



Instruments  
internationaux relatifs  
aux droits de l'homme

Distr.  
GENERALE

HRI/CORE/1/Add.10/Rev.1  
30 juin 1998

Original : FRANCAIS

DOCUMENT DE BASE CONSTITUANT LA PREMIERE PARTIE  
DES RAPPORTS DES ETATS PARTIES

LUXEMBOURG

[26 juillet 1996]

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Aperçu historique .....	1 - 8	3
I. TERRITOIRE ET POPULATION .....	9 - 11	4
II. STRUCTURE POLITIQUE GENERALE .....	12 - 55	4
A. L'Etat .....	12 - 45	4
1. Le pouvoir exécutif .....	14 - 23	5
2. Le pouvoir législatif .....	24 - 34	7
3. Le pouvoir judiciaire .....	35 - 45	10
B. Les communes .....	46 - 55	12
III. CARACTERISTIQUES ECONOMIQUES, SOCIALES ET CULTURELLES .....	56 - 74	15
A. Caractéristiques économiques .....	56 - 61	15
B. Caractéristiques sociales .....	62 - 67	16
C. La vie culturelle .....	68 - 75	18

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
IV. CADRE JURIDIQUE GENERAL DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME .....	76 - 85	20
A. Principales garanties constitutionnelles des droits de l'homme et des libertés fondamentales..	77 - 82	20
B. Portée des traités, pactes et protocoles .....	83 - 84	21
C. Sanction judiciaire .....	85	22
V. INFORMATION ET PUBLICITE DONNEE AUX PACTES ET AUX RAPPORTS .....	86 et 87	22

ANNEXE

Traités, conventions, pactes et protocoles  
internationaux faisant partie du droit  
interne luxembourgeois

### Aperçu historique

1. Avant d'entamer l'étude des différentes caractéristiques du Grand-Duché de Luxembourg, il s'avère utile d'évoquer très succinctement l'histoire du pays. Le Grand-Duché est un Etat plus que millénaire, situé au coeur de l'Europe, entre la France, la Belgique et l'Allemagne.
2. Le passage des Celtes et la présence des Romains ayant laissé des vestiges très importants sur son territoire actuel, l'histoire du Grand-Duché d'aujourd'hui remonte à l'an 963. C'est alors que le comte ardennais Sigefroi, fondateur de la Maison de Luxembourg, fit construire un château sur le territoire de l'actuelle capitale. Ce château, situé au croisement de deux voies romaines principales, donna lieu à la création d'une ville et plus tard d'une forteresse célèbre, convoitée pour sa situation stratégique.
3. La Maison de Luxembourg fut appelée à de hautes destinées, puisqu'elle donna, à la fin du Moyen Age, quatre empereurs à l'Allemagne, quatre rois à la Bohême, un roi à la Hongrie et nombreux princes électeurs. Les noms de Henri VII, Jean l'Aveugle, Wenceslas, Charles IV et Sigismond rappellent en effet cette grande époque qui prit fin dès le XVe siècle. C'est alors que commença pour le Luxembourg une longue période de dominations étrangères qui ne devait se terminer qu'au XIXe siècle. En effet, la forteresse de Luxembourg devint l'enjeu incessant de luttes sanglantes que se livraient pour sa possession les Bourguignons, Espagnols, Français, Autrichiens et Prussiens. Elle fut assiégée et ravagée plus de 20 fois au cours de quatre siècles.
4. En 1815 commença enfin pour le Luxembourg une période d'indépendance nationale. C'est en effet le Congrès de Vienne qui régla les destinées de ce pays en décidant que l'ancien Duché de Luxembourg, élevé au rang de Grand-Duché, serait donné à titre personnel au roi des Pays-Bas. Le Grand-Duché vécut ainsi en union personnelle avec les Pays-Bas sous un même souverain (Roi et Grand-Duc) jusqu'en 1890. C'est cette période qui marqua le début d'une nouvelle époque de renforcement de l'indépendance politique à l'extérieur, de prise de conscience d'une identité nationale et du développement du régime démocratique à l'intérieur du pays.
5. Une des dates les plus importantes de l'histoire nationale luxembourgeoise est celle du Traité de Londres du 11 mai 1867. Ce traité confirma l'intégrité territoriale et l'indépendance politique du Grand-Duché, déjà garanties par le Traité de Londres de 1839; il déclara en outre le Luxembourg neutre à titre permanent, plaçant cette neutralité sous la garantie des grandes puissances.
6. A la mort de Guillaume III, Roi des Pays-Bas et Grand-Duc de Luxembourg, en 1890, la couronne du Grand-Duché passa à la branche aînée de la Maison de Nassau (Nassau-Weilbourg); depuis cette date, le Luxembourg a sa propre dynastie. Le Souverain actuel, le Grand-Duc Jean a succédé en 1964 à sa mère, la Grande-Duchesse Charlotte qui abdiqua en sa faveur après un règne de 45 ans.

7. L'évolution économique alla de pair avec l'évolution politique, interrompue toutefois par la Deuxième Guerre mondiale où le Grand-Duché fut occupé malgré son statut de neutralité, tout comme en 1914, par les troupes allemandes. Le pays fut libéré par les troupes alliées en 1944/45.

8. Le Luxembourg abandonna en 1948 son statut de neutralité et adopta résolument une politique active de coopération et d'intégration sur le plan européen et international en adhérant aux diverses organisations économiques, politiques et militaires, régionales et internationales. Le Luxembourg est membre fondateur de l'ONU, de la Communauté économique européenne, de l'OTAN et de l'UEO, pour ne nommer que ceux-ci.

## I. TERRITOIRE ET POPULATION

9. Depuis le Traité de Londres du 19 avril 1839, la **superficie** du Grand-Duché de Luxembourg est de 2 586 km<sup>2</sup>. Bordé par l'Allemagne à l'Est, la Belgique à l'Ouest et la France au Sud, le territoire national est divisé administrativement en 126 communes, réparties sur trois districts et 12 cantons.

10. En date du 1er janvier 1994, la **population** totale du Luxembourg était de 400 900 habitants, dont 124 500 étrangers (31,1 %) pour 276 400 nationaux (68,9 %). La nationalité luxembourgeoise s'acquiert soit à la naissance selon l'application de la théorie du jus sanguinis, soit par option lorsque la personne non luxembourgeoise a des attaches originaires avec le Grand-Duché soit, enfin, par naturalisation, pourvu qu'un certain nombre de conditions soient préalablement réalisées.

11. Une dernière précision pour rappeler que le Luxembourg s'est doté de trois **langues** administratives : le luxembourgeois, le français et l'allemand. Si le luxembourgeois demeure la principale langue véhiculaire des nationaux, le français et, à un degré inférieur, l'allemand prédominent à tous les niveaux des procédures administratives écrites.

## II. STRUCTURE POLITIQUE GENERALE

### A. L'Etat

12. L'actuelle **Constitution** qui règle l'organisation politique du pays est l'aboutissement d'une évolution qui a commencé, le 12 octobre 1841, par l'entrée en vigueur d'une première loi fondamentale. Remplacée par la Constitution du 23 juin 1848, une troisième Constitution. A celle-ci se substitue le 17 octobre 1868, et demeure inchangée jusqu'à la fin de la première guerre mondiale.

13. A partir de 1919, un certain nombre de révisions fondamentales (1919, 1948, 1956, 1972, 1979, 1983, 1988 et 1989) permettent au Luxembourg de se doter d'une loi fondamentale consacrant les bases d'un Etat moderne. Désormais, l'indépendance des trois pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire s'exerce dans le cadre d'une démocratie représentative sous la forme d'une monarchie constitutionnelle.

1. Le pouvoir exécutif

a) Le Grand-Duc

14. Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat. Il forme avec le gouvernement l'organe constitutionnel du pouvoir exécutif. Sa **situation juridique** est caractérisée par la constitutionnalité de ses pouvoirs, l'inviolabilité de sa personne, son irresponsabilité, ainsi que par les dispositions spéciales concernant les droits patrimoniaux et la liste civile. Le Grand-Duc représente la Nation dans l'exercice d'une partie importante des attributs de la souveraineté. Il n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution. La Constitution place le Chef de l'Etat en dehors et au-dessus des contingences politiques et garantit ainsi son impartialité.

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

16. **L'exercice du pouvoir exécutif** proprement dit comprend notamment l'exécution des lois, l'exécution des décisions judiciaires, la direction de l'administration publique et le commandement suprême de la force armée. Le Grand-Duc fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, mais il ne peut jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution. La légalité des règlements et arrêtés est soumise au contrôle des tribunaux. On doit rattacher à l'exercice du pouvoir exécutif la direction suprême de l'administration publique, c'est-à-dire le pouvoir du Grand-Duc d'organiser et de surveiller les services administratifs et celui 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. La force publique luxembourgeoise comprend l'armée proprement dite, la gendarmerie et la police.

17. 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. 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 représentants diplomatiques envoyés par des Etats étrangers. 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.

18. Les **sessions de la Chambre** sont ouvertes et closes par le Grand-Duc en personne ou bien en son nom par un fondé de pouvoir qu'il nomme à cet effet. Enfin, le Grand-Duc peut dissoudre la Chambre; toutefois, la Constitution subordonne le droit de dissolution du Grand-Duc à la réserve expresse que de nouvelles élections doivent avoir lieu dans les trois mois au plus tard de la dissolution. Le Grand-Duc peut par exemple user de son droit de dissolution pour consulter le pays lorsque la constellation politique empêche la formation d'un gouvernement majoritaire. Le Grand-Duc peut adresser à la Chambre les projets de loi qu'il veut soumettre à son adoption. Il a donc le droit d'initiative en matière législative. Mais la Constitution réserve également au Grand-Duc le droit de sanctionner les lois. En effet, aucune loi ne devient parfaite, si le Grand-Duc n'y a marqué son consentement. La Constitution impartit au Grand-Duc un délai maximum de trois mois pour sanctionner une loi après le vote définitif de la Chambre. A défaut de sanction dans ce délai, la prescription votée par la Chambre devient caduque. S'il est vrai qu'en droit le Grand-Duc participe ainsi à titre égal avec la Chambre des députés à l'exercice du pouvoir législatif, il faut admettre qu'en fait le droit de sanction, après avoir passé au cours de l'histoire par différentes phases d'efficacité, prend de plus en plus un caractère purement formel.

b) Le gouvernement

19. Le texte de la Constitution laisse au Grand-Duc la liberté absolue de choisir les ministres qui exercent avec lui le pouvoir exécutif. Pratiquement, le Grand-Duc est toutefois considérablement limité dans son **choix** par le principe démocratique qui exige que les membres du gouvernement aient non seulement la confiance du Grand-Duc, mais encore celle de la majorité de la Chambre des députés. En fait, et d'après des usages constants, le Grand-Duc ne choisit que le Président du gouvernement. Celui-ci cherche lui-même ses collaborateurs en ayant soin de composer un gouvernement qui rencontre l'adhésion de la majorité de la Chambre.

20. Les membres du gouvernement doivent être de nationalité luxembourgeoise. Leurs **fonctions sont incompatibles** avec celles de magistrat, de conseiller à la Chambre des comptes, de conseiller d'Etat, de député et de conseiller communal. La durée des fonctions de ministre n'est pas déterminée. Les causes de démission sont ou bien d'ordre individuel, par exemple lorsqu'un ministre est en désaccord avec le Président du gouvernement, ou bien d'ordre général, par exemple lorsque la majorité politique de la Chambre des députés se trouve changée à la suite de nouvelles élections. 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 des membres ayant le titre de secrétaire d'Etat. Le gouvernement actuel est composé de dix ministres et de deux secrétaires d'Etat.

21. 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 ministre qui en assume l'entière responsabilité.

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

22. En vertu de la Constitution, seule la Chambre a le **droit d'accuser** les membres du gouvernement. Les accusations admises contre les membres du gouvernement pour des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions sont portées devant la Cour supérieure de justice, siégeant en assemblée plénière. Les ministres sont **responsables** des actes dont ils sont eux-mêmes les auteurs, soit individuellement, soit collectivement.

23. 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 dans l'obligation dans laquelle ils se trouvent de cesser leurs fonctions lorsque la Chambre leur refuse sa confiance. Il est d'usage que les ministres démissionnent au premier vote hostile de la Chambre.

## 2. Le pouvoir législatif

24. La **Chambre des députés** représente le pays. Elle partage avec le **Grand-Duc** l'exercice du 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.

25. Les **députés** sont élus par la nation. Le **mode d'élection** est déterminé dans ses grandes lignes par la Constitution et dans le détail par la loi électorale portée en vertu de la Constitution. Le nombre des députés est fixé par la Constitution à 60. Ils sont élus pour cinq ans. Les élections sont directes et secrètes. Le vote est obligatoire. Les députés sont élus sur la 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'est-à-dire 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. 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. La répartition des sièges se fait suivant les règles de la **représentation proportionnelle** et conformément au principe du plus petit quotient électoral.

26. 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. La qualité d'électeur est constatée par l'inscription sur les listes électorales. Pour être **éligible**, il faut être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise, jouir des droits civils et politiques, être âgé de 21 ans accomplis au jour de l'élection 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.

27. En vertu de la Constitution le mandat de député est **incompatible** notamment avec les fonctions de membre du gouvernement, de membre du Conseil d'Etat, de magistrat de l'ordre judiciaire, de membre de la Chambre des comptes, de commissaire de district, de receveur ou agent comptable de l'Etat et de militaire de carrière en activité de service. 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 incompatible avec son mandat de député est de plein droit déchu de son mandat par cette nomination. La situation personnelle des députés et le mécanisme suivant lequel la Chambre exerce ses attributions font l'objet de dispositions constitutionnelles destinées à sauvegarder la liberté d'expression et l'indépendance des mandataires élus de la nation et à garantir l'efficacité des travaux parlementaires.

28. La Constitution garantit aux députés **l'immunité parlementaire**. Aucun député ne peut être poursuivi ni arrêté pour des paroles prononcées dans l'enceinte de la Chambre, lors même que ces paroles constitueraient des infractions à la loi pénale comme par exemple des injures, des diffamations, des exhortations à l'émeute, etc. Cette irresponsabilité est permanente. Elle protège le député pendant et en dehors de la durée des sessions. Elle couvre également l'ancien député pour des opinions émises pendant l'exercice de son mandat. Le député qui se rend coupable d'un crime, d'un délit ou d'une contravention ne peut être arrêté ni poursuivi pénalement pendant la durée de la session, sans l'autorisation de la Chambre, sauf le cas de flagrant délit. Si la Chambre le requiert, la détention ou la poursuite d'un député est suspendue pendant la session et pour toute sa durée. L'inviolabilité ne vaut pas en dehors des sessions.

29. Le **fonctionnement de la Chambre** 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. Ses **séances** sont publiques. Elle ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres est réunie. Toute résolution est prise à la majorité absolue des suffrages. En cas d'égalité de voix, la proposition mise en délibération est rejetée. 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 3 heures de l'après-midi. Les sessions sont ouvertes et closes par le Grand-Duc en personne ou par un fondé de pouvoir qu'il aura nommé à cet effet. A l'ouverture de chaque session, un **bureau** provisoire est formé avec le doyen d'âge comme président et les deux plus jeunes députés comme secrétaires. Après la vérification des pouvoirs, la Chambre désigne à la majorité des voix son bureau définitif qui se compose d'un président, de trois vice-présidents et de cinq secrétaires. Tous les membres du bureau sont nommés pour la durée de la session. Pour faciliter et pour rationaliser les travaux parlementaires,

le Règlement de la Chambre institue une **commission** de travail et prévoit la formation de commissions permanentes et de commissions spéciales.

30. La Chambre a, tout comme le Grand-Duc, le **droit d'initiative** en matière législative. L'initiative de la Chambre, ou initiative parlementaire, s'appelle proposition de loi, alors que l'initiative du Grand-Duc, ou initiative gouvernementale, s'appelle 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. La procédure de confection d'une loi est minutieusement réglée par le législateur et entourée de toute une série de garanties par la Constitution. Aucun projet, aucune proposition ne peut faire l'objet d'un vote définitif, avant que le Conseil d'Etat n'ait donné son avis. Au cours de la discussion, 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 cinq députés. La Chambre est appelée à se prononcer non moins de quatre fois par voie de **vote** au sujet d'un même projet de loi. Le vote sur l'ensemble d'un projet intervient toujours par appel nominal. Après avoir voté sur l'ensemble d'un projet de loi, la Chambre est, en principe, appelée à se prononcer une seconde fois sur le même projet, sous l'observation d'un certain délai, lui permettant de réfléchir. Il est vrai que la Constitution permet à la Chambre de se dispenser de ce second vote, mais il faut alors que le Conseil d'Etat marque son accord. Dans le souci de suppléer en quelque sorte à la carence d'une seconde assemblée, la Constitution fait ainsi sortir le Conseil d'Etat de son rôle purement consultatif et lui accorde un véritable droit de veto suspensif dans la procédure législative. L'oeuvre législative de la Chambre s'achève, soit par la dispense du second vote, soit, après un intervalle de trois mois, par le second vote constitutionnel.

31. La loi, définitivement votée par la Chambre, ne peut devenir parfaite que par la **sanction du Grand-Duc**. Elle ne peut entrer en vigueur qu'après avoir été promulguée et publiée au Mémorial, le journal des publications officielles du Luxembourg. L'approbation par le Grand-Duc du texte de loi voté par la Chambre constitue l'intervention essentielle du Grand-Duc dans l'exercice du pouvoir législatif. La mise en oeuvre de la loi par la promulgation et la publication rentre essentiellement dans l'exercice du pouvoir exécutif. Dans la pratique, le Grand-Duc sanctionne et promulgue la loi en apposant sa signature en bas du texte de loi revêtu de la formule de promulgation. Il exerce donc dans ce cas, par une même signature, des attributions législatives et des attributions exécutives.

32. La Constitution a réservé à la Chambre, 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. 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 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. 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. L'action de la Chambre par rapport aux affaires gouvernementales ne se manifeste pas seulement en matière financière, mais encore par les moyens de contrôle et de surveillance que la Constitution et certaines lois spéciales lui accordent en **matière politique et administrative**.

33. La Chambre peut demander la **présence** des membres du gouvernement à ses séances publiques. Elle a le droit de leur poser des **questions** et de leur adresser des **interpellations** au sujet d'affaires qui sont d'intérêt public. La question ne comporte pas de discussion générale et ne donne pas lieu à un vote de la Chambre. Les interpellations sont vidées par un débat public et peuvent donner lieu, le cas échéant, à un vote de la Chambre sur un ordre du jour déterminé. Chaque député a le droit de déposer des **motions**. Les motions sont soumises aux délibérations et au vote de la Chambre si elles sont appuyées par au moins cinq députés. Elles peuvent avoir de multiples objets. Ainsi, par exemple, 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 confiance de la Chambre pourra être retirée au gouvernement ou bien par le vote sur une **motion de défiance** ou bien 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.

34. La Chambre a le **droit d'enquête**. Elle peut entendre des témoins et commettre des experts pour se former une opinion au sujet de certains cas douteux qui sont soumis à son appréciation. Les **pétitions** adressées à la Chambre sont examinées au sein de la Commission des pétitions qui en fait rapport dans la quinzaine. Les membres du gouvernement seront 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, en assemblée plénière.

### 3. Le pouvoir judiciaire

35. Les **cours et tribunaux** sont chargés par la Constitution de l'exercice du pouvoir judiciaire. La Constitution leur applique le principe de la séparation des pouvoirs en les rendant indépendants dans l'exercice de leurs fonctions, en limitant leur sphère d'activité, en déterminant leur compétence et en prévoyant une série de garanties de procédure. Les organes du pouvoir judiciaire sont appelés à statuer sur les contestations qui intéressent la personne, les biens et la liberté des citoyens. En vue d'assurer une **indépendance** aussi complète que possible, la Constitution a décrété une série de dispositions destinées à rendre les juges indépendants des justiciables,

des organes du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Les juges sont **inamovibles**. Ils ne peuvent être suspendus ou révoqués si ce n'est par une décision de la Cour supérieure de justice, sur la réquisition du procureur général. Aucun juge ne peut être déplacé sans son consentement. La décision de mise à la retraite d'un magistrat appartient à la Cour supérieure de justice.

36. Les **justices de paix** forment le premier échelon de la hiérarchie judiciaire. Les juges de paix ne sont compétents que pour les affaires dont la loi leur a expressément attribué connaissance, tant en matière civile et commerciale qu'en matière répressive.

37. Les **tribunaux d'arrondissement** siègent en matière civile, commerciale et pénale. Ils ne peuvent rendre leurs **jugements** qu'au nombre fixe de trois juges, y compris le président. Les audiences se tiennent au chef-lieu d'arrondissement. En matière civile et commerciale, les tribunaux d'arrondissement sont compétents pour toutes les affaires dont la loi n'a pas expressément attribué la connaissance à d'autres juridictions.

38. En matière pénale, la **chambre correctionnelle** juge les délits, c'est-à-dire les infractions pour lesquelles le Code pénal ou des lois spéciales prévoient un emprisonnement de huit jours ou moins et de cinq années ou plus et une amende de plus de 2 500 francs, prononcés séparément ou cumulativement.

39. Les crimes - c'est-à-dire les infractions pour lesquelles le Code pénal ou des lois spéciales prévoient les travaux forcés à perpétuité ou à temps, la réclusion ou la détention - sont de la compétence de la **chambre criminelle** des tribunaux d'arrondissement, la Cour d'assises ayant été abrogée par une loi de 1987.

40. Le tribunal d'arrondissement connaît en **appel** des jugements rendus en premier ressort par les justices de paix, sauf pour les jugements rendus en premier et dernier ressort par les justices de paix, lorsque le montant du litige ne dépasse pas un certain seuil.

41. La Constitution attribue en outre aux tribunaux la connaissance des contestations qui ont pour objet des **droits politiques**, c'est-à-dire des droits que la loi reconnaît aux citoyens dans leurs rapports avec l'Etat. Au sens restreint, ce sont notamment ceux qui permettent aux citoyens de participer aux affaires de l'Etat, comme par exemple le droit de vote, le droit d'éligibilité et le droit d'être nommé à des fonctions publiques. Dans un sens plus large, les contestations qui ont pour objet des droits politiques sont celles qui dressent les particuliers contre l'administration publique ou qui opposent entre eux des services publics.

42. Toutefois, la Constitution permet au législateur d'établir des **exceptions à cette compétence générale** des tribunaux ordinaires. Cette faculté constitutionnelle a permis de soustraire, dans une très large mesure, le contentieux administratif à la compétence des organes du pouvoir judiciaire et d'en attribuer par des lois spéciales la connaissance à des juridictions administratives telles que le Comité du contentieux du Conseil d'Etat, la Chambre des comptes, la Commission des pensions, le Conseil arbitral et le Conseil supérieur des assurances sociales, etc. En droit luxembourgeois,

les juridictions administratives présentent donc cette particularité qu'elles ne sont compétentes, en principe, que pour les affaires dont la connaissance leur a été expressément dévolue par un texte de loi.

43. La **Cour supérieure de justice** a son siège à Luxembourg. Elle comprend une Cour de cassation et une Cour d'appel. La Cour d'appel est subdivisée en dix chambres qui siègent chacune au nombre de trois juges. La Cour d'appel connaît des décisions rendues en premier ressort par les tribunaux d'arrondissement. La Cour de cassation comprend une chambre qui siège au nombre de cinq magistrats, soit le président de la Cour, deux conseillers à la Cour de cassation et deux magistrats choisis parmi ceux des conseillers de la Cour d'appel qui n'ont pas auparavant connu l'affaire en question. Elle connaît essentiellement des arrêts rendus par la Cour d'appel, par la Cour militaire, ainsi que des jugements rendus en dernier ressort par les tribunaux d'arrondissement et par les juges de paix. Aucun arrêt ou jugement ne peut être déféré à la Cour de cassation si ce n'est pour contravention à la loi, pour excès de pouvoir ou pour violation des formes, soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité. **L'Assemblée générale de la Cour** connaît en outre des accusations admises par la Chambre des députés contre les membres du gouvernement, des conflits d'attribution et des affaires disciplinaires contre les magistrats.

44. Les **audiences** des cours et tribunaux doivent être publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'ordre public. Dans ce dernier cas, le tribunal peut exceptionnellement prononcer l'exclusion du public, par un jugement motivé, rendu dans la forme ordinaire. Tous les jugements doivent être prononcés en audience publique, même si les débats ont eu lieu à huis clos. L'obligation de motiver les jugements existe pour toutes les juridictions. L'institution de **voies de recours**, permettant d'attaquer devant une juridiction supérieure la décision d'une juridiction inférieure offre des garanties supplémentaires d'équité pour les justiciables.

45. Rappelons en dernier lieu la compétence de la Commission des droits de l'homme de Strasbourg dans le cadre du Conseil de l'Europe, ouverte aux recours individuels sous certaines conditions, notamment celle de l'épuisement des voies de recours nationales, ainsi que la compétence de la Cour européenne de justice sous réserve d'un certain nombre de conditions également pour des litiges définis par le droit communautaire en vigueur.

#### B. Les communes

46. La représentativité des partis politiques à la Chambre des députés ne se reflète pas forcément dans les communes. Dans l'Etat luxembourgeois qui ne connaît ni provinces, ni départements, la commune est la seule application du principe de la décentralisation territoriale. Au point de vue administratif, la commune forme une collectivité autonome, à base territoriale, possédant la personnalité juridique. Elle gère son patrimoine et ses intérêts par l'intermédiaire de représentants locaux, sous le contrôle du pouvoir central.

47. En vertu de la constitution, il y a dans chaque commune un **conseil communal élu directement** par les habitants ayant les qualités requises pour être électeurs. Le conseil communal représente la commune. Il correspond, toutes proportions gardées, à ce que la Chambre des députés est pour l'Etat.

Le domicile est constaté par l'inscription sur la liste électorale. Pour pouvoir **être élu** conseiller communal, il faut être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise, ou ressortissant(e) d'un autre Etat membre de l'Union européenne; jouir des droits civils et ne pas être déchu du droit d'éligibilité dans l'Etat membre de résidence ou dans l'Etat membre d'origine; cette dernière opposition ne peut pas être opposée à des citoyens non luxembourgeois de l'Union européenne qui, dans leur pays d'origine, ont perdu le droit d'éligibilité en raison de leur résidence en dehors de leur Etat membre d'origine; être âgé de 21 ans accomplis au jour de l'élection et avoir sa résidence habituelle depuis six mois au moins dans la commune ou section de commune. Le Grand-Duc a le droit de **dissoudre** le conseil communal. Lorsqu'il fait usage de ce droit, les électeurs sont convoqués au plus tard dans les trois mois qui suivent la dissolution.

48. Les conseillers communaux sont élus, tous les six ans, selon deux modes électoraux différents : au vote majoritaire pour les communes de moins de 3 000 habitants (vote individuel sans liste de partis ou groupements); au vote proportionnel pour les communes au-dessus de 3 000 habitants (vote sur liste de partis ou groupements). Sur les 118 communes, actuellement 96 votent selon le système majoritaire, 22 d'après le mode proportionnel.

49. Le **pouvoir communal** est exercé par le conseil communal, par le collège des bourgmestres et échevins ou le bourgmestre seul. Les rapports de ces deux organes entre eux sont analogues à ceux des organes du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif dans l'Etat. Le **conseil communal** est compétent pour tout ce qui est d'intérêt communal, soit notamment tout ce qui concerne l'administration intérieure de la commune, les biens communaux, les recettes, les dépenses, les travaux à effectuer, les établissements publics des communes, la nomination du secrétaire communal, du receveur communal, ainsi que du personnel communal. De la manière fixée par la loi, la commune participe à la mise en oeuvre de l'enseignement. La loi confère en outre au conseil communal le soin de faire des règlements d'administration intérieure et de police communale, sanctionnés par des pénalités. Ces règlements ne peuvent en aucun cas être contraires aux lois et aux règlements d'administration générale.

50. Le **bourgmestre** préside les séances du conseil communal - qui doivent être publiques - et dirige les débats. En cas d'empêchement, il désigne un **échevin** pour le remplacer. A défaut de délégation, il est remplacé par les échevins et ensuite par les **conseillers** suivant leur rang d'ancienneté. Le conseil ne peut prendre de résolution que si la majorité de ses membres est présente.

51. Le **collège des bourgmestres et échevins**, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux, est l'organe d'exécution et d'administration journalière de la commune. Il correspond, dans la commune, à ce que le gouvernement est pour l'Etat. Il exerce non seulement des attributions purement communales, mais il fonctionne également, dans certains cas, comme organe du pouvoir central. Les bourgmestres sont nommés et révoqués par le Grand-Duc. Les échevins des villes sont nommés par le Grand-Duc et ceux des autres communes par le Ministre de l'intérieur. Le collège des bourgmestres et échevins se réunit aux jours et heures fixés par le règlement d'ordre intérieur de la commune et en tout cas aussi souvent que l'exige

la prompte expédition des affaires. Il est présidé par le bourgmestre ou, à son défaut, par l'échevin qui suit en rang. Ses séances ne sont pas publiques.

52. En tant qu'organe du pouvoir central, le collège échevinal est chargé, sur le territoire de la commune, de l'exécution des lois et arrêtés de l'administration supérieure. Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du commissaire de district. La police judiciaire est spécialement attribuée au bourgmestre qui peut, après avoir obtenu le consentement du procureur d'Etat, la déléguer également à un membre du collège échevinal. La rédaction des **actes de l'état civil** et la tenue des registres y relatifs sont exclusivement de la compétence des autorités communales. Le bourgmestre ou un échevin par lui délégué remplit les fonctions d'officier de l'état civil.

53. En tant qu'organe du **pouvoir communal**, le collège des bourgmestres et échevins est chargé de la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal, de l'administration du patrimoine de la commune, de la gestion des revenus, de l'ordonnancement des dépenses, de la surveillance de la caisse et de la comptabilité communales, de l'administration des établissements communaux, de l'exercice de la police rurale, de la direction des travaux communaux, des actions judiciaires de la commune, de la garde des archives, etc.

54. Pour couvrir leurs **dépenses**, les communes disposent des **revenus** de leurs biens ainsi que du produit des impôts communaux et des taxes communales. Elles bénéficient par ailleurs de dotations non affectées ainsi que de subventions spécifiques de la part de l'Etat. Lorsqu'elles doivent faire face à d'importantes dépenses extraordinaires, elles peuvent également contracter des emprunts. Aucune charge ni aucune imposition communale ne peut être établie que du consentement du conseil communal. D'autre part, aucune imposition communale ne peut être établie sans l'autorisation du Grand-Duc. Le droit reconnu par la Constitution aux organes représentatifs de la commune de gérer eux-mêmes les intérêts exclusivement locaux leur confère une large **autonomie** caractérisée par le pouvoir communal, la représentation locale et la personnalité juridique. En effet, la commune étant une personne morale de droit public, elle possède et gère un patrimoine propre, elle peut acquérir des droits et contracter des obligations et elle peut plaider en justice.

55. Il y a dans chaque district administratif un **commissaire de district**, nommé par le Grand-Duc. Ce sont des fonctionnaires de l'Etat, placés sous l'autorité directe du Ministre de l'intérieur en particulier et du gouvernement en général. Ils ont pour mission de servir d'intermédiaires hiérarchiques entre le pouvoir central et les administrations communales. Toutes les administrations communales, à l'exception de la ville de Luxembourg, sont placées sous leur surveillance immédiate et ne doivent correspondre avec l'autorité supérieure que par leur entremise, sauf dans des cas graves et exceptionnels. La surveillance de la gestion communale est réglée par la loi qui peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général; sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. En cas d'annulation ou de non-approbation d'un acte d'une autorité communale par le Grand-Duc, le Ministre de l'intérieur ou toute autre autorité

compétente, la commune dispose d'un recours en annulation de la mesure de tutelle devant le Comité du contentieux du Conseil d'Etat.

### III. CARACTERISTIQUES ECONOMIQUES, SOCIALES ET CULTURELLES

#### A. Caractéristiques économiques

56. La politique économique et sociale mise en oeuvre par quasiment tous les gouvernements depuis la seconde guerre mondiale s'est appliquée à faire preuve d'un savant dosage entre idéologies politiques et économiques, dans le but de permettre au secteur productif de la nation de se développer tout en veillant à ce que la répartition du produit national se fasse de manière équitable entre toutes les parties de la population.

57. Selon les études économiques de l'OCDE pour l'année 1995, l'économie luxembourgeoise "après le ralentissement modéré de l'activité en 1992/93 ... a enregistré une nette reprise, suivant en cela l'évolution observée dans les pays voisins. Une petite économie très ouverte comme le Luxembourg ne peut qu'être sensiblement affectée par les modifications des conditions de la demande internationale et, plus précisément, par la conjoncture en Europe. L'industrie sidérurgique a traversé une profonde récession dont elle émerge seulement maintenant, et les exportations ont effectivement reculé en 1993 avant de se redresser nettement l'an dernier et d'entraîner la reprise de l'activité ... Globalement, la situation des finances publiques est restée très satisfaisante et apparaît très favorable comparativement à celle des autres pays européens ...".

58. Pour l'année 1994, le **produit national brut** au prix du marché aura été de 517 milliards de francs luxembourgeois selon la version de calcul du Système européen de comptes économiques intégrés (SEC). L'exercice budgétaire de l'Etat s'est, pour la même période, soldé par un excédent de 493 millions de francs luxembourgeois pour un total de recettes de 145 milliards de francs luxembourgeois. L'excédent budgétaire cumulé se situe à 1,1 milliard de francs luxembourgeois au terme de l'année 1994. La dette publique consolidée est passée de 10,5 milliards de francs luxembourgeois en 1993 à 11,2 milliards en 1994. Avec un produit intérieur brut de quelque 31 000 Ecus par habitant, le Grand-Duché se trouve actuellement au premier rang de la Communauté européenne.

59. La **production** industrielle (industries manufacturières et construction) a représenté en 1994 23 % du PIB (dont 3,5 % à la production sidérurgique). Le secteur des services (marchands et non-marchands) est passé à 75 % du PIB. Ces chiffres illustrent à suffisance la tertiarisation progressive de l'économie luxembourgeoise. Sur la période 1987-1994, la **croissance annuelle moyenne** en volume a été de 4,2 %, ce qui équivaut à une augmentation de 28 % du revenu réel national sur 6 ans. Quant à l'**évolution des prix**, relevons que la hausse des prix a atteint 2,4 % en 1994.

60. Sur le plan de l'**équilibre extérieur**, la balance du commerce extérieur se solde, depuis plus de 15 ans, par un déficit dû aux causes structurelles que sont l'alourdissement de la facture énergétique, le triplement pendant cette période de la consommation des ménages ainsi que l'intensification des dépenses d'investissement. Ce déficit est cependant largement compensé par

le solde excédentaire sur le plan des échanges de services et des revenus des facteurs de production. Ainsi, pendant l'année 1994, par exemple, la balance courante a été excédentaire de 64 milliards de francs luxembourgeois.

61. Le **maintien** d'une situation économique satisfaisante n'a été possible, en premier lieu, que par de profonds ajustements et mutations, au gré de l'évolution du montant et de la structure de la demande intérieure et surtout étrangère. Le deuxième facteur ayant favorisé cette évolution réside dans l'importance accordée au développement parallèle des mesures sociales : une redistribution équitable du revenu national et la paix sociale qu'elle garantit sont les générateurs primordiaux des gains de productivité des entreprises et constituent, de ce fait, un des avantages comparatifs clés de l'économie nationale.

#### B. Caractéristiques sociales

62. Le progrès social passe par l'existence de **services publics** performants dans des domaines comme l'éducation, la santé ou encore la protection sociale ainsi que par l'extension et la modernisation des infrastructures indispensables à ces prestations. La paix sociale est assurée également, et peut-être avant tout, par la création **d'emplois** nouveaux, correctement rémunérés. A ce titre, relevons que l'emploi salarié est passé de 112 600 personnes en 1970 à 192 000 personnes en 1994. Parmi celles-ci, figurent 33 200 travailleurs dans le secteur industriel, 132 800 dans celui des services et 22 800 dans la construction. Le nombre des actifs non salariés décroît lentement mais de manière constante, passant de 27 600 en 1970 à 16 100 en 1994. A souligner que l'Etat, avec un effectif de 15 223 fonctionnaires, reste le principal employeur au Luxembourg, suivi par la société sidérurgique ARBED, employant actuellement 7 340 personnes.

63. La croissance économique des dernières années n'aurait pu se réaliser sans **l'augmentation de l'emploi** salarié. Trois phénomènes ont largement contribué à répondre à l'offre d'emploi sans cesse croissante : en premier lieu, le nombre des travailleurs frontaliers est passé de 13 400 en 1980 à quelque 51 300 en 1994. En second lieu, la part de **l'emploi féminin** dans l'emploi intérieur salarié est passée de 23 % en 1970 à 37 % en 1994. Dans certains secteurs, comme les établissements de crédit par exemple, l'emploi féminin représente actuellement près de 50 % de l'emploi total. Enfin, il convient de souligner l'extension du travail à temps partiel qui implique également une augmentation du nombre des emplois.

64. En 1993, le taux de chômage a franchi pour la première fois le cap des 2 %. En 1994, le taux de chômage est passé à 2,7 %. Il devient de plus en plus apparent que la croissance du chômage n'est pas un problème d'ordre macro-économique, les opportunités sur le marché du travail étant considérables et en progression continue. La majorité des nouveaux emplois créés a été occupée par des frontaliers. Ainsi, l'emploi salarié intérieur a progressé en 1994 de 4 850 unités et le nombre de frontaliers de 400. Parallèlement, le nombre de demandeurs d'emploi (résidents) a augmenté de 1 100 unités. Au début des années 90, les salaires ont progressé à un rythme rapide dû au système institutionnalisé d'indexation des salaires et le rattachement des salaires minimums au taux moyen de croissance des rémunérations dans l'économie. Cette évolution a eu des répercussions sur

la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et en 1994, le Gouvernement a adopté des mesures pour préserver l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises. Ainsi, par exemple, dans l'industrie, la masse des salaires et appointements a diminué de 2 % entre 1993 et 1994.

65. Un facteur qui contribue de manière non négligeable au maintien de la paix sociale au Luxembourg mérite, de par son originalité, d'être évoqué ici. La "tripartite", appellation courante, ou le **Comité de coordination tripartite** nomenclature légale, constitue une instance de consultations entre partenaires sociaux propice à trouver des solutions négociées à des problèmes sociaux avant qu'un arrêt de travail ne soit déclenché. Créé par la loi du 24 décembre 1977 et composé de quatre membres de gouvernement (Premier Ministre et Ministres de l'économie, des finances et du travail) ainsi que de huit représentants des organisations professionnelles des employeurs et des salariés, le Comité se réunit sous la présidence du Premier Ministre pour émettre un avis préalablement à toute mesure rendue nécessaire si un des trois seuils définis dans la loi de 1977 est atteint (1 500 chômeurs, 2 500 chômeurs, crise aiguë).

66. Concernant, enfin, le **système de sécurité sociale**, il convient de se référer à l'étude de l'OCDE, d'après laquelle "... le Luxembourg s'enorgueillit d'un système de protection sociale très développé datant du début du siècle". Ce système, qui a beaucoup évolué au fil des ans, principalement avec l'élargissement de la gamme de ses prestations et avec leur extension à toutes les catégories de la population, est bien structuré, transparent et, malgré sa générosité, d'un coût abordable pour la plupart de ses interventions, au moins dans une perspective à moyen terme. Il repose essentiellement sur le principe de la solidarité entre les différents groupes socio-économiques ainsi qu'entre les actifs et les retraités. Cette solidarité est assurée par un système de péréquation pour un grand nombre d'allocations, par la mise en commun des risques et par une indexation, de fait, des prestations sur les salaires et traitements réels.

67. Le système se distingue aussi par plusieurs particularités. La plus importante est la capitalisation partielle du régime de pensions : un excédent d'environ 2 % du PIB est accumulé chaque année afin de maintenir les réserves à un niveau suffisant. En second lieu, le système public des pensions est particulièrement généreux. Une troisième caractéristique méritant mention est la faible importance du système d'assurance-chômage due, évidemment, à la quasi-inexistence de chômage. La situation unique de ce pays peu peuplé et qui jouit d'une situation centrale en Europe permet aux travailleurs frontaliers de jouer un rôle régulateur particulièrement important sur le marché du travail. Cette particularité, conjuguée au fait que le Luxembourg a connu dans le passé des périodes de forte immigration, fait que le nombre de cotisants au système est relativement indépendant des facteurs démographiques purement intérieurs et que, même si une part importante (près d'un quart) du total des pensions est versée à des non-résidents, il s'opère néanmoins un transfert non négligeable des non-résidents au Trésor luxembourgeois. En quatrième lieu, le Luxembourg a récemment innové dans le domaine de la politique familiale en instituant toute une série de nouvelles prestations : un système de revenu minimum garanti en 1986 et en 1989 par exemple, une allocation aux mères de famille d'enfants de moins de deux ans qui restent au foyer ou bien occupent des emplois peu rémunérés. Une cinquième et dernière caractéristique assez

inhabituelle est l'augmentation régulière, sur plus longue période, des transferts budgétaires tant en proportion du financement total de la sécurité sociale que par rapport au PIB. Cette évolution a été rendue possible par la prospérité générale de l'économie luxembourgeoise et par la politique budgétaire prudente menée dans le passé.

### C. La vie culturelle

68. Pour clore ce chapitre, il nous sera permis de donner quelques indications sur les caractéristiques culturelles nationales. La politique culturelle du Gouvernement est basée sur une définition ouverte du concept de culture : il s'agit bien entendu de l'art sous toutes ses formes, mais aussi d'une attitude de respect devant les valeurs de l'autre. La pratique de la culture ouverte à tous devient un rempart contre toutes sortes de fanatismes ainsi que le garant des valeurs démocratiques de la société multiculturelle du Luxembourg. Le Gouvernement se veut le garant de l'identité culturelle nationale : il attache une importance accrue à la langue et à la littérature luxembourgeoises. Il met en évidence le patrimoine culturel bâti, qu'il soit religieux, rural, féodal ou industriel. A ce sujet, il convient de noter la restauration de plusieurs éléments de la forteresse. Ces travaux ont contribué à l'inscription de certaines parties de la vieille ville et de la forteresse sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO. D'autre part, le Gouvernement se donne pour but de stimuler la création contemporaine et porte un souci particulier à l'équilibre régional dans le domaine des activités et des équipements culturels.

69. Parmi les principales réformes en chantier, il convient de citer le nouveau musée national d'histoire naturelle qui sera installé dans l'ancienne prison des femmes; la réhabilitation de l'abbaye Neumünster en centre culturel de rencontre, le projet d'un musée d'art contemporain (il faudra noter également que l'ancien Casino, forum d'art contemporain, continuera la politique de sensibilisation à l'art commencée pendant l'année culturelle 1995); la construction d'une grande salle de concerts, la création d'un Fonds permettant la constitution de collections; un plan quinquennal de développement culturel régional comportant un inventaire des infrastructures culturelles du pays; la mise en place d'un réseau d'infrastructures culturelles régionales; l'agrandissement du centre national de l'audiovisuel, le soutien aux cinémas de province; le projet de loi d'aide aux artistes professionnels indépendants, un projet de loi portant harmonisation de l'enseignement musical, la stimulation de la création contemporaine par l'institution d'une agence de promotion culturelle; le projet de loi autorisant le Gouvernement à participer à la Fondation Henri Pensis, chargée de la gestion de l'Orchestre philharmonique du Luxembourg.

70. L'année culturelle a permis au Luxembourg de se positionner sur l'échiquier culturel international et a ancré la culture dans les habitudes des Luxembourgeois. Les manifestations culturelles organisées à l'occasion de "Luxembourg, ville européenne de la culture 1995" s'inscrivaient pour la plupart dans un contexte global de manifestations culturelles qui continueront à exister au-delà de l'année culturelle 1995.

71. Si la Communauté nationale demeure l'une des plus faibles en nombre de cette partie de l'Europe, il n'en demeure pas moins qu'un cheminement historique, parfois très difficile, ainsi que le fait de se situer à la croisée de deux grandes entités culturelles française et allemande, ont forgé une identité propre dont la **langue**, le luxembourgeois, reste l'expression la plus tangible. Par la loi du 24 février 1984, la langue luxembourgeoise a été déclarée officiellement langue nationale. Chaque élève du Luxembourg apprend, dès la première année de l'enseignement primaire (à l'âge de 6 ans), la langue allemande et, à partir de la deuxième année, la langue française. L'ensemble du système éducatif luxembourgeois est basé sur ce bilinguisme. Dans les programmes d'enseignement, le rôle de la langue luxembourgeoise reste limité. Toutefois dans la vie quotidienne, elle possède un poids très important : le luxembourgeois est la principale langue véhiculaire de toute la nation. On comprendra dans ce contexte que le trilinguisme cher aux Luxembourgeois se répercute jusque dans la **création littéraire** autochtone, certains auteurs luxembourgeois allant jusqu'à s'exprimer valablement dans les trois langues. Comme le luxembourgeois est parlé et parfois écrit au-delà des frontières du Grand-Duché, il a bien sa place dans une "Europe des régions".

72. Cantonnée dans un espace territorial réduit, la spécificité luxembourgeoise des **arts plastiques** a traditionnellement subi les influences directes des tendances dominantes à un moment donné dans les pays avoisinants. En raison des capacités d'assimilation propres au caractère luxembourgeois, toutes les orientations de l'art contemporain, avec les apports des peuples européens et non européens, ont su, peu à peu, enrichir le travail des artistes luxembourgeois. Fort de cet héritage, l'art luxembourgeois saura sans doute se tailler une place dans l'Europe culturelle de demain. Ainsi, de nos jours, le marché de l'art national en pleine expansion peut tirer profit d'une population de plus en plus avertie et de filiations de plus en plus étroites avec la scène internationale et l'année culturelle ne manquera pas d'exercer son impact dans ce domaine. On ne s'étonnera guère que les pouvoirs publics, conscients de cette évolution rapide, sont de plus en plus attentifs à la création culturelle.

73. La vie culturelle connaît de nombreux **animateurs** : du simple particulier aux fédérations nationales, en passant par les associations culturelles et sportives locales, les ententes de sociétés locales, les syndicats d'initiative et de tourisme ou encore les nombreuses commissions culturelles communales. La palette des activités offertes s'élargit sans cesse. Si la capitale occupe une place prépondérante au plan culturel par rapport aux autres centres urbains du pays (grâce à ses musées, cinémas, théâtres, salles de spectacle et de conférence et ses bibliothèques), il ne faut pas croire pour autant que ces derniers soient démunis de toute offre culturelle. Les associations théâtrales et musicales, les chorales, les groupes et les troupes de ballet et de danse, les associations socio-culturelles luxembourgeoises aussi bien que d'origine étrangère, les clubs sportifs, les associations politiques sont implantés sur tout le territoire du pays. Des manifestations culturelles de haut niveau sont organisées annuellement. Citons comme exemples les festivals de Wiltz, de Marnach, d'Echternach, du Syrdall, qui offrent des concerts de musique classique et moderne, les activités culturelles au Château de Bourglinster par les Amis du Château, les activités du très dynamique théâtre municipal d'Esch-sur-Alzette et de la "Kulturfabrik" d'Esch-sur-Alzette.

74. De nombreux éléments du patrimoine architectural, des sites et des monuments historiques méritent d'être spécialement protégés. A côté de la capitale, ce sont toutes les parties du pays avec leur patrimoine rural, féodal, religieux et industriel qui profitent de mesures de sauvegarde particulières. Sur le plan législatif, il importe de mentionner surtout la loi du 18 juillet 1983 concernant les sites et monuments nationaux. Elle assure la protection de tous les immeubles présentant, après une procédure de classement, un intérêt public, qu'il soit de nature archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique ou industrielle.

75. Au plan de la **recherche scientifique publique**, un important pas a été franchi grâce au vote, le 9 mars 1987, de la loi visant la création de centres de recherche publique. Ceci dans le but concret d'organiser la recherche et le développement technologique dans le secteur public et de promouvoir les transferts technologiques ainsi que la coopération scientifique et technique entre les entreprises privées et ce même secteur public. Il a également été créé, sous forme d'un établissement public du Ministère d'Etat, un Centre d'études de population, de pauvreté et de politique socio-économique (CEPS).

#### IV. CADRE JURIDIQUE GENERAL DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

76. Tous les litiges qui ont pour origine une violation des droits de l'homme figurant dans la législation nationale ou dans un des pactes ou conventions internationaux auxquels le Luxembourg est partie, peuvent être portés devant les juridictions nationales. L'objet précis du litige détermine le tribunal compétent. Le cadre formel assurant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, c'est-à-dire le fonctionnement du système judiciaire luxembourgeois, a été largement commenté ci-dessus à la section consacrée aux cours et tribunaux nationaux. On n'y reviendra donc plus à cet endroit.

##### A. Principales garanties constitutionnelles des droits de l'homme et des libertés fondamentales

77. La Constitution luxembourgeoise, qui est une constitution écrite du système rigide, garantit les droits des citoyens. Le nombre relativement élevé des articles de la Loi fondamentale consacrés aux droits et libertés des Luxembourgeois 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. Cela d'autant plus qu'au Luxembourg la Constitution prévaut sur toute autre norme juridique nationale. En cas de conflit donc, la Constitution écarte toute règle nationale contraire.

78. Concrètement, la Constitution en vigueur garantit 15 droits publics à tous les Luxembourgeois et, en principe, à tous les étrangers qui habitent le territoire du Grand-Duché :

1. L'égalité devant la loi
2. La liberté individuelle
3. L'inviolabilité du domicile
4. L'inviolabilité de la propriété
5. La liberté d'opinion
6. La liberté de la presse
7. L'inviolabilité de la correspondance

8. Le droit de pétition
9. La liberté des cultes
10. La liberté de réunion
11. La liberté d'association
12. Le droit à l'enseignement public
13. Le droit de poursuite contre les fonctionnaires publics
14. Le droit au travail et à la sécurité sociale
15. La liberté du commerce et de l'industrie.

79. Par ailleurs, chaque citoyen a le droit d'interdire à quiconque l'accès de sa demeure. Aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu sauf 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, à part certains excès comme par exemple, l'exhortation à commettre des crimes ou des délits ou l'atteinte portée à l'honneur et à la considération d'autrui.

80. 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 supérieurs nécessaires.

81. Enfin, 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.

82. La Constitution ne pouvant être révisée qu'au prix d'une procédure très astreignante (dissolution et convocation d'une nouvelle chambre, vote à la majorité des deux tiers), les garanties qu'elle confère dans le domaine des droits de l'homme notamment, sont donc suffisamment protégées.

#### B. Portée des traités, pactes et protocoles

83. Les instruments internationaux (voir annexe) sont susceptibles d'application directe dans l'ordre juridique interne ("self-executing") sans requérir une mise en oeuvre, à moins que leurs termes ne prévoient expressément le contraire. Ils créent donc directement des droits et obligations pour les sujets de la souveraineté nationale et ils sont susceptibles, sans autre transformation, d'être appliqués par les tribunaux nationaux de l'ordre administratif et judiciaire. Leur méconnaissance par une juridiction nationale donne ouverture à cassation.

84. En ce qui concerne les relations entre le droit international et le droit national, il est un principe général acquis que le droit international prime le droit national, c'est-à-dire que les traités internationaux prévalent sur les lois et sur toutes autres dispositions du droit national. Toutefois, avant la procédure de conclusion de traités internationaux, tout a été mis en oeuvre pour vérifier si le contenu de ceux-ci est conforme aux lois internes en

vigueur. Dans le cas contraire, la législation interne est adoptée préalablement à la ratification éventuelle du traité. Il résulte des dispositions de la Constitution que l'exécution interne des traités est assimilée à l'exécution des lois. Les mesures d'exécution trouvent leurs bases dans les dispositions du traité. Le traité prévaut sur la loi nationale, même postérieure, parce que le traité a une origine plus élevée que la volonté d'un organe interne. Concrètement donc, les pactes qui nous concernent font partie du droit positif luxembourgeois depuis leur ratification.

### C. Sanction judiciaire

85. 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, hors le cas de flagrant délit, qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge et cette ordonnance doit être signifiée au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les 24 heures. La loi détermine d'avance le juge qui sera compétent pour juger les contestations civiles ou les infractions, soit en raison du domicile des justiciables, soit en raison des actes qu'il s'agit de juger. Personne ne pourra être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui aura ainsi signifié. Aucune peine ne peut être introduite ni appliquée qu'en vertu de la loi.

### V. INFORMATION ET PUBLICITE DONNEE AUX PACTES ET AUX RAPPORTS

86. D'après l'article 112 de la Constitution, aucune disposition législative ou réglementaire n'est obligatoire si elle n'a été publiée dans la forme déterminée par la loi. Cette disposition s'applique à fortiori pour les traités qui sont d'ailleurs promulgués par l'intermédiaire d'une loi d'approbation. La publication des lois se fait par voie d'impression au Journal officiel de l'Etat appelé Mémorial. La loi est obligatoire trois jours après la date de sa publication au Mémorial, à moins qu'elle ne pose elle-même un délai différent. Dès que la loi est ainsi publiée, tous les citoyens sont présumés en être informés en vertu du principe que "nul n'est censé ignorer la loi".

87. Le Ministère des affaires étrangères du Luxembourg informe régulièrement le public du dépôt des rapports périodiques et ceci notamment à travers des communiqués de presse adressés à tous les médias. Ainsi les personnes intéressées sont invitées à contacter le Ministère des affaires étrangères et se procurer le rapport en question. Le Ministère des affaires étrangères envoie directement une copie aux organisations non gouvernementales concernées.

ANNEXE

Traités, conventions, pactes et protocoles internationaux  
faisant partie du droit interne luxembourgeois

1. Loi du 29 août 1953 portant approbation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et du Protocole additionnel, signé à Paris le 20 mars 1952;
2. Loi du 25 juin 1965 portant approbation :
  - du Protocole No 2 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, attribuant à la Cour européenne des droits de l'homme la compétence de donner des avis consultatifs;
  - du Protocole No 3 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, modifiant les articles 29, 30 et 34 de la Convention;
3. Loi du 6 mars 1968 portant approbation du Protocole No 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux qui figurent déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention;
4. Loi du 6 mars 1968 portant approbation du Protocole No 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, faite à Strasbourg le 20 janvier 1966;
5. Loi du 27 février 1989 portant approbation du Protocole No 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, faite à Strasbourg le 22 novembre 1984;
6. Loi du 1er décembre 1977 portant approbation de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, faite à New York le 7 mars 1966;
7. Loi du 9 août 1980 prise en exécution de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et complétant le Code pénal par les articles 454 et 455 nouveaux;
8. Loi du 6 juin 1981 portant approbation de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, ouverte à la signature le 9 décembre 1948, à Paris;
9. Loi du 3 juin 1983 approuvant :
  - le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels;
  - le Pacte international relatif aux droits civils et politiques;
  - le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New York le 19 décembre 1966;

10. Loi du 31 juillet 1987 portant approbation de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, signée à Strasbourg, le 26 novembre 1987;

11. Loi du 15 décembre 1988 portant approbation de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, faite à New York, le 18 décembre 1970.

-----