armée.

c. Les droits régaliens

La Constitution réserve en outre au Grand-Duc le droit de grâce, c'est-à-dire le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, le droit de battre monnaie en exécution de la loi, le droit de conférer des titres de noblesse sans pouvoir jamais y attacher aucun privilège, ainsi que le droit de conférer des distinctions honorifiques dans les ordres civils et militaires.

d. Les attributions d'ordre international

Dans les affaires internationales, le Grand-Duc agit au nom de l'Etat. La Constitution lui confère le droit de conclure des traités avec des Etats étrangers. Toutefois aucun traité n'aura d'effet avant d'avoir reçu l'assentiment de la Chambre des députés.

Il appartient au Grand-Duc de représenter le pays à l'extérieur et de veiller à la sauvegarde des droits et intérêts de l'Etat, ainsi qu'à la protection des ressortissants nationaux vis-à-vis des Etats étrangers. A cet effet, il exerce le droit de légation active et passive en accréditant des représentants diplomatiques auprès des chefs d'Etat de pays étrangers ainsi qu'auprès de certaines organisations internationales, et en recevant les représentants diplomatiques envoyés par des Etats étrangers.

e. La participation en matière législative

Les sessions de la Chambre des députés sont ouvertes et closes par le Grand-Duc en personne ou bien en son nom par un fondé de pouvoirs qu'il nomme à cet effet, généralement le Premier ministre.

Le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre. Il peut, par exemple, user de son droit de dissolution pour consulter le pays lorsque la constellation politique empêche la formation d'un gouvernement majoritaire. Toutefois, la Constitution subordonne le droit de dissolution du Grand-Duc à la réserve expresse que de nouvelles élections aient lieu dans les trois mois après la dissolution.

Le Grand-Duc peut adresser à la Chambre des députés les projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption, disposition constitutionnelle qui signifie en pratique qu'un ministre désirant déposer un projet de loi à la Chambre doit au préalable se munir d'une autorisation grand-ducale formelle (arrêté de dépôt). Il a donc le droit d'initiative en matière législative, une prérogative qu'il exerce concurremment avec la Chambre.

Le Grand-Duc promulgue les lois endéans un délai de trois mois depuis leur vote par la Chambre des députés. La promulgation est l'acte par lequel le Grand-Duc atteste la teneur de la loi et en ordonne la publication et l'exécution.

f. Les compétences en matière judiciaire

La justice est rendue au nom du Grand-Duc par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Grand-Duc.

3.3. La formation du Gouvernement

a. La procédure de formation d'un gouvernement

Le texte de la Constitution laisse au Grand-Duc la liberté absolue de choisir les ministres qui sont ses hommes de confiance et qui exercent avec lui le pouvoir exécutif. En pratique, le Grand-Duc est toutefois considérablement limité dans son choix par le principe démocratique qui exige que les ministres aient non seulement sa confiance, mais aussi celle de la majorité parlementaire. En refusant de voter le budget annuel, la Chambre pourrait, en effet, rendre impossible l'exercice de ses fonctions à un gouvernement qui ne rencontrerait pas son agrément.

En fait, et d'après des usages constants, le Grand-Duc ne choisit qu'un formateur (le futur Premier ministre), parfois après avoir désigné d'abord un informateur. Le formateur cherche alors lui-même ses collaborateurs en ayant soin de composer un gouvernement qui rencontrera l'adhésion de la majorité parlementaire. En règle générale, il choisit des personnalités marquantes faisant partie des groupes politiques représentés à la Chambre. Rien ne l'empêche cependant de faire appel, en cas de besoin, à des techniciens sans tendance politique bien définie.

Le Premier ministre soumet le résultat de ces négociations au Grand-Duc. Le Grand-Duc agréé les personnalités lui présentées par le Premier ministre et procède à la nomination des ministres.

Les ministres doivent être de nationalité luxembourgeoise. Leurs fonctions sont incompatibles avec celles de magistrat, de membre de la Cour des comptes, de conseiller d'Etat, de député et de conseiller communal.

La durée des fonctions de ministre n'est pas déterminée. Théoriquement, le Grand-Duc peut révoquer ses ministres à tout moment et selon son bon vouloir, mais en pratique il ne fait pas usage de ce droit. Il se borne à accepter la démission des ministres lorsqu'elle lui est présentée. Les causes de démission sont ou bien d'ordre individuel, p.ex. lorsqu'un ministre déclare démissionner pour assumer sa responsabilité politique engagée par des faits graves attribuables à la gestion des départements ministériels placés sous son autorité ou lorsqu'il est en désaccord avec le Premier ministre, ou bien d'ordre général, p.ex. lorsque la majorité politique au sein de la Chambre des députés subit un déplacement à la suite de nouvelles élections.

Si aucun des groupes politiques représentés à la Chambre ne dispose de la majorité absolue, un gouvernement de coalition est formé. Les partis politiques appelés à être représentés au Gouvernement se mettent d'accord, au cours de négociations parfois laborieuses, sur un programme commun de gouvernement et sur la répartition des départements ministériels.

b. La composition du Gouvernement

Le Gouvernement se compose d'un président, portant le titre de Premier ministre, et de plusieurs membres ayant le titre de ministre. Il peut comprendre également un ou plusieurs membres ayant le titre de secrétaire d'Etat. (Le terme ministre est employé ci-après comme mot générique.)

En tant que Ministre d'Etat, le Premier ministre est chargé par le Grand-Duc d'organiser le Gouvernement, d'en assurer la présidence, d'en coordonner la politique générale ainsi que de veiller à la coordination entre les départements ministériels.

Chaque ministre a la direction d'au moins un département ministériel. Le secrétaire d'Etat peut avoir la direction d'un ou de plusieurs départements ministériels, en tout ou en partie, par délégation de compétence qui lui est donnée avec l'accord du Grand-Duc par le ministre du département ministériel auquel il est affecté. Le ministre peut donner au secrétaire d'Etat une délégation de signature pour les affaires non comprises dans la délégation de compétence.

3.4. La responsabilité ministérielle

La responsabilité ministérielle est inséparable de l'irresponsabilité du Grand-Duc. Pour qu'un acte du Grand-Duc puisse sortir ses effets, il faut qu'il soit contresigné par un membre du Gouvernement qui en assume l'entière responsabilité.

La Constitution dispose d'une façon générale que les ministres sont responsables. Cette responsabilité est générale en ce qui concerne les actes en rapport direct ou indirect avec les fonctions ministérielles. Elle peut être aussi bien juridique, c'est-à-dire pénale ou civile, que politique.

Les ministres sont responsables des actes dont ils sont eux-mêmes les auteurs, soit individuellement, soit collectivement. La responsabilité de toute mesure prise en Conseil de Gouvernement incombe à tous les membres du Gouvernement qui ont concouru à cette mesure. Toutefois, le ministre qui a fait constater son vote dissident au procès-verbal de la séance du Conseil de Gouvernement est dégagé de sa responsabilité.

Le Gouvernement, dans son ensemble, et les ministres, individuellement, sont politiquement responsables de leurs actes devant la Chambre des députés. Si la Chambre désapprouve la politique d'un ou de plusieurs ministres ou du Gouvernement entier, elle exprime son désaccord, soit par un vote négatif au sujet d'un ordre du jour déterminé proposé par le Gouvernement, soit par le rejet d'un projet de loi présenté par les ministres. En refusant de voter le budget annuel, la Chambre peut mettre le Gouvernement qu'elle désapprouve dans l'impossibilité pratique de gérer les affaires publiques.

La sanction de la responsabilité politique des ministres consiste en l'obligation de cesser leurs fonctions lorsque la Chambre leur refuse sa confiance (motion de censure). Il est d'usage que les ministres démissionnent au premier vote hostile de la Chambre.

En aucun cas l'ordre verbal ou écrit du Grand-Duc ne peut soustraire un ministre à sa responsabilité.

4. La Chambre des députés

La Chambre des députés représente le pays. Elle exerce le pouvoir législatif. La Constitution lui réserve en outre certaines attributions en matière financière et lui accorde un droit de regard sur les actes du Gouvernement. Enfin, en matière internationale, l'assentiment de la Chambre est nécessaire pour qu'un traité puisse sortir ses effets sur le territoire du Grand-Duché.

4.1. Le système électoral

a. Le mode d'élection

Le mode d'élection est déterminé dans ses grandes lignes par la Constitution et dans le détail par la loi électorale.

Le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales :

1. le Sud, comprenant les cantons de Esch et Capellen ;
2. l'Est, comprenant les cantons de Grevenmacher, Remich et Echternach ;
3. le Centre, comprenant les cantons de Luxembourg et Mersch ;
4. le Nord, comprenant les cantons de Diekirch, Redange, Wiltz, Clervaux et Vianden.

Le nombre des députés est fixé par la Constitution à 60.

La loi attribue :

à la circonscription du Sud	23 députés
à la circonscription de l'Est	7 députés
à la circonscription du Centre	21 députés
à la circonscription du Nord	9 députés

Les députés sont élus pour cinq ans. La périodicité des élections permet de maintenir la communauté d'idées et de vues entre le corps électoral et les représentants de la nation. Les élections ordinaires ont lieu de plein droit, de cinq en cinq ans. En cas de dissolution de la Chambre, il est procédé à de nouvelles élections dans les trois mois au plus tard de la dissolution.

Les élections sont directes, c'est-à-dire que les électeurs pourvoient directement aux sièges vacants et ne désignent pas seulement des intermédiaires, chargés d'élire les députés.

Les députés sont élus par la nation, sur base du suffrage universel pur et simple. Le régime du suffrage universel permet à tous les citoyens luxembourgeois, hommes et femmes, qui remplissent les conditions prévues par la loi, de participer à l'élection des députés. Le suffrage universel pur et simple, c.-à-d. sans distinction de fortune, de qualité ou de rang, assure une stricte égalité à tous les électeurs en ce qui concerne l'exercice de leur droit de vote.

b. L'électorat actif

Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise, être âgé de dix-huit ans accomplis, jouir des droits civils et politiques et être domicilié dans le Grand-Duché. Toutefois, les Luxembourgeois domiciliés à l'étranger sont admis aux élections législatives par la voie du vote par correspondance.

La Constitution exclut de l'électorat les condamnés à des peines criminelles, ceux qui, en matière correctionnelle, sont privés du droit de vote par condamnation, ainsi que les majeurs sous tutelle.

La qualité d'électeur est constatée par l'inscription sur les listes électorales. Le vote est obligatoire et les électeurs ne peuvent pas se faire remplacer.

Les élections sont secrètes. Le principe du vote secret n'est pas formellement inscrit dans la Constitution, mais la loi électorale prévoit de nombreuses et minutieuses formalités destinées à le sauvegarder.

L'élection se fait au scrutin de liste. Pour chaque circonscription électorale, les groupements politiques qui se présentent aux élections doivent constituer des listes de candidats dont le nombre ne peut être supérieur au total des députés à élire dans la circonscription. Toute candidature isolée est considérée comme formant une liste à elle seule.

Chaque électeur dispose d'un nombre de suffrages équivalant au nombre de députés à élire dans sa circonscription. Le vote peut être exprimé soit par suffrage de liste, soit par suffrage nominatif. L'électeur qui vote par suffrage de liste ne peut exprimer aucun autre vote, sous peine de faire annuler son bulletin de vote, à moins que la liste choisie comprenne moins de candidats qu'il n'y a de députés à élire dans la circonscription. Celui qui vote nominativement peut choisir ses candidats sur la même liste ou sur des listes différentes, toutefois il doit avoir soin de ne pas exprimer plus de votes qu'il n'y a de sièges disponibles.

c. L'électorat passif

Pour être éligible, il faut être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise, être âgé de 18 ans accomplis au jour de l'élection, jouir des droits civils et politiques et être domicilié dans le Grand-Duché.

Les cas d'exclusion de l'électorat passif sont les mêmes que ceux prévus pour l'électorat actif ainsi que les personnes qui sont privées du droit d'éligibilité par condamnation.

En vertu de la Constitution, le mandat de député est incompatible avec les fonctions de membre du Gouvernement, de membre du Conseil d'Etat, de magistrat de l'ordre judiciaire, de membre de la Cour des comptes, de receveur ou agent comptable de l'Etat et de militaire de carrière en activité de service.

La loi prévoit encore d'autres incompatibilités : il en va ainsi de la qualité de fonctionnaire, employé ou ouvrier exerçant un emploi rémunéré par l'Etat, par un établissement public soumis à la surveillance du Gouvernement, par une commune, un syndicat de communes ou

un établissement public placé sous la surveillance d'une commune comme de la qualité d'agent exerçant un emploi rémunéré par la Société nationale des chemins de fer luxembourgeois.

Toutes ces personnes peuvent certes se présenter comme candidats aux élections, mais, si elles sont élues et si elles acceptent le mandat de député, cette acceptation entraîne de plein droit la démission de leurs fonctions, emplois ou charges. L'acceptation se constate par la prestation du serment de député. Inversement, le membre de la Chambre, qui accepte d'être nommé à une fonction, un emploi ou une charge incompatibles avec son mandat de député, est déchu de plein droit de son mandat par cette nomination.

Les députés ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au deuxième degré ni être unis par les liens du mariage. Dans le cas où ils seraient élus ensemble, il est procédé par tirage au sort à la proclamation du candidat élu.

d. Les partis politiques

D'après la Constitution, les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.

On entend par parti politique, l'association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui concourt, dans le respect des principes fondamentaux de la démocratie, à l'expression du suffrage universel et de la volonté populaire de la manière définie dans ses statuts ou son programme.

4.2. L'organisation de la Chambre des députés

Le fonctionnement de la Chambre des députés est réglé par un certain nombre de dispositions contenues dans la Constitution et par le règlement d'ordre intérieur, élaboré par la Chambre elle-même.

a. Les séances parlementaires

La Chambre siège dans la ville de Luxembourg. Ses séances sont publiques. Elle ne peut prendre de résolution que lorsque la majorité de ses membres est réunie (c.-à-d. au moins 31 députés). Toute résolution est prise à la « majorité absolue » des suffrages, c.à.d. la moitié des suffrages plus 1 si le nombre est pair ou la moitié du nombre pair immédiatement supérieur.

Exemples :

Si 40 suffrages : majorité absolue = 20+1 → 21

Si 31 suffrages : majorité absolue = 15,5 → 16

En cas d'égalité de voix, la proposition mise en délibération est rejetée.

b. Les sessions parlementaires

Chaque année, la Chambre se réunit en session ordinaire, de plein droit et sans être spécialement convoquée, le deuxième mardi du mois d'octobre, à trois heures de l'après-midi.

Le Grand-Duc peut convoquer la Chambre en session extraordinaire.

Les sessions sont ouvertes et closes par le Grand-Duc en personne ou généralement par un fondé de pouvoirs qu'il aura nommé à cet effet, en l'occurrence le Premier ministre.

c. Les groupes politiques ou techniques

Le règlement de la Chambre reconnaît aux députés le droit de se constituer en « groupes politiques ». Pour être reconnu comme tel, un groupe politique doit comprendre au moins 5 membres.

Les députés qui n'appartiennent à aucun groupe politique peuvent s'apparenter à un groupe de leur choix avec l'agrément du bureau de ce groupe.

Les députés qui ne font pas partie d'un groupe politique et ceux qui ne sont pas apparentés à un groupe politique peuvent former un « groupe technique » qui, pour être reconnu, doit également comprendre au moins 5 membres. Ces députés désignent un coordonnateur qui sera leur porte-parole pour toutes les questions administratives et qui les représentera dans la Commission de travail.

d. L'immunité parlementaire

La Constitution garantit aux députés l'immunité parlementaire. Ainsi, aucune action civile ou pénale ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. Sauf l'exception visée ci-avant, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, et ce même durant la session. Toutefois, cette arrestation d'un député pendant la session est soumise à l'autorisation préalable de la Chambre, sauf en cas de flagrant délit.

e. Le Bureau

La Chambre désigne à la majorité des voix son Bureau qui se compose d'un président, de trois vice-présidents et de sept membres au plus. Tous les membres du bureau sont nommés pour la durée de la session.

f. La Conférence des présidents et les commissions parlementaires

Pour faciliter et rationaliser les travaux parlementaires, le règlement de la Chambre institue la Conférence des Présidents et prévoit la formation de commissions permanentes et de commissions spéciales.

Les commissions examinent non seulement les projets de loi, mais également les amendements et les motions que le président de la Chambre leur renvoie. Elles ont le droit de présenter elles-mêmes des propositions et des amendements.

Les commissions permanentes sont des commissions compétentes d'une façon générale pour certaines matières déterminées. La Chambre les forme en son sein au début de chaque législature, c'est-à-dire après chaque renouvellement intégral, et non au début de chaque session annuelle. Elle en fixe le nombre, la dénomination et les attributions. Les commissions permanentes se composent de 5 membres au moins et de 13 membres au plus, nommés par la Chambre au début de chaque session. Il est tenu compte de la représentation proportionnelle des groupes politiques pour la composition de chaque commission. Chaque commission nomme en son sein un président et deux vice-présidents à la majorité absolue des votants et pour la durée de la session. Citons à titre d'exemples la Commission des pétitions, la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire (présidée par un membre de l'opposition parlementaire), la Commission des affaires étrangères et européennes, de la défense, de la coopération et de l'immigration, la Commission des finances et du budget, la Commission de la famille, de l'égalité des chances et de la jeunesse, la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, la Commission juridique.

Des commissions spéciales peuvent être formées par la Chambre ou, à sa demande, par le président de la Chambre, en observant les conditions de composition prévues pour les commissions permanentes. Les commissions spéciales sont chargées de l'examen des projets de loi ou de propositions déterminés. Leur mission prend normalement fin avec le dépôt de leur rapport sur les projets de loi ou sur les propositions dont elles ont été saisies.

Les commissions permanentes et les commissions spéciales peuvent constituer des sous-commissions dont elles déterminent la composition et la compétence. Elles peuvent aussi consulter des personnes ou des organismes extraparlimentaires et se documenter auprès d'eux. Pour chaque affaire qui leur est soumise, elles nomment un ou plusieurs rapporteurs qui seront leurs porte-paroles à la Chambre.

Chaque député peut assister comme observateur aux réunions de toutes les commissions dont il n'est pas membre, sans toutefois pouvoir participer aux débats ni prendre part aux votes.

La Conférence des Présidents se compose du président de la Chambre, ainsi que d'un seul délégué par groupe politique ou technique. Chaque délégué y dispose d'un nombre de voix égal au nombre de membres du groupe qu'il représente au sein de la commission. Aussi la Conférence des Présidents a-t-elle pu être définie comme une émanation concentrée de la Chambre, appelée à prêter son concours au président pour la gestion des affaires et plus spécialement à mettre les groupes politiques d'accord sur la meilleure façon d'évacuer le travail de la Chambre. Elle donne son avis sur l'ordre des travaux de la Chambre et fixe, le cas échéant, le temps imparti à une discussion ainsi que l'heure limite à laquelle auront lieu les votes. Elle a en surplus pour mission de marquer son assentiment au sujet de projets de règlements grand-ducaux si celui-ci est formellement requis en vertu d'une disposition législative.

4.3. La procédure législative

La procédure de confection d'une loi est minutieusement réglée par le législateur et entourée de toute une série de garanties par la Constitution.

La Chambre a, tout comme le Grand-Duc, le droit d'initiative en matière législative. L'initiative de la Chambre (initiative parlementaire) s'appelle « proposition de loi », alors que l'initiative du Grand-Duc (initiative gouvernementale) est qualifiée de « projet de loi ».

La Chambre instruit et discute les projets ou propositions de loi dont elle est saisie. Elle les approuve ou les rejette par voie de vote.

a. L'élaboration d'un « projet de loi »

En cas d'initiative gouvernementale, l'administration centrale élabore un projet de loi que, une fois approuvé par le Conseil de Gouvernement, elle soumet à l'avis du Conseil d'Etat. Le projet est généralement accompagné d'un exposé des motifs dans lequel le ministre compétent explique les raisons qui sont à la base du projet, ainsi que d'un commentaire des articles. L'avis du Conseil d'Etat est transmis au Gouvernement sous la forme d'un rapport motivé, contenant des conclusions et, le cas échéant, un contre-projet.

Le Gouvernement soumet le projet définitif au Grand-Duc en lui demandant l'autorisation de le présenter en son nom à la Chambre des députés (arrêté grand-ducal de dépôt).

Dans le cas où le Gouvernement estime qu'il y a urgence pour la présentation d'un projet de loi, la Chambre peut en être saisie avant qu'il n'ait été soumis à l'avis préalable du Conseil d'Etat. Si la Chambre est d'accord avec le Gouvernement en ce qui concerne l'urgence, la discussion peut même être ouverte sans que le Conseil d'Etat ait préalablement donné son avis, mais la Chambre des députés ne peut procéder au vote définitif avant que l'avis du Conseil d'Etat ne lui ait été communiqué. De nos jours, le Gouvernement procède généralement au dépôt du projet à la Chambre des députés simultanément à la saisine du Conseil d'Etat ou du moins à un moment où l'avis du Conseil d'Etat n'a pas encore été reçu. Cette façon de procéder a, entre autres, pour effet de porter le débat sur la place publique en permettant notamment aux milieux intéressés de prendre position à l'égard du projet, publié sous forme de document parlementaire, et ceci tout au long de la période qui précède l'émission de l'avis du Conseil d'Etat et l'instruction du projet à la Chambre.

Lorsque le Grand-Duc a accordé au Gouvernement l'autorisation demandée, le dépôt du projet a généralement lieu en séance publique par le ministre compétent. Le texte du projet et de ses annexes est distribué aux députés et le président de la Chambre ordonne le renvoi du projet à une ou plusieurs commissions.

b. L'élaboration d'une « proposition de loi »

Chaque député a le droit de faire des propositions de loi. Le député qui veut faire une proposition de loi la signe et la dépose sur le bureau de la Chambre. La Chambre décide de la recevabilité d'une proposition de loi sur proposition de la Conférence des Présidents.

L'examen de la recevabilité est une question de forme et n'implique pas de débat sur le fond. Au cours de cet examen, la Chambre vérifie par exemple si la proposition de loi relève de la matière législative.

Dès la prise de décision de sa recevabilité, la proposition de loi est renvoyée pour examen par la Conférence des présidents à la commission parlementaire compétente et transmise au Gouvernement, qui en saisit pour avis le Conseil d'État et les chambres professionnelles principalement concernées, voire un autre organe dont l'avis est requis en vertu de la loi ou d'un traité international.

Le Gouvernement peut prendre position au sujet d'une proposition de loi.

Tout rapport qui sera fait sur une proposition provenant de l'initiative parlementaire et tendant à augmenter directement ou indirectement les dépenses publiques ou à diminuer les recettes devra, s'il est favorable à la proposition, indiquer les ressources ou les diminutions de dépenses permettant de couvrir la dépense ou la diminution de recettes devant résulter de l'adoption de la proposition.

Les propositions de loi que le Parlement a déclarées non recevables ou qu'il a rejetées lors d'un vote sur l'ensemble de la loi ne peuvent plus être réintroduites au cours d'une même session.

c. L'instruction au sein d'une commission parlementaire

Les projets ou propositions de loi sont renvoyés par le président de la Chambre soit à l'une des commissions permanentes, soit à une commission spéciale formée à cet effet, soit à deux ou plusieurs commissions permanentes qui siégeront ensemble. A partir du renvoi aux commissions, la procédure est la même pour les propositions de loi que pour les projets de loi.

La commission saisie d'un projet de loi délibère et fait son rapport dans un délai rapproché, si elle ne décide pas de soumettre à l'avis (complémentaire) du Conseil d'Etat des amendements au projet. Le rapport est distribué aux membres de la Chambre.

d. La discussion publique en séance plénière

Le rapport est présenté en séance publique de la Chambre par le rapporteur de la commission. Après avoir entendu le rapport, la Chambre procède à la discussion publique qui porte sur le principe, sur l'ensemble du projet, sur les différents articles et sur les éventuels amendements.

L'auteur de l'initiative et le rapporteur de la commission défendent leurs points de vue respectifs. Chaque membre de la Chambre peut intervenir dans la discussion.

Au cours de celle-ci, les députés peuvent présenter des amendements. Les amendements doivent être rédigés par écrit et remis au président de la Chambre. Il faut qu'ils soient appuyés par au moins 5 députés. Si la Chambre décide qu'il y a lieu de renvoyer les amendements au Conseil d'Etat ou à une commission parlementaire, la discussion peut être

suspendue jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ait formulé son avis et que la commission ait rédigé son rapport complémentaire.

e. Les étapes successives du vote de la loi

A la demande de 5 députés au moins, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote sur un ou plusieurs articles de la loi.

Lorsqu'une proposition ou un projet de loi aura été discuté sans que l'avis du Conseil d'Etat soit disponible, l'avis de ce corps devra être communiqué à la Chambre avant le vote sur l'ensemble de la proposition ou du projet de loi.

Si la Chambre des députés a procédé au vote sur un ou plusieurs articles conformément à l'article 65 de la Constitution, sans pouvoir procéder au vote sur l'ensemble de la loi, le Conseil d'Etat rend son avis sur les dispositions votées par la Chambre dans un délai de trois mois au plus tard à partir de la date de la communication des dispositions au Conseil d'Etat. Faute d'avis dans ce délai, la Chambre peut passer au vote sur l'ensemble du projet de loi ou de la proposition de loi.

Immédiatement après le vote sur l'ensemble du projet, la Chambre décide sur la dispense du second vote constitutionnel. Ce procédé, qui implique également l'intervention subséquente du Conseil d'Etat, constitue une particularité de la procédure législative luxembourgeoise. En effet, dans les pays à système bicaméral, le vote sur l'ensemble d'un projet de loi arrête définitivement la décision de chacune des deux assemblées et met le point final à leur intervention dans la procédure législative. Il n'en est pas ainsi au Grand-Duché où la représentation nationale est assurée par une seule assemblée, la Chambre des députés : l'élément modérateur que formerait une seconde assemblée, éventuellement élue à deux degrés, y fait donc défaut. Les auteurs de la Constitution ont cherché à pallier cet inconvénient en instituant la procédure du second vote constitutionnel.

Après avoir voté sur l'ensemble d'un projet de loi, la Chambre est dès lors, du moins en théorie, appelée à se prononcer une seconde fois sur le même projet, sous l'observation d'un délai de réflexion. Or la Constitution permet à la Chambre de se dispenser de ce second vote, à condition que le Conseil d'Etat y marque son accord. Dans la pratique donc, après le vote sur l'ensemble d'un projet de loi, la Chambre décide la plupart du temps qu'il n'y a pas lieu à second vote, et le projet est renvoyé au Conseil d'Etat qui se prononce à son tour, en séance publique, sur la dispense d'un second vote.

Dans le cas où le Conseil d'Etat se rallie à la décision de la Chambre, le projet de loi est définitivement dispensé du second vote.

Par contre, si le Conseil d'Etat décide le refus de la dispense du second vote, - notamment pour attirer l'attention sur des incompatibilités du texte voté avec les principes généraux du droit, l'ordre constitutionnel ou les normes de droit international, la Chambre est obligée de procéder au second vote constitutionnel en respectant un intervalle d'au moins 3 mois après le premier vote sur l'ensemble de la loi.

L'œuvre législative de la Chambre s'achève ainsi, soit par la dispense du second vote, soit, après un intervalle de 3 mois, par le second vote constitutionnel. Mais la procédure législative n'est pas encore terminée pour autant.

f. La promulgation par le Grand-Duc

La loi ne peut entrer en vigueur qu'après avoir été promulguée et publiée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. La mise en œuvre de la loi par la promulgation et la publication rentre essentiellement dans l'exercice du pouvoir exécutif.

Le Grand-Duc promulgue la loi en apposant sa signature en bas du texte de loi revêtu de la formule de promulgation. Il est rappelé à cet effet que la loi doit être contresignée par un membre du Gouvernement qui en assume l'entière responsabilité.

4.4. Le contrôle du Gouvernement par la Chambre des députés

La Constitution a réservé à la Chambre des députés, organe du pouvoir législatif, une série de moyens d'action sur le Gouvernement, organe du pouvoir exécutif. Le contrôle de la Chambre s'exerce aussi bien en matière financière qu'en matière politique et administrative.

a. Le contrôle en matière financière

En matière financière, le contrôle du Gouvernement par la Chambre consiste dans le vote annuel du budget et des impôts, le droit d'arrêter chaque année les comptes de l'Etat et une certaine surveillance exercée sur la gestion du patrimoine public.

La Constitution confie en effet au pouvoir législatif la faculté d'accorder ou de refuser au Gouvernement l'autorisation de percevoir des recettes et d'effectuer des dépenses. Cette autorisation s'exprime normalement par le vote annuel du budget. Le budget est établi sous la forme d'une loi et selon les règles prescrites pour la procédure législative en cas d'initiative gouvernementale.

Le droit de la Chambre d'arrêter les comptes de l'Etat est le corollaire de son droit de voter le budget. Chaque année, le Gouvernement présente à la Chambre un compte général qui met en regard les recettes reçues et les dépenses effectuées pendant le dernier exercice budgétaire. Le compte général est accompagné du rapport général de la Cour des comptes. Tout comme le budget, il est arrêté par la Chambre des députés sous forme de loi.

En dehors du contrôle annuel de la gestion financière courante de l'Etat, la Constitution réserve au pouvoir législatif une série de décisions qui dépassent le cadre de l'administration normale du patrimoine public. Aucun impôt ne peut être établi que par une loi. La loi budgétaire contient l'autorisation de percevoir les impôts ordinaires. Les impôts extraordinaires doivent être autorisés par une loi spéciale. Le Gouvernement ne peut contracter des emprunts, ni procéder à un engagement financier important de l'Etat, ni aliéner une propriété immobilière de l'Etat, ni acquérir au profit de l'Etat une propriété immobilière importante, ni réaliser au profit de l'Etat un grand projet d'infrastructure ou un

bâtiment considérable, sans y être autorisé par une loi spéciale. Toutefois, une loi générale détermine le seuil en dessous duquel une autorisation spéciale de la Chambre n'est pas requise.

Aucune charge grevant le budget de l'Etat pour plus d'un exercice ne peut être établie autrement que par une loi spéciale.

La Cour des comptes exerce une fonction consultative à la demande de la Chambre des députés. Ainsi elle rend, à la demande de celle-ci, un avis sur les dispositions de la loi budgétaire et sur les propositions ou projets de loi concernant la comptabilité de l'Etat et celle des personnes morales de droit public. Elle peut être consultée par la Chambre sur les propositions ou projets de loi ayant une incidence financière significative pour le Trésor public. Finalement, la Chambre peut à tout moment la charger de présenter des rapports spéciaux sur des domaines spécifiques de la gestion financière, en étendant ses contrôles sur plusieurs exercices.

b. Le contrôle en matière politique et administrative

L'ingérence de la Chambre dans les affaires gouvernementales ne se manifeste pas seulement en matière financière, mais encore par les moyens de contrôle et de surveillance que son règlement intérieur, la Constitution et certaines lois spéciales lui accordent en matière politique et administrative.

La Chambre peut demander la présence des membres du Gouvernement à ses séances publiques.

Selon le règlement de la Chambre, chaque député a le droit de poser des « questions » au Gouvernement. Le texte des questions doit se restreindre aux termes indispensables pour formuler avec concision et sans commentaires l'objet de la question. Le député qui désire poser une question au Gouvernement en remet le texte écrit au président de la Chambre, qui est seul juge de la recevabilité des questions. La recevabilité des questions est fonction de l'intérêt général, de l'importance ou de l'actualité de leur objet.

La réponse écrite du ministre compétent est en principe envoyée au président de la Chambre au plus tard dans un délai de 1 mois.

Une partie de la séance publique est réservée par la Chambre à des « questions avec débat ». Le président de la Chambre fait parvenir celles-ci au moins 2 semaines en avance au Gouvernement. En outre, il a été prévu qu'une « heure de questions » a lieu chaque mardi, en début de séance, pendant les semaines où la Chambre siège. Le Gouvernement est interrogé par les députés sur des sujets d'intérêt général définis dans la déclaration sur le programme gouvernemental ou dans les orientations contenues dans la déclaration sur l'état de la nation ou dans la déclaration sur la politique étrangère, auxquelles les députés doivent se référer. Les questions visées doivent être soumises par écrit au président de la Chambre au moins 3 heures avant l'heure des questions.

Chaque député a le droit de déposer des « motions » adressées au Gouvernement et des « résolutions » adressées à la Chambre. Les motions et résolutions sont soumises aux délibérations et au vote de la Chambre si elles sont appuyées par au moins 5 députés. Elles doivent être motivées au moment de leur dépôt et peuvent avoir de multiples objets. Elles peuvent amener la Chambre à se prononcer sur une action gouvernementale déterminée, inviter le Gouvernement à prendre certaines initiatives, prononcer un blâme, manifester une approbation, exprimer ou retirer la confiance au Gouvernement etc.

La Chambre peut retirer sa confiance au Gouvernement, soit par le vote sur une motion de défiance, soit par un vote négatif sur une disposition quelconque en débat au sujet de laquelle le Gouvernement aura posé la question de confiance. La décision de la Chambre, acquise contre le désir expressément formulé du Gouvernement, met celui-ci en minorité et le contraint à se démettre de ses fonctions.

La Chambre a le droit d'enquête. L'enquête ne peut porter que sur une question d'intérêt public, à l'exception de toute question d'ordre individuel ou privé. La Chambre exerce le droit d'enquête par une commission formée en son sein. L'enquête parlementaire est contradictoire et les travaux de la commission se font dans le respect des droits de la défense. La commission peut procéder à tous les actes d'instruction prévus par le Code d'instruction criminelle et a le droit de requérir directement la force publique. L'instruction menée par la commission d'enquête ne saurait porter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Les témoins, les interprètes et les experts sont soumis, devant la commission, aux mêmes obligations que devant le juge d'instruction. La commission d'enquête présente un rapport public sur ses travaux. Ce rapport donne lieu à un débat en séance publique à la Chambre des députés, qui en tire les conclusions.

Les pétitions adressées à la Chambre sont examinées au sein de la Commission des pétitions. Les membres du Gouvernement sont obligés de fournir des explications sur le contenu de ces pétitions chaque fois que la Chambre le demande.

Enfin, la Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement pour des faits relatifs à l'exercice de leurs fonctions. Les accusations admises par la Chambre contre les ministres sont portées devant la Cour supérieure de justice, réunie en assemblée plénière.

5. L'Administration publique

Le Gouvernement exerce ses fonctions administratives par l'intermédiaire des départements ministériels et des services publics qui en dépendent. Il exerce en outre une certaine surveillance sur les administrations communales. Ce dernier rôle est plus spécialement confié au ministre de l'Intérieur.

L'organisation, le fonctionnement et le contrôle de l'administration publique sont assurés par les organes du pouvoir exécutif, c'est-à-dire par le Grand-Duc et les membres du Gouvernement. Toutefois le pouvoir législatif est seul compétent pour créer des administrations, à l'exception de la formation et de l'organisation du Gouvernement, réservées au Grand-Duc. Le Gouvernement exerce son rôle de surveillance et de direction par des dispositions générales ou spéciales.

5.1. Les départements ministériels

Chaque membre du Gouvernement se trouve à la tête d'un ou de plusieurs départements ministériels, qui ne constituent toutefois pas des personnes morales distinctes de l'Etat. La répartition des départements ministériels entre les ministres est faite par le Grand-Duc, au moment de la formation du Gouvernement. Les membres du Gouvernement exercent, chacun en ce qui concerne le ou les départements de son ressort, les attributions que la Constitution, les lois et les règlements attribuent au Gouvernement.

La direction effective du département appartient au membre du Gouvernement compétent. Celui-ci est assisté, suivant les exigences du service, d'un ou de plusieurs conseillers auxquels il peut déléguer la signature de pièces qui comportent des décisions de détail. Les travaux de rédaction d'une certaine importance, notamment la préparation d'avant-projets de textes législatifs et la rédaction d'avis juridiques ou de rapports sur des questions de politique générale, incombent aux conseillers de Gouvernement, ainsi qu'aux agents des services adjoints à l'administration centrale.

5.2. Les administrations

Certains services publics sont détachés des départements ministériels pour former des administrations spéciales, sous la direction de chefs d'administration munis de certains pouvoirs de décision. Ce sont les administrations telles que l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement et des domaines, l'Administration des douanes et accises, l'Administration des ponts et chaussées, l'Inspection du travail et des mines et l'Administration de l'emploi.

Les administrations sont créées pour des raisons d'ordre technique et pratique. Elles restent sous la dépendance directe et sous la haute surveillance du ministre compétent. Ce ne sont pas des services décentralisés comme les établissements publics. En effet, alors que les services décentralisés jouissent d'une certaine autonomie et forment des personnes juridiques distinctes de l'Etat, les administrations relèvent toutes uniquement de la personne morale que forme l'Etat. Il s'agit, dans ce dernier cas, de déconcentration et non pas de décentralisation.

Tel est notamment le cas de l'armée et du corps de police. De par sa nature même, la force publique est placée sous la dépendance du pouvoir exécutif. Toutefois, la Constitution réserve expressément au pouvoir législatif le droit d'en régler l'organisation et les attributions.

L'armée se recrute par voie d'engagement volontaire. Tout Luxembourgeois peut servir dans l'armée s'il justifie des conditions d'admission. La loi règle les conditions d'engagement volontaire et détermine les cas d'exclusion. Le commandement de l'armée appartient à un colonel, autorisé à porter le titre de général, qui l'exerce sous l'autorité du ministre ayant l'Armée dans ses attributions.

Le corps de la police grand-ducale, né de la fusion des corps de police et de la gendarmerie, a pour mission principale d'assurer la sécurité intérieure en veillant au maintien de l'ordre public et à l'exécution des lois et règlements. La police est dirigée par un directeur général assisté par deux directeurs généraux adjoints. Pour l'exécution de ses missions, la police est placée sous l'autorité du ministre ayant la Police dans ses attributions, sans préjudice toutefois des attributions que la loi réserve au ministre de la Justice ou au ministre de l'Intérieur.

5.3. L'accès à la fonction publique

Les ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne peuvent en principe accéder aux emplois de la Fonction publique. Pour devenir fonctionnaire, les ressortissants communautaires doivent néanmoins remplir les mêmes conditions que les Luxembourgeois, c.-à-d. notamment faire preuve d'une connaissance adéquate des trois langues administratives du pays.

La condition de la nationalité luxembourgeoise est requise pour les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres personnes morales de droit public.

6. Le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat forme une institution indépendante qui a pour mission de conseiller le Gouvernement et la Chambre des députés. Il est encore appelé à pallier l'absence d'une seconde assemblée législative.

6.1. La composition du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat est composé de 21 conseillers, dont 11 au moins doivent être détenteurs d'un diplôme d'enseignement supérieur en droit. Ce nombre ne comprend pas le Grand-Duc héritier qui peut être nommé par le Grand-Duc.

Pour être nommé membre du Conseil d'Etat, il faut être de nationalité luxembourgeoise, être âgé de trente ans accomplis, jouir des droits civils et politiques et résider au Grand-Duché. La fonction de membre du Conseil d'Etat est en principe compatible avec toute fonction et toute profession, sauf quelques exceptions, comme par exemple les fonctions du membre du Gouvernement, mandat de député,...

Les membres du Conseil d'Etat sont nommés par le Grand-Duc. Lorsqu'il s'agit de pourvoir à la vacance d'un siège de conseiller d'Etat, le remplacement se fait alternativement dans l'ordre suivant :

1. sur proposition d'un candidat par le Gouvernement ;
2. sur proposition d'un candidat par la Chambre des députés ;
3. sur proposition d'un candidat par le Conseil d'Etat.

Les conseillers d'Etat sont démissionnés par le Grand-Duc. Ils ne peuvent être révoqués qu'après que le Conseil d'Etat, en séance plénière, a été entendu sur les motifs de la révocation.

Sauf pour les membres de la Famille régnante, la fonction de conseiller d'Etat prend fin après une période continue ou discontinue de 12 ans, ou au moment où l'intéressé a atteint l'âge de soixante-douze ans.

6.2. Les attributions du Conseil d'Etat

a. Les attributions en matière législative

Le Conseil d'Etat émet un avis sur tous les projets et propositions de loi. Il est en outre appelé à donner son avis sur tous les amendements à ces textes éventuellement proposés en cours de procédure et dont il est saisi soit par le Premier ministre, soit par le président de la Chambre.

Selon la procédure générale instituée par la loi, le Gouvernement entend l'avis du Conseil d'Etat sur un projet de loi avant de le présenter à la Chambre des députés. Toutefois, si le Gouvernement estime qu'il y a urgence pour la présentation d'un projet de loi, il peut en saisir la Chambre sans que le Conseil d'Etat n'ait déjà été entendu en son avis. En ce cas, la

Chambre peut soit, avant de le soumettre à la discussion, en ordonner le renvoi au Conseil d'Etat pour avis préalable, soit, en cas d'accord avec le Gouvernement sur l'urgence, entamer la discussion sans l'avis du Conseil d'Etat. La loi exige toutefois que l'avis du Conseil d'Etat soit communiqué à la Chambre avant le vote définitif. Comme il en va de même des propositions de loi, il est établi que tous les projets de loi et toutes les propositions de loi donnent nécessairement lieu à la consultation du Conseil d'Etat.

Aucun délai n'est imposé au Conseil d'Etat pour rendre son avis. Toutefois si la Chambre des députés a déjà procédé au vote sur un ou plusieurs articles d'une loi sans pouvoir procéder au vote sur l'ensemble de la loi, du fait que tous les articles qui viennent d'être votés n'ont pas fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat, celui-ci doit émettre son avis dans un délai de trois mois au plus tard. Faute d'avis dans ce délai, la Chambre peut directement passer au vote sur l'ensemble de la loi.

L'avis du Conseil d'Etat se présente sous la forme d'un rapport motivé contenant des considérations générales, un examen du texte du projet et, le cas échéant, un contre-projet. Dans ce contexte, la loi investit le Conseil d'Etat de la mission de contrôle a priori de la conformité des projets ou propositions de loi par rapport à la Constitution, au droit européen applicable, aux traités internationaux et aux principes généraux du droit. Le contrôle a posteriori de la constitutionnalité des lois lui échappe comme étant dévolu à la Cour constitutionnelle.

Dans le souci de remédier en quelque sorte aux inconvénients du système unicaméral, la Constitution accorde en outre au Conseil d'Etat un véritable droit de veto suspensif en matière législative en disposant qu'après un intervalle d'au moins 3 mois la Chambre doit soumettre toutes les lois à un second vote sur l'ensemble du texte, tout en prévoyant qu'elle peut dispenser les projets du second vote, dispense qui ne devient effective qu'à condition que le Conseil d'Etat y marque son accord. A cette étape de la procédure, le Conseil d'Etat sort de son rôle purement consultatif pour prendre une décision. Lorsque la Chambre se prononce en faveur de la dispense du second vote d'une loi, - ce qui est d'ailleurs toujours le cas -, la question est soumise à la décision du Conseil d'Etat, laquelle est généralement positive. S'il arrive de temps en temps que le Conseil d'Etat se trouve amené à refuser de dispenser une loi d'un second vote, c'est notamment quand il estime le texte voté incompatible avec l'ordre constitutionnel, avec les normes de droit international ou avec les principes généraux du droit. Il y aura alors un intervalle d'au moins 3 mois entre le premier et le deuxième vote constitutionnel de la Chambre.

b. Les attributions en matière réglementaire

En règle générale, les projets de règlement pris pour l'exécution des lois et des traités ne peuvent être soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis.

En cas d'urgence, à apprécier par le Grand-Duc, le Gouvernement peut cependant se dispenser de solliciter l'avis du Conseil d'Etat. Cette procédure d'urgence, qui devrait avoir un caractère d'exception, ne peut pas être employée pour les règlements grand-ducaux pris sur base de lois exigeant formellement la consultation du Conseil d'Etat ou pour les amendements proposés à ces projets après que le Conseil d'Etat a émis un premier avis.

L'avis du Conseil d'Etat se présente sous la forme d'un rapport motivé, contenant des considérations générales, un examen du texte du projet et, le cas échéant, un contre-projet. L'examen du Conseil d'Etat porte aussi sur la conformité d'un règlement par rapport à une norme de droit supérieure quelle qu'elle soit.

c. Les attributions en matière administrative

Le Gouvernement peut demander l'avis du Conseil d'Etat sur toutes les questions de haute administration.

6.3. La procédure au sein du Conseil d'Etat

a. La Présidence, le Bureau et le Secrétariat

Le Grand-Duc désigne parmi les conseillers le président et les deux vice-présidents du Conseil d'Etat. Le président du Conseil d'Etat, nommé pour une durée maximale de 3 ans, représente l'institution, veille à son bon fonctionnement et préside les séances publique et plénière. En cas d'empêchement, la présidence est assurée par le vice-président le plus ancien en rang ou, à défaut de vice-présidents, par le conseiller d'Etat le plus ancien en rang.

Le Bureau du Conseil d'Etat se compose du président et des deux vice-présidents. Le Secrétaire général est appelé à assister à ses réunions. Le Bureau a notamment pour missions d'établir la liste et la composition des commissions ainsi que de décider des questions relatives à l'organisation des travaux du Conseil d'Etat. En outre, il examine l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat.

Le Secrétariat du Conseil d'Etat constitue l'administration de l'institution. Il assiste les conseillers d'Etat dans leurs travaux.

Le secrétaire général dirige le secrétariat. Il est nommé et révoqué par le Grand-Duc, sur proposition du Conseil d'Etat après délibération en séance plénière et par vote secret. Sa fonction n'est pas limitée dans le temps.

b. Les commissions

Le Bureau institue les commissions permanentes et détermine à chacune son président et sa composition. Le président du Conseil d'Etat peut, en cas de besoin, former des commissions spéciales pour l'examen d'affaires particulières. Un agent du Secrétariat est affecté par le Bureau à chaque commission, pour assister les conseillers dans leurs travaux. Le Secrétaire général peut assister à chaque réunion de commission.

Les commissions ont pour mission d'examiner les projets et propositions de loi, les projets de règlement ou d'arrêté grand-ducal, les amendements y afférents ainsi que les demandes d'avis dont le Conseil d'Etat est saisi. Elles sont habilitées à étudier de leur propre initiative

l'opportunité de lois ou règlements nouveaux ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants.

La commission désigne en son sein un rapporteur chargé de l'élaboration d'un projet d'avis ou d'un projet de délibération. Un conseiller d'Etat ne peut se charger ou être chargé de la rédaction totale ou partielle d'un avis ou d'une délibération sur une affaire à l'élaboration de laquelle il a participé à un autre titre que celui de membre du Conseil d'État.

Les travaux en commission ne sont pas publics. Les commissions peuvent toutefois appeler à leurs réunions des membres du Gouvernement, ou des fonctionnaires et agents publics désignés par les membres du Gouvernement, ou toute autre personne susceptible d'apporter des éclaircissements sur les affaires en délibération en raison de ses connaissances spéciales. Chaque conseiller d'Etat peut assister avec voix délibérative, soit de sa propre initiative, soit à la demande d'un président de commission, aux réunions d'une commission dont il n'est pas membre.

c. Les séances publique et plénière

Le Conseil d'Etat délibère en séance plénière sur les projets d'avis et les affaires que le président a décidé de soumettre aux discussions de l'assemblée. Les résolutions au sujet des affaires soumises au Conseil d'Etat par le Gouvernement ou la Chambre des députés sont prises sous la forme d'avis ; toutes les autres le sont à titre de délibérations. Le président et le secrétaire général attestent l'authenticité des résolutions prises.

Les assemblées en séances dites « publique » ou « plénière » se composent du président, des deux vice-présidents et de tous les autres membres du Conseil d'Etat ainsi que du Secrétaire général.

Les assemblées « plénières », qui se tiennent à huis clos, ont pour compétence d'approuver à la majorité des voix tous les projets d'avis ou de délibération. Le Conseil d'Etat ne prend sa résolution que lorsqu'au moins la majorité de ses membres en fonction est présente. Les avis indiquent le nombre de conseillers qui ont participé à son adoption, le nombre de ceux qui ont voté pour et le nombre de ceux qui ont voté contre.

Chaque conseiller d'Etat a le droit de proposer une « opinion dissidente » qui peut être appuyée par un ou plusieurs autres membres. Les opinions dissidentes sont annexées à l'avis du Conseil d'État et indiquent le nombre de conseillers qui ont voté en faveur.

C'est en séance « publique » que le Conseil d'Etat délibère et décide, à la majorité des suffrages, sur l'accord à donner à la dispense du second vote constitutionnel pour les projets ou propositions de loi votés par la Chambre (art. 59 de la Constitution). Les décisions ainsi prises indiquent le nombre de conseillers qui ont participé à la décision, le nombre de ceux qui ont voté pour et le nombre qui ont voté contre. Tout refus de la dispense du second vote constitutionnel doit être motivé et le président porte les motifs du refus par écrit à la connaissance de la Chambre des députés et du Gouvernement.

d. La publicité des avis du Conseil d'Etat

Les avis sur les affaires soumises aux délibérations du Conseil d'Etat par le Gouvernement ont un caractère secret et ne peuvent être communiqués par le Conseil qu'à l'administration concernée. Toutefois, les avis émis au sujet de projets de loi, de propositions de loi et de projets de règlement, qui ont fait l'objet d'un dépôt ou d'une communication à la Chambre des députés, revêtent un caractère public. De l'accord du Gouvernement, les avis sur les autres projets de règlement grand-ducal sont également rendus publics.