



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Intérieur

LES INSTITUTIONS

DU

GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

*Les Institutions et la Constitution du
Grand-Duché de Luxembourg*

2018

SOMMAIRE

<u>A. LES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES</u>	4
1. <i>La stabilité de la Constitution</i>	4
2. <i>Les droits des citoyens</i>	5
<u>B. LES INSTITUTIONS DE L'ETAT</u>	6
1. <i>Le Grand-Duc</i>	7
2. <i>La Chambre des députés</i>	8
2.1. <i>Electorat actif</i>	9
2.2. <i>Electorat passif</i>	9
2.3. <i>Les incompatibilités avec le mandat de député</i>	9
2.4. <i>L'immunité parlementaire</i>	10
2.5. <i>La procédure législative</i>	11

<i>3. Le Gouvernement</i>	14
3.1. La formation du Gouvernement	14
3.2. La composition du Gouvernement	16
3.3. La responsabilité des Ministres	16
3.4. Les relations entre la Chambre des députés et le Gouvernement	18
<i>4. Le Conseil d'Etat</i>	19
<i>5. Les Chambres professionnelles</i>	21
<i>6. Le Médiateur</i>	21
<i>7. Les Juridictions administratives</i>	22
<u>C. LES COMMUNES</u>	24
<i>1. Les organes communaux</i>	25
<i>2. Les missions des communes</i>	26
<i>3. Le contrôle de l'Etat sur la gestion communale</i>	28

A. LES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES

La Constitution est la loi fondamentale de l'Etat. La Constitution fixe, par écrit, les règles qui déterminent les bases constitutives de l'Etat, à savoir:

- la forme d'Etat, à savoir la Monarchie constitutionnelle ;
- la forme de gouvernement, à savoir la démocratie parlementaire représentative ;
- les compétences des différents organes qui exercent les pouvoirs publics ;
- l'organisation du fonctionnement de l'Etat ;
- les droits et libertés garantis aux citoyens de notre pays.

La Constitution donne à l'Etat les institutions nécessaires pour en assurer la bonne gestion et elle établit les relations entre ces institutions.

1. La stabilité 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.

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,
- les droits naturels de la personne humaine et de la famille,
- l'égalité des femmes et des hommes en droits et en devoirs,
- la protection de la vie privée,
- le droit au travail et à la sécurité sociale,
- la liberté du commerce et de l'industrie,
- l'exercice de la profession libérale et du travail agricole,
- la protection de l'environnement humain et naturel,
- la liberté individuelle,
- l'inviolabilité du domicile,
- l'inviolabilité de la propriété,
- la liberté des cultes,
- le droit à l'enseignement public,
- la liberté d'opinion,
- la liberté de la presse,
- le droit de réunion,
- le droit d'association,
- le droit de pétition,
- l'inviolabilité de la correspondance,
- le droit de poursuite contre les fonctionnaires publics.

B. LES INSTITUTIONS DE L'ETAT

L'Etat luxembourgeois est un Etat unitaire (non fédéral) qui fonctionne en démocratie représentative, sous la forme d'une monarchie constitutionnelle.

Le régime politique luxembourgeois est basé sur le principe de la souveraineté nationale. La Nation (=collectivité indivisible) exerce sa souveraineté indirectement, par l'intermédiaire de ses représentants qu'elle désigne lors des élections (-> démocratie représentative).

Les 3 pouvoirs de l'Etat sont:

- le pouvoir législatif : = pouvoir de faire des lois, pouvoir décisionnel
- le pouvoir exécutif : = pouvoir d'exécuter les lois, de veiller au maintien du bon ordre et de gérer les biens publics
- le pouvoir judiciaire : = pouvoir de trancher des litiges dans le cadre et en accord avec les lois en vigueur.

La Constitution définit le principe de la séparation des trois pouvoirs de l'Etat. D'après ce principe le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire sont exercés par des organes différents. Même si la Constitution n'énonce pas expressément le principe de la séparation des pouvoirs, elle l'applique cependant ; il se dégage de la manière dont la Constitution répartit l'exercice de chacun des trois pouvoirs entre les différentes institutions ainsi que des relations qu'elle établit entre elles.

Etant donné que le Grand-Duché de Luxembourg est une monarchie, la Constitution définit également le rôle du Grand-Duc dans le fonctionnement de l'Etat.

1. Le Grand – Duc

Le Grand-Duc est le chef de l'Etat. Il représente la Nation dans l'exercice d'une partie importante des attributs de la souveraineté, mais il ne dispose que des pouvoirs que la Constitution et la loi lui ont donnés. Le principe de la succession au trône est inscrit dans la Constitution. La couronne est héréditaire dans la famille grand-ducale et la succession est réglée par le pacte de la famille de Nassau. L'acceptation de ce principe par la Nation est permanente et il n'y a pas lieu p. ex. de prévoir des élections pour désigner le successeur du Grand-Duc.

Etant donné que le Grand-Duc occupe une situation particulière dans l'Etat, due aux hautes fonctions qu'il exerce, la Constitution le place, en quelque sorte, en-dehors du droit commun et lui confère une situation juridique toute particulière. Elle garantit ainsi son impartialité.

La situation juridique du Grand-Duc se caractérise notamment par l'inviolabilité de sa personne. L'inviolabilité du Grand-Duc signifie qu'il ne peut pas être accusé et qu'il ne peut pas être poursuivi, qu'il ne doit dans aucune situation comparaître devant un tribunal et que personne ne peut lui demander de rendre compte de ses actes. Cette inviolabilité implique l'irresponsabilité complète du Grand-Duc, aussi bien au point de vue pénal et civil qu'au point de vue politique. La contrepartie de l'irresponsabilité politique du Grand-Duc est la responsabilité des Ministres. Elle se traduit par le fait que toute mesure prise par le Grand-Duc dans l'exercice de ses pouvoirs politiques doit être contresignée par un membre du Gouvernement qui lui en assume l'entière responsabilité.

La Constitution détermine aussi les prérogatives du Grand-Duc. Le Grand-Duc est le chef de l'Etat et il dispose de droits spéciaux qu'on appelle les droits régaliens. Ce sont notamment :

- le droit de grâce, c'est-à-dire le droit de remettre ou de réduire des peines prononcées par des tribunaux ;
- le droit de battre monnaie qui se traduit dans le droit de faire figurer son portrait sur l'argent luxembourgeois ;

- le droit de conférer des titres de noblesse auxquels ne peuvent cependant pas être attachés des privilèges ;
- le droit de conférer des distinctions honorifiques dans les ordres civils et militaires, ce qui se fait chaque année à l'occasion de la fête nationale.

Le Grand-Duc participe dans l'exercice des trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire.

Formellement, le pouvoir exécutif appartient au Grand-Duc, mais c'est en fait le Gouvernement qui l'exerce et qui en assume la responsabilité politique à l'égard de la Chambre des députés, appelée en vertu du principe de la séparation des pouvoirs à contrôler le pouvoir exécutif.

Enfin, dans les affaires internationales, le Grand-Duc agit au nom de l'Etat. Il a le droit de conclure des traités avec les Etats étrangers. Ces traités doivent cependant recevoir l'assentiment de la Chambre des Députés pour être valables.

2. La Chambre des députés

La Chambre des députés est le Parlement du Grand-Duché de Luxembourg. La Chambre se compose de 60 députés qui sont élus par les citoyens luxembourgeois. Et, pour les besoins de ces élections, le pays est divisé en quatre circonscriptions électorales :

- la circonscription Sud a 23 députés
- la circonscription Centre a 21 députés
- la circonscription Nord a 9 députés
- la circonscription Est a 7 députés.

Les élections ont lieu, de plein droit, au cours de la cinquième année au jour qui porte le même quantième que le jour des dernières élections. Si ce jour n'est pas un dimanche, les élections ont lieu le dimanche qui précède ce jour.

2.1. *Electorat actif*

Pour être électeur, il faut être de nationalité luxembourgeoise, être âgé de dix-huit ans accomplis, jouir des droits civils et politiques et être domicilié dans le Grand-Duché de Luxembourg, exception faite des hypothèses de vote par correspondance.

Sont exclus du droit de vote les condamnés à des peines criminelles, ceux qui accessoirement à une peine correctionnelle sont privés du droit de vote et les majeurs en tutelle.

La qualité d'électeur résulte de l'inscription sur les listes électorales tenues auprès des communes.

2.2. *Electorat passif*

Pour être éligible, il faut être de nationalité luxembourgeoise, jouir des droits civils et politiques, être âgé de dix-huit ans accomplis et être domicilié au Grand-Duché de Luxembourg. Les exclusions sont les mêmes que pour l'électorat actif.

2.3. *Les incompatibilités avec le mandat de député*

En vertu de l'art. 54 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 ;
- de militaire de carrière en activité de service.

L'art 55 de la Constitution a permis au législateur d'introduire d'autres incompatibilités. Il s'agit de celles prévues par la loi électorale concernant les fonctionnaires, employés ou salariés exerçant un emploi rémunéré par l'Etat, par un établissement public placé sous la surveillance du Gouvernement, par une commune, un syndicat de communes, un

établissement public placé sous la surveillance d'une commune, ainsi qu'avec la qualité d'agent exerçant un emploi rémunéré par la société Nationale des Chemins de Fer Luxembourgeois.

Les agents qui se trouvent dans l'un des cas d'incompatibilité ont en cas d'élection le droit de choisir entre le mandat de député et leur emploi. Le député qui est appelé aux fonctions de membre du Gouvernement est réinscrit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu. Il en est de même du député suppléant qui, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, aura renoncé au mandat de député lui échu au cours de ses fonctions.

2.4. L'immunité parlementaire

Pour leur permettre d'exercer leur mission sans empêchement et en toute indépendance, la Constitution garantit aux députés l'immunité parlementaire qui a pour effet que :

- un député ne peut pas être poursuivi ou recherché pour les opinions ou les votes qu'il a exprimés dans l'exercice de ses fonctions ;
- un député qui se rend coupable d'un crime, d'un délit ou d'une contravention, ne peut pas être arrêté ou poursuivi pénalement pendant la durée de la session parlementaire, excepté en cas de flagrant délit ou lorsque la Chambre des Députés a autorisé qu'il soit arrêté ou poursuivi.

2.5. La procédure législative

Pour qu'une nouvelle loi puisse être « créée » ou pour qu'une loi existante puisse être modifiée, il faut que quelqu'un prenne une initiative.

En droit luxembourgeois, cette initiative peut être prise soit par le Grand-Duc (initiative gouvernementale appelée projet de loi), soit par la Chambre des Députés (initiative parlementaire appelée proposition de loi).

Le plus souvent l'initiative est une initiative gouvernementale. Dans ce cas, le texte de l'avant-projet de loi est élaboré par les services du Ministère compétent dans le domaine dans lequel il y a lieu de légiférer. Cet avant-projet est soumis au Conseil de Gouvernement et, lorsque celui-ci est d'accord, l'avant-projet devient projet de loi. Le Gouvernement demande alors l'autorisation du Grand-Duc pour présenter le projet de loi à la Chambre des Députés et lorsque le Grand-Duc a accordé cette autorisation, le Ministre compétent fait le dépôt du projet de loi à la Chambre des Députés.

En cas d'initiative parlementaire, le texte est élaboré et proposé par un ou plusieurs députés. Lorsque la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés a déclaré la proposition de loi recevable, elle est soumise au Gouvernement pour y prendre position dans les trois mois.

La suite de la procédure est la même que nous soyons en présence d'une initiative gouvernementale ou d'une initiative parlementaire.

Selon le domaine dont traite le projet ou la proposition de loi, il faudra demander l'avis d'une ou de plusieurs **Chambres professionnelles** selon leur domaine de compétence.

Chaque projet ou proposition de loi est obligatoirement soumis à l'avis du **Conseil d'Etat**. Le Conseil d'Etat examine les textes en détail et présente son avis sous forme d'un rapport motivé, contenant des conclusions et éventuellement une formulation remaniée du texte en entier. Si le Conseil d'Etat estime que le texte lui soumis pour avis contient des dispositions inconciliables avec les principes du droit luxembourgeois, il fait une

opposition formelle à ces dispositions. Il exprime par ce moyen son refus d'accepter ces dispositions.

Le Président de la Chambre des Députés transmet le projet ou la proposition de loi à la **commission compétente de la Chambre** qui examine le texte, en présence de l'avis du Conseil d'Etat et des avis éventuels d'une ou de plusieurs Chambres professionnelles. La commission arrête ses conclusions dans un rapport qui est imprimé et distribué aux membres de la Chambre des Députés avant la discussion de la future loi en séance publique.

Ensuite commence la **procédure en séance publique** à la Chambre des Députés. Elle se déroule d'après les règles fixées dans le règlement interne de la Chambre des Députés.

Tout d'abord le député-rapporteur présente le **rapport** de la commission qui a été saisie du projet ou de la proposition de loi. Ensuite a lieu la **discussion** et les représentants des différents groupements politiques de la Chambre peuvent présenter leurs commentaires et, le cas échéant, proposer des amendements, c'est-à-dire des modifications ponctuelles du texte. Ces amendements doivent être formulés par écrit et signés par au moins cinq députés.

Par la suite, il est procédé au **vote** de la loi. En principe la Chambre vote sur l'ensemble de la loi. Toutefois, lorsqu'au moins cinq députés le demandent, le vote sur l'ensemble de la loi peut être précédé par un vote article par article de la loi.

Si, lors du vote sont adoptés des amendements, ceux-ci doivent être soumis à l'avis du Conseil d'Etat, et la procédure ne peut continuer que lorsque cet avis aura été présenté. La Chambre se prononce par la suite, après une nouvelle discussion, sur ces modifications et, finalement, sur l'ensemble du texte.

En droit luxembourgeois, toutes les lois sont en principe soumises à un second vote de la Chambre des Députés après un délai d'au moins trois mois, ce délai devant permettre à la Chambre de réfléchir. Ce **second vote** est prévu par la Constitution parce que notre système ne connaît pas

de seconde Chambre, sous forme d'un Sénat p.ex., comme c'est le cas en France.

La Chambre des Députés elle-même peut cependant décider de dispenser du second vote, mais cette décision doit trouver l'accord du Conseil d'Etat. Généralement le Conseil d'Etat donne son accord à la dispense du second vote. Mais, lorsque la Chambre a voté des dispositions contre lesquelles le Conseil d'Etat avait fait une opposition formelle dans son avis, il ne dispense pas du second vote et oblige la Chambre des Députés à procéder après un délai de trois mois au second vote.

Lorsque la loi est définitivement votée par la Chambre des Députés, elle doit encore être mise en œuvre : c'est la **promulgation** de la loi. La promulgation est un acte du Grand-Duc et fait partie de l'exercice du pouvoir exécutif. Par cet acte le Grand-Duc ordonne la publication et l'application de la loi. En pratique, la promulgation de la loi se fait par l'apposition de la signature du Grand-Duc en bas du texte de loi.

Pour terminer la loi est publiée au Journal officiel et elle entre en vigueur, en principe, le quatrième jour suivant celui de la publication.

3. Le Gouvernement

Le Gouvernement est l'organe du pouvoir exécutif. Le Gouvernement est formé par le Grand-Duc et les ministres. Dans le sens courant du terme, on désigne par « Gouvernement » les Ministres et les Secrétaire d'Etat qui assistent le Grand-Duc dans l'exercice des pouvoirs que la Constitution lui a donnés.

3.1. La formation du Gouvernement

D'après les dispositions de la Constitution, il appartient au Grand-Duc d'organiser son Gouvernement, c'est-à-dire de créer les ministères et de faire la répartition des différents départements ministériels entre les ministres. Le nombre des ministres doit être de trois au moins. C'est le Grand-Duc qui nomme et qui peut aussi révoquer les ministres. Il peut donc théoriquement confier les fonctions de ministre aux personnes de son choix.

Dans la pratique, le Grand-Duc est cependant assez limité dans le choix de ses ministres étant donné que le principe démocratique qui régit notre système institutionnel implique différentes exigences à respecter dans l'intérêt d'un bon fonctionnement :

- tout d'abord, comme les ministres exercent avec le Grand-Duc le pouvoir exécutif, il est évident qu'ils doivent avoir la confiance du Grand-Duc ;
- ensuite, comme la Chambre des Députés contrôle le Gouvernement, il faut également que le Gouvernement ait la confiance de la majorité de la Chambre des Députés.

En fait, et selon les usages, le Grand-Duc choisit uniquement le Président du Gouvernement et c'est ce dernier qui cherche ses collaborateurs en prenant soin de composer un Gouvernement qui trouve l'appui de la majorité de la Chambre des Députés.

En général, c'est après les élections que sont menées les négociations entre les différents groupements politiques en vue de former le Gouvernement. Comme il est peu probable qu'un groupement politique réussisse à avoir la majorité (31 sièges) à la Chambre des Députés, les négociations sont menées entre les groupements qui, ensemble, pourraient trouver une majorité confortable.

En principe, les Ministres et les Secrétaires d'Etat sont donc des membres de partis politiques qui ont été élus lors des élections pour la Chambre des Députés. Mais, il est aussi possible de choisir quelqu'un qui n'a pas été candidat aux élections, mais qui est expert dans un domaine déterminé, pour lequel le futur Gouvernement a besoin d'une personne qui dispose de connaissances spécifiques.

Lorsque les négociations entre partis sont terminées et qu'une majorité s'est formée, alors le Grand-Duc agrée normalement le choix effectué par le futur Président du Gouvernement et procède à la nomination des membres du Gouvernement proposés.

Les membres du Gouvernement doivent avoir la nationalité luxembourgeoise et les fonctions de Ministre ou de Secrétaire d'Etat sont incompatibles avec beaucoup d'autres fonctions, notamment celles de Député, de membre du Conseil d'Etat, de membre de la Cour des comptes, de juge auprès d'un tribunal, de membre d'un conseil communal.

3.2. La composition du Gouvernement

Le Gouvernement se compose d'un président, qui porte le titre de Premier Ministre, d'un Ministre vice-président, qui est en principe d'un autre parti politique que le Premier Ministre, et de plusieurs Ministres et, le cas échéant, de Secrétaires d'Etat (agissent par délégation de compétence leur donnée par un ou plusieurs ministres, avec l'accord du Grand-Duc).

Chaque Ministre dirige un ou plusieurs départements qui lui ont été attribués par arrêté grand-ducal.

Le Gouvernement est assisté dans son travail par des conseillers de Gouvernement. Ce sont des fonctionnaires d'Etat qui, ensemble avec les autres agents de l'Etat affectés aux différents ministères, accomplissent les travaux administratifs dans les départements ministériels.

Le Gouvernement est obligé de délibérer en Conseil sur toutes les affaires qui doivent être soumises à la décision du Grand-Duc. Aussi les affaires qui concernent plusieurs départements ministériels à la fois sont décidées en Conseil de Gouvernement.

3.3. La responsabilité des Ministres

Les ministres sont compétents et responsables pour tout ce qui concerne les départements ministériels qu'ils dirigent. Ils décident toutes les affaires courantes y relatives, ils élaborent les projets de lois relevant de leurs domaines de compétence et les présentent à la Chambre des députés, ils exécutent les décisions du Conseil de Gouvernement concernant les affaires de leur ressort, ils établissent les budgets des dépenses de leur département et ils ordonnancent le paiement des dépenses à charge de leur département.

Dans les affaires qui relèvent de leur département, les ministres signent toutes les décisions dont la Constitution ou la loi prévoit qu'il appartient au Grand-Duc de les prendre. Cette mission résulte du principe de la responsabilité des ministres fixé par la Constitution. Ce principe est inséparable de l'irresponsabilité du Grand-Duc. Un acte du Grand-Duc ne

peut sortir ses effets que s'il est contresigné par un ministre qui, par cette signature, prend l'entière responsabilité pour cet acte.

En ce qui concerne la responsabilité juridique des ministres, la Constitution prévoit que seule la Chambre des Députés a le droit d'accuser les membres du Gouvernement. Ces accusations doivent être portées devant la Cour Supérieure de Justice. Le fait que l'accusation des ministres soit réservée à la Chambre des députés a pour but d'empêcher que des citoyens puissent tenter des poursuites contre des ministres comme bon leur semble, ce qui porterait entrave à la bonne marche des affaires publiques.

La responsabilité pénale des ministres est celle qui est de droit commun lorsqu'ils ont commis des infractions prévues par le code pénal. Cela signifie que les ministres sont entièrement responsables des infractions qu'ils commettent.

Il en est de même de la responsabilité civile des ministres. Un ministre a l'obligation de réparer le dommage qu'il a pu causer à un particulier. Ici nous distinguons toutefois entre deux situations :

1. Lorsque le fait dommageable commis par le ministre n'a rien à faire avec ses fonctions, alors le ministre tombe sous l'application du droit commun.
2. Lorsque le fait dommageable commis par le ministre est en rapport direct avec ses fonctions, alors la responsabilité civile du ministre ne peut être mise en jeu que par une accusation de la Chambre des députés et ceci uniquement au cas où le ministre a commis une infraction au code pénal ; une simple faute au sens du droit civil ne suffit pas.

En ce qui concerne la responsabilité politique des ministres, il faut savoir que le Gouvernement dans son ensemble, mais aussi chaque Ministre pris individuellement, sont responsables de leurs actes devant la Chambre des députés.

3.4. Les relations entre la Chambre des députés et le Gouvernement

La Constitution donne aux Ministres le droit d'avoir entrée dans la Chambre des députés et d'être entendus lorsqu'ils le demandent. Réciproquement, la Chambre peut demander qu'un ou plusieurs ministres soient présents lors de certaines réunions. - En pratique, les membres du Gouvernement assistent souvent aux séances publiques de la Chambre des députés.

La Chambre des députés, organe du pouvoir législatif, exerce par ailleurs un contrôle sur le Gouvernement, organe du pouvoir exécutif. A cet effet, la Constitution donne à la Chambre une série de moyens d'action lui permettant de faire un contrôle tant en matière financière, qu'en matière politique et administrative.

En matière financière, le moyen d'action de la Chambre des députés sur le Gouvernement se traduit par le vote annuel par la Chambre du budget et des impôts proposés par le Gouvernement. Un autre moyen est le droit pour la Chambre d'arrêter chaque année les comptes de l'Etat. Un troisième moyen est la surveillance exercée sur la gestion du patrimoine public par la Chambre des députés. Ce moyen se traduit par l'obligation de faire des lois p.ex. pour établir des impôts, pour faire un emprunt à charge de l'Etat, pour acquérir ou vendre des biens immobiliers, pour créer des fonctions salariées de l'Etat.

En matière politique et administrative, la Chambre des députés intervient dans certaines nominations à des postes importants (Cour des Comptes, Conseil d'Etat). Par ailleurs, elle peut poser des questions (parlementaires) ou faire des interpellations aux membres du Gouvernement et ceux-ci sont tenus de répondre dans les délais et dans les formes prévus par le règlement interne de la Chambre.

4. Le Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat se compose de 21 membres, dont 11 doivent être des juristes. En outre, des membres de la famille grand-ducale peuvent faire partie du Conseil d'Etat ; pour ces membres il n'y a pas de conditions particulières ; ils sont désignés par nomination directe du Grand-Duc. C'est en principe le Grand-Duc héritier qui est désigné comme membre du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les autres membres du Conseil d'Etat, ils doivent être luxembourgeois, avoir 30 ans, jouir des droits civils et politiques et résider au Grand-Duché. La fonction de membre du Conseil d'Etat est incompatible notamment avec les fonctions de Ministre, de juge des tribunaux de l'ordre administratif, avec le mandat de député, le mandat de membre d'une chambre professionnelle ou du conseil économique et social.

Le Grand-Duc nomme les membres du Conseil d'Etat et ceci alternativement de la manière suivante :

- par nomination directe (sur proposition du Conseil de Gouvernement) ;
- par nomination d'un des 3 candidats présentés par la Chambre des Députés ;
- par nomination d'un des 3 candidats présentés par le Conseil d'Etat.

Sauf pour les membres de la famille grand-ducale, la fonction de conseiller d'Etat se termine après 12 ans ou lorsque l'intéressé atteint l'âge de 72 ans. Le Grand-Duc a le droit de révoquer les membres du Conseil d'Etat et même de dissoudre le Conseil d'Etat, ce qui évidemment ne se fait que dans des circonstances exceptionnelles.

Les attributions essentielles du Conseil d'Etat consistent à émettre son avis sur les projets et propositions de lois dans le cadre de la procédure législative.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de règlements grand-ducaux (sauf en cas d'urgence où il peut être passé outre l'avis du Conseil d'Etat).

Le Conseil d'Etat peut aussi rendre le Gouvernement attentif sur l'opportunité d'introduire de nouvelles lois ou règlements ou de modifier des textes existants.

Finalement, en matière administrative, le Gouvernement peut demander l'avis du Conseil d'Etat sur toutes les questions de haute administration. Le Premier Ministre a aussi le droit de provoquer des conférences entre le Gouvernement et le Conseil d'Etat sur des questions de législation ou de haute importance.

5. Les Chambres professionnelles

Les Chambres professionnelles sont des institutions de droit public qui ont pour mission de défendre les intérêts d'une catégorie professionnelle déterminée. Elles ne sont pas prévues par la Constitution, elles ont été créées par la loi. Les membres des Chambres respectives sont élus au suffrage universel par et parmi les ressortissants de la catégorie professionnelle concernée.

Il existe 5 Chambres professionnelles, dont 3 chambres patronales et 2 chambres salariales, à savoir :

- la Chambre des salariés
- la Chambre des fonctionnaires et employés publics
- la Chambre d'agriculture
- la Chambre de commerce
- la Chambre des métiers.

La Chambre des salariés a pris ses fonctions en 2009, suite à une fusion de la Chambre des employés privés et de la Chambre du travail rendue nécessaire suite à l'entrée en vigueur du statut unique.

6. Le Médiateur

Le médiateur existe au Luxembourg depuis la loi modifiée du 22 août 2003 instituant un médiateur. Il est encore appelé ombudsman et constitue le principal organe de règlement non juridictionnel des différends administratifs entre administrés et administration. La médiation se définit comme un mode de solution facultative des conflits, consistant à faire intervenir dans un différend des tiers qui auront pour tâche de soumettre aux parties antagonistes des propositions sans force obligatoire, mais susceptibles de servir de base à la solution du conflit. Le médiateur est un intermédiaire impartial entre l'administration et le citoyen.

Le médiateur a pour mission de recevoir, dans les conditions de la loi, les réclamations des citoyens formulées à l'occasion d'une affaire qui les concerne, relative au fonctionnement des administrations de l'Etat et des communes ainsi que des établissements publics relevant de l'Etat et des communes, à l'exclusion de leurs activités industrielles, financières et commerciales.

La mission du médiateur consiste à traiter les différends qui opposent l'administration aux citoyens. Il reçoit des réclamations au sens le plus large : Son action ne se limite pas à l'administration étatique, mais concerne également les administrations communales ainsi que leurs établissements publics à l'exclusion de ceux qui exercent des activités industrielles ou commerciales pour éviter toute discrimination là où un établissement public n'exerce pas une mission de service public. Exemples : Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine Charlotte, Centre de musiques amplifiées.

Le médiateur conduit des enquêtes afin de permettre le règlement à l'amiable des différends qui opposent les citoyens à l'administration. Dans sa tâche il collabore avec les administrations publiques sans se laisser influencer dans son action.

7. Les Juridictions administratives

Les juridictions administratives sont : le tribunal administratif et la Cour administrative. Ces tribunaux statuent sur les recours en matière administrative.

Le Tribunal administratif statue sur les recours dirigés contre les décisions administratives à l'égard desquelles la loi ne prévoit aucun autre recours. Les motifs à la base de ces recours peuvent être l'incompétence de l'organe qui a pris la décision, un excès ou un détournement de pouvoirs et la violation de la loi ou des formes prescrites pour protéger les intérêts

privés. Le Tribunal administratif traite aussi les contestations relatives aux impôts directs de l'Etat et aux taxes et impositions communales.

Les décisions du Tribunal administratif sont susceptibles d'appel devant la Cour administrative.

La Cour administrative statue encore sur les recours dirigés contre les règlements grand-ducaux, ministériels et communaux. Ce genre de recours ne peut être intenté que par des personnes qui justifient d'un préjudice bien défini ou par une association correctement constituée et spécialement agréée lorsque celle-ci attaque un règlement qui concerne son domaine d'activité (p.ex. le Mouvement écologique).

La Cour administrative connaît encore des litiges dirigés par une commune contre un acte d'annulation ou de refus d'approbation par l'autorité de tutelle.

Finalement elle statue sur les conflits qui opposent le Gouvernement et la Cour des Comptes.

C. LES COMMUNES

Au Grand-Duché de Luxembourg, l'organisation des communes est fondée sur le principe de la décentralisation.

En raison de l'exiguïté du territoire luxembourgeois, notre Etat ne connaît ni provinces, ni départements et la commune est la seule application du principe de la décentralisation territoriale. Il y a donc deux niveaux administratifs : l'Etat et les communes.

Pour définir la commune, on peut dire qu'elle est l'association naturelle des citoyens qui habitent une même portion de territoire et qui sont unis par la nécessité de veiller collectivement à la défense de leurs intérêts locaux communs.

Du point de vue administratif, la commune est définie par la *Constitution* comme formant une collectivité autonome, à base territoriale, qui possède la personnalité juridique et qui gère son patrimoine et ses intérêts par l'intermédiaire de représentants locaux, sous le contrôle du pouvoir central, c'est-à-dire de l'Etat.

1. Les organes communaux

Ces organes, qui ensemble forment le corps communal, sont au nombre de trois :

Il y a tout d'abord le **conseil communal**, qui est composé de membres élus directement par les habitants de la commune. Sont électeurs lors des élections communales les habitants luxembourgeois et étrangers de la commune, âgés d'au moins 18 ans et remplissant certaines conditions fixées par la loi. Des Luxembourgeois et des étrangers peuvent être membres du conseil communal. La durée du mandat de conseiller communal est de six ans et ce mandat est renouvelable.

Le conseil communal est l'organe qui prend les décisions dans la commune et on peut dire qu'il correspond, toutes proportions gardées, à ce que la Chambre des Députés est pour l'Etat.

Le deuxième organe de la commune est le **collège des bourgmestre et échevins**. Cet organe est composé de membres du conseil communal. Les bourgmestres sont nommés par le Grand-Duc et les échevins sont nommés par le Ministre de l'Intérieur, en pratique sur base d'une proposition émanant de la majorité des membres composant le conseil communal.

Le collège des bourgmestre et échevins est l'organe qui exécute les décisions prises par le conseil communal, mais qui aussi prépare les réunions du conseil et qui s'occupe de la gestion journalière de la commune. C'est donc le collège échevinal qui organise les services de la commune et qui est l'autorité hiérarchique du personnel communal ; c'est lui qui assure la direction des projets et travaux à réaliser dans la commune une fois que le conseil communal a décidé de les faire ; c'est encore le collège qui est chargé de l'administration des biens de la commune et de la conservation de ses droits.

Le troisième organe est le **bourgmestre**. Il est d'office président du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins. En plus la Constitution et la loi lui ont donné des attributions particulières qu'il exerce seul et sous sa propre responsabilité. Il en est ainsi notamment en matière de police administrative. Exemple : Il délivre les autorisations de construire et ordonne les fermetures de chantier en cas de construction non conforme à son autorisation.

2. Les missions des communes

L'action communale consiste dans la gestion des intérêts locaux, c'est-à-dire à gérer le patrimoine communal et à veiller au maintien de l'ordre public sur le territoire communal. Elle comporte des missions obligatoires définies par la Constitution et la loi et des activités facultatives que les autorités communales choisissent librement d'offrir à leurs citoyens sans y être obligées par la loi.

Parmi les missions obligatoires des communes figure l'aménagement communal avec toutes les missions accessoires qui découlent de ce vaste domaine. D'autres missions obligatoires sont les suivantes :

- le pouvoir de prendre des règlements, et notamment des règlements de police pour assurer sur le territoire communal le maintien de l'ordre public, c'est-à-dire la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité publique ;
- l'alimentation de leur population en eau potable et l'assainissement des eaux usées y compris la construction et l'exploitation de stations d'épuration ;
- la gestion des déchets ménagers et assimilés, des déchets organiques, des déchets inertes ; cette compétence s'exerce de la manière réglée par la loi ;
- la réalisation et l'entretien de la voirie communale et la réglementation de la circulation sur cette voirie, également de la manière définie par la loi ;
- l'enseignement fondamental et l'encadrement périscolaire ;
- l'état civil ;

- l'assistance sociale ;
- les inhumations et la gestion des cimetières.

A côté de ces missions obligatoires, les communes ont la faculté d'offrir d'autres services à leurs habitants, des services qu'ils choisissent librement d'organiser sans y être obligés par la loi. Ce sont généralement des choses qui sont utiles ou agréables pour les citoyens, mais qui ne sont pas indispensables et que les communes peuvent uniquement mettre en place si elles disposent des moyens financiers nécessaires (excédents de recettes).

Ces missions facultatives peuvent être par exemple la mise en place et l'exploitation d'infrastructures sportives, culturelles, touristiques, d'installations dans l'intérêt de certaines catégories de citoyens, comme la jeunesse ou les personnes âgées. Les choix s'orientent dans chaque commune en fonction des besoins et des intérêts de la population et forcément des moyens financiers de la commune.

3. Le contrôle de l'Etat sur la gestion communale

Si l'autonomie communale constitue un principe fondamental bien ancré dans la Constitution, il est cependant un fait aussi que la Constitution a voulu éviter que les communes portent atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat. C'est pour cette raison qu'elle a organisé un contrôle de l'Etat sur la gestion communale.

Ce contrôle, appelé « tutelle administrative », est exercé principalement par le Ministre de l'Intérieur, et pour certains domaines par le Grand-Duc ou par d'autres Ministres.

La tutelle administrative consiste dans un ensemble de pouvoirs limités que la loi accorde au Grand-Duc et aux ministres aux fins d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général contre les excès et les empiètements des organes des communes, mais aussi contre leur inactivité si celle-ci risque de causer préjudice.

Les moyens de tutelle dont dispose l'autorité supérieure sont la suspension et l'annulation d'actes communaux, l'approbation d'actes dans les cas prévus par la loi et la substitution d'action en cas de défaillance d'une autorité communale. Par ailleurs, la Constitution permet au Grand-Duc de dissoudre le conseil communal. Et la loi communale prévoit que dans des cas où un bourgmestre ou un échevin se comporte de manière fautive ou se distingue par son inconduite notoire, alors l'autorité qui a nommé le bourgmestre ou l'échevin en question, a le droit de le suspendre temporairement de ses fonctions ou même de le démettre de ses fonctions.