Législation nationale

Luxemburg

Vous trouverez dans cette section un aperçu des différentes sources de droit au Luxembourg.

Sources de droit

Les sources internationales du droit

Le Grand-Duché de Luxembourg est lié par des traités internationaux, multilatéraux ou bilatéraux. Outre les obligations que ces engagements imposent à l'État luxembourgeois dans ses relations avec d'autres États, certains de ces traités sont sources de droits pour les individus (p.ex. les citoyens de l'Union européenne peuvent se prévaloir directement de la liberté de circulation sur la base des traités européens.

Les conventions internationales

Il s'agit des traités et accords internationaux conclus entre le Grand-Duché de Luxembourg et des Etats étrangers. On peut citer comme exemples la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 ou le traité BeNeLux signés à La Haye respectivement le 3 février 1958 et le 17 juin 2008 et qui lient la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

Le droit communautaire

Le droit communautaire comporte les traités européens proprement dits et les règles de droit dérivé, contenues des actes adoptés par les institutions de la Communauté européenne et de l'Union européenne: les directives, les décisions, les règlements, les avis et les recommandations.

Les sources nationales du droit

Les règles de valeur constitutionnelle

La Constitution du Grand-Duché de Luxembourg a été promulguée le 17 octobre 1868. Le système constitutionnel mis en place en 1868 ressemble de près au système de la Constitution belge de 1831. Malgré de nombreuses différences de détail, les ouvrages de droit constitutionnel belge peuvent être consultés sans réserve en ce qui concerne les principes généraux. En dépit des nombreuses révisions constitutionnelles intervenues depuis sa promulgation, l'actuelle Constitution correspond toujours dans une large mesure au texte promulgué en 1868.

La Constitution luxembourgeoise est une Constitution du type rigide, c´est-à-dire que sa modification requiert l´observation d´une procédure spéciale, plus complexe que la procédure législative ordinaire. Une révision de la Constitution requiert deux votes successifs de la Chambre des Députés (Parlement) avec une majorité d'au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des Députés, les votes par procuration n'étant pas admis. Un intervalle d' au moins trois mois doit séparer les deux votes.

Si au cours des deux mois qui suivent le premier vote plus d'un quart des membres de la Chambre des Députés ou vingt-cinq mille électeurs en font la demande, le texte adopté en première lecture par la Chambre des Députés est soumis à un référendum. Il n'y a alors pas de second vote et la révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés.

Les règles de valeur législative

La loi se définit comme la norme votée par la Chambre des Députés promulguée par le Grand-Duc. Sauf lorsqu'une disposition constitutionnelle ou une norme de droit international restreint sa liberté, le législateur luxembourgeois décide souverainement des orientations qu'il entend donner au droit administratif.

Les règles de valeur réglementaire

Il est évident que la loi ne peut pas réglementer toutes les questions jusque dans les derniers détails. Par ailleurs, le recours à la procédure législative relativement compliquée n'est pas toujours opportun, par exemple lorsqu'il s'agit de légiférer dans une matière où la norme doit faire l'objet de fréquentes modifications.

C'est ici qu'intervient le règlement grand-ducal, qui est la norme d'exécution de la loi. En effet, la Constitution luxembourgeoise charge le Grand-Duc de la mission de *«(faire) les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.»* .

Quelles sont, le cas échéant, les autres sources du droit et quelle est leur valeur ?

La jurisprudence

L'admission de la jurisprudence parmi les sources du droit n'est pas sans difficultés. Le droit luxembourgeois ne connaît en effet pas la «règle du précédent» appliquée dans les systèmes juridiques anglo-saxons et les juges ne sont généralement pas liés par des décisions judiciaires prononcées dans d'autres affaires, même tout à fait comparables. Il est d'ailleurs interdit aux juges de se prononcer par voie de disposition générale et leur jugement doit donc toujours se limiter à l'affaire concrète dont ils se trouvent saisis.

En pratique, la production d'une jurisprudence rendue dans une affaire comparable a néanmoins un poids indéniable dans une affaire. Par ailleurs, lorsqu'un texte se prête à une interprétation, le pouvoir du juge est indéniablement plus important car il lui est possible de façonner le droit en l'interprétant.

La jurisprudence internationale

Le Grand-Duché de Luxembourg reconnaît l'autorité directe de plusieurs juridictions internationales, parmi lesquelles la Cour européenne des droits de l' Homme siégeant à Strasbourg.

La jurisprudence européenne

En vertu de l'article 267 du TFUE, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne s'impose aux juridictions nationales par la voie du renvoi préjudiciel qui permet aux juges nationaux, avant de statuer, de demander à la Cour de justice la solution des problèmes posés par l'application du droit communautaire, dont les particuliers peuvent se prévaloir devant eux.

La jurisprudence nationale

En règle générale, les décisions judiciaires prononcées à l'issue de procédures civiles et commerciales n'ont qu'une autorité relative de la chose jugée: ces décisions sont obligatoires pour les parties litigantes, mais elles ne changent pas l'agencement du droit.

Cela est également vrai pour la plupart des décisions rendues par les juridictions administratives. Par exception, lorsque le Tribunal ou la Cour administrative est saisie d'un recours contre un acte réglementaire, un jugement ou arrêt aura une portée générale et il sera publié au Mémorial, le journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Les arrêts prononcés par la Cour constitutionnelle ont également portée générale et sont publiés au Mémorial.

Les principes généraux du droit

Parmi les règles dégagées par la jurisprudence, il faut relever plus particulièrement la catégorie des principes généraux du droit, définis comme «des règles de droit obligatoires pour l'administration et dont l'existence est affirmée de manière prétorienne par le juge».

La hiérarchie des normes

En droit interne, les sources du droit sont hiérarchisées. La Constitution est la source du droit la plus élevée, suivie de la loi et des règlements.

En l'absence de toute disposition constitutionnelle, la position du droit luxembourgeois sur les rapports entre le droit international et le droit interne est d' origine exclusivement jurisprudentielle.

La jurisprudence luxembourgeoise sur ce point s'est développée à partir du début des années 1950 lorsque la Cour de cassation d'abord, puis le Conseil d' Etat mirent fin à la position jusqu'alors défendue qu'un contrôle du juge sur la conformité des lois par rapport aux traités internationaux était impossible en raison de la séparation des pouvoirs.

Selon la décision de référence du Conseil d'Etat de 1951, «un traité international incorporé dans la législation interne par une loi approbative, est une loi d' essence supérieure ayant une origine plus haute que la volonté d'un organe interne. Il s'ensuit qu'en cas de conflit entre les dispositions d'un traité international et celles d'une loi nationale postérieure, la loi internationale doit prévaloir sur la loi nationale» (Conseil d'Etat, 28 juillet 1951, Pas. lux. t. XV, p. 263).

Le libellé de cette décision est évidemment très large puisque l'arrêt affirme sans aucune distinction que la norme internationale l'emporte sur la volonté de tout organe interne. Les juridictions luxembourgeoises ne se sont cependant jamais prononcées explicitement en faveur d'une primauté des normes internationales sur la Constitution.

On notera par contre que la Constituante a expressément rejeté lors de la révision de 1956 un projet de texte gouvernemental qui disposait que «Les règles du droit international font partie de l'ordre juridique national. Elles prévalent sur les lois et toutes autres dispositions nationales». Le commentaire des articles avait clairement précisé que cette dernière formule devait englober les dispositions constitutionnelles.

Le Conseil d'Etat a cependant implicitement admis cette primauté dans un avis du 26 mai 1992 sur le projet de loi d'approbation du traité de l'Union. Il y donne en effet à considérer qu'«il convient d'avoir à l'esprit que selon la règle de la hiérarchie des normes juridiques, le droit international prime le droit national et qu'en cas de conflit les juridictions écartent la loi interne en faveur du traité. Comme il importe d'éviter une contradiction entre notre droit national et le droit international, le Conseil d'Etat demande avec insistance que la révision constitutionnelle afférente intervienne dans le délai utile pour prévenir une telle situation d'incompatibilité». Le Grand-Duché de Luxembourg semble donc engagé sur une voie résolument internationaliste.

Cet état des choses est sans aucun doute une conséquence technique de l'absence d'un contrôle de la constitutionnalité des lois au Luxembourg. La Cour constitutionnelle vérifie la conformité des lois à la Constitution Elle ne peut en effet pas être saisie d'une question sur la conformité à la Constitution d'une loi portant approbation d'un traité international.

Dans l'ordre juridique luxembourgeois, les lois qui seraient contraires à la Constitution peuvent être déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle. Cette Cour peut être saisie par une juridiction judiciaire ou administrative luxembourgeoise lorsque, dans le cadre d'une procédure dont cette juridiction se trouve saisie, la question de la constitutionnalité est soulevée. Une saisine directe n'est pas possible.

Un recours en annulation est également possible à l'encontre des actes réglementaires illégaux devant le tribunal administratif avec une possibilité d'appel devant la Cour administrative. Ce recours n'est cependant recevable que dans un délai de trois mois à partir de la publication du règlement. Si après l' écoulement de ce délai la légalité d'un acte réglementaire est discutée devant une juridiction judiciaire ou administrative, celle-ci conserve la possibilité d' écarter le texte réglementaire au profit de la loi, mais contrairement au recours direct possible durant les trois mois qui suivent la publication, cette décision n' aura pas autorité générale.

Modalités «entrée en vigueur sur le territoire national des règles contenues dans des instruments supranationaux

Les conventions internationales

La Constitution luxembourgeoise est particulièrement succincte lorsqu'elle règlemente la procédure d'approbation des traités internationaux puisqu'elle se borne à poser que «les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour la publication des lois».

Le Grand-Duché est un pays à tradition moniste. En d'autres mots, c'est le traité lui-même qui s'applique au même titre qu'une norme interne du Grand-Duché sans qu'il soit nécessaire de le transposer sous une forme ou une autre.

Dès lors, le contenu de la loi d'approbation est très bref et se borne généralement à un article unique d'après lequel "est approuvé" tel ou tel traité. Cette loi n' a aucun contenu normatif. La loi d'approbation approuve, mais elle ne transpose pas; elle n'a d'autre objet que d'autoriser le Gouvernement à procéder à la ratification du traité.

Cette loi est votée par le Parlement selon la procédure ordinaire. Le vote se fait normalement à la majorité absolue, sauf si le traité comporte une délégation de pouvoirs (voir ci-dessous). Depuis la révision de 1956, la Constitution luxembourgeoise contient une disposition expresse permettant d'effectuer par traité des délégations de compétences à des organisations internationales. L'article 49bis de la Constitution dispose que «l'exercice d'attributions réservées par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par traité à des institutions de droit international». L'article 37, al. 2 de la Constitution prévoit cependant que les traités de ce type doivent obtenir l'approbation de la Chambre des Députés dans des conditions de majorité nettement renforcées.

Sauf disposition expresse, le vote d'une loi d'approbation n'a pas pour effet de mettre un traité en vigueur dans l'ordre interne luxembourgeois. La loi d' approbation est une condition indispensable à son entrée en vigueur mais celle-ci n'aura lieu qu'après la ratification. On considère d'ailleurs au Luxembourg que même après l'approbation par la Chambre des Députés, le pouvoir exécutif conserve toute discrétion pour ratifier le texte et que l'exercice de ce pouvoir échappe à tout contrôle du juge.

L'entrée en vigueur d'un traité en droit interne est généralement subordonnée à trois conditions. Il faut (1) que le Grand-Duché ait ratifié le traité, (2) que le traité soit en vigueur sur le plan international et (3) que le texte du traité ait été intégralement publié au Mémorial luxembourgeois de la même manière qu' une loi.

Il convient de souligner que la publication du traité (imposée par l'article 37 de la Constitution) est une exigence distincte de l'exigence de publication de la loi d'approbation du traité. Il est vrai que dans la plupart des cas, il est satisfait aux deux conditions en même temps, c'est à dire que le texte du traité est publié au Mémorial immédiatement après celui de la loi. Mais les deux actes ne se confondent pas et les publications pourraient être séparées puisque le traité ne forme pas partie intégrante de la loi d'approbation.

Les normes communautaires

La Constitution luxembourgeoise ne contient aucune disposition spécifique régissant la transposition, dans l'ordre interne luxembourgeois, des normes dérivées européennes.

L'instrument normal de la mise en oeuvre des directives européennes est la loi adoptée selon la majorité ordinaire par la Chambre des Députés.

S'il est de principe que les directives européennes doivent normalement être transposées en droit luxembourgeois au moyen d'une loi, le recours à la loi formelle n'est cependant pas nécessaire lorsque la directive concerne une matière déjà régie par une loi luxembourgeoise non contraire. Dans ce cas, la

transposition peut se faire au moyen d'un règlement grand-ducal pris sur la base de la compétence générale d'exécution des lois que le gouvernement tire des articles 33 et 36 de la Constitution. C'est alors *formellement* la loi luxembourgeoise que le Grand-Duc exécute, même si le contenu du règlement s' inspire en réalité de la directive européenne.
Le recours à la voie législative peut encore être évité lorsque la matière harmonisée par la directive a fait l'objet d'une loi d'habilitation par laquelle le Parlement accorde au Gouvernement le pouvoir de régler au moyen de simples règlements des matières qui sont normalement du ressort de la loi.
De telles «lois d'habilitation» sont adoptées annuellement par la Chambre des Députés depuis 1915 et le Gouvernement dispose ainsi de pouvoirs règlementaires étendus dans les domaines économiques et financiers qui, même en l'absence d'une référence expresse à l'Europe lui auraient sans doute permis de transposer également de nombreuses directives européennes.
La transposition des directives européennes est cependant aujourd'hui réglée par une loi d'habilitation spécifique du 9 août 1971, modifiée par une loi du 8 décembre 1980 dont l'objet se limite à autoriser le Gouvernement à exécuter et à sanctionner les directives des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports. Par dérogation à la procédure réglementaire ordinaire, les règlements grand-ducaux en question doivent avoir reçu l'assentiment de la commission parlementaire de la Chambre des Députés.
La procédure d'adoption des règlements grand-ducaux se caractérise, comme la procédure législative, par l'obligation qui est faite au Gouvernement de soumettre son projet de texte à l'avis du Conseil d'Etat et des Chambres professionnelles. Contrairement à la procédure législative, la procédure règlementaire permet cependant au gouvernement d'éviter purement et simplement ces consultations en invoquant l'urgence à adopter la mesure préconisée. Cette dernière facilité est cependant refusée au Gouvernement lorsqu'il entend transposer une directive européenne au moyen d'un règlement grand-ducal. En effet, la loi du 9 août 1971 complète la procédure règlementaire ordinaire en exigeant, d'une part, la consultation obligatoire du Conseil d' Etat, et d'autre part, l'assentiment de la commission parlementaire de la Chambre des Députés.
Dans un cas comme dans l'autre, le texte du règlement grand-ducal est adopté au sein du Conseil des ministres, puis signé par le ministre du ressort et soumis au Grand-Duc aux fins de promulgation. Le règlement grand-ducal entrera en vigueur après sa publication au Mémorial.

Modalités d'entrée en vigueur des règles d'origine nationale

Au Grand-Duché de Luxembourg, les lois et les règlements n'entrent en vigueur qu'après avoir fait l'objet d'une publication dans le *Mémorial, Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg*.

Autorités ayant vocation à adopter des règles de droit

Les normes internationales

La Constitution luxembourgeoise proclame que «Le Grand-Duc fait les traités». Elle ajoute cependant que «les traités n'auront d'effet avant d'avoir été approuvés par la loi et publiés dans les formes prévues pour le publication des lois».
On notera que l'approbation est requise pour tous les traités internationaux, quel que soit leur objet et que cette approbation doit être donnée sous la forme d' une loi. Cette dernière précision a été insérée en 1956 à la demande expresse du Conseil d'Etat qui estimait que «cet assentiment est rivé à la procédure de confection de la loi, car la Constitution ne connaît que cette unique procédure qui est applicable à toutes les manifestations de volonté de la Chambre des Députés, en quelque matière que ce soit».

Les normes nationales

Dans le système législatif du Grand-Duché de Luxembourg, **l'initiative d'une loi** peut émaner de la Chambre des Députés ou du Gouvernement.
Le droit d'initiative du Gouvernement est appelé "initiative gouvernementale" et s'exerce par la présentation de **"projets de loi"**.
Le droit d'initiative de la Chambre des Députés est appelé "initiative parlementaire" et s'exerce par la présentation de **"propositions de loi"**.
Par après, ces projets ou propositions de loi sont soumis à différents avis des instances concernées (chambres professionnelles), mais surtout à l'avis du **Conseil d'Etat**. Après réception de l'avis du Conseil d'Etat, le projet ou la proposition de loi est renvoyé à la Chambre des Députés.

Processus d'adoption de ces règles de droit

Les lois

La Chambre des Députés est un Parlement à chambre unique.
Afin d'atténuer les risques d'emportement que comporte un système monocaméral, le constituant luxembourgeois a prévu que tout projet de loi doit en principe faire l'objet de deux votes, espacés d'au moins trois mois.
La Constitution prévoit cependant qu'il peut être passé outre à l'exigence d'un second vote (qualifié de "second vote constitutionnel") "si la Chambre des Députés, d'accord avec le Conseil d'Etat, siégeant en séance publique, en décide autrement".
Le Conseil d'Etat exerce ici une fonction très originale, se rapprochant du rôle joué par les secondes chambres législatives dans d'autres Etats (et singulièrement du rôle joué par la Chambre des Lords en Angleterre). Il intervient une première fois avant les débats parlementaires. La Constitution impose que l'avis du Conseil d'Etat soit pris à propos de tout projet ou de toute proposition de loi. Le Conseil d'Etat intervient ensuite une seconde fois après le premier vote de la Chambre des Députés pour décider, en séance publique, s'il accorde ou non dispense du second vote.
Dans la pratique, la grande majorité des lois est ainsi dispensée du second vote. Le Conseil d'Etat a quant à lui adopté une politique selon laquelle la dispense est accordée dans la quasi-totalité des cas, la sanction du refus étant réservée aux cas les plus graves. D'éventuels obstacles à la dispense sont le plus souvent éliminés au cours de la procédure préliminaire.
Il faut en outre souligner que le pouvoir dont dispose le Conseil d'Etat n'est pas un véritable pouvoir de veto, pouvoir qui serait d'ailleurs difficilement conciliable avec le fait que le Conseil d'Etat est un organe non élu. En effet les membres du Conseil d'Etat sont nommés par le Grand-Duc. En cas de vacance, les remplaçants sont à tour de rôle nommés, le premier: directement par le Grand-Duc, le second: sur une liste de trois candidats proposés par la Chambre des Députés et le troisième: sur une liste de trois candidats proposés par le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat ne peut que retarder le vote d'une loi de deux mois, et ménager ainsi un délai de réflexion supplémentaire au législateur.
Le Grand-Duc intervient non seulement au début de la procédure législative (pour les projets de loi), mais aussi après le vote définitif du texte de la loi par la Chambre des Députés. La Constitution luxembourgeoise dispose que *«le Grand-Duc promulgue les lois dans les trois mois du vote de la Chambre»*.

Les règlements grand-ducaux

Selon l'article 2 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, aucun **projet de règlement** pris pour l'exécution des lois et traités ne peut être soumis au Grand-Duc qu'après que le **Conseil d'Etat** a été entendu en son **avis**.
Le Gouvernement peut cependant déroger à cette règle générale dans les cas d'urgence (à apprécier par le Grand-Duc sur base d'un rapport dûment motivé par le ministre initiateur) et se dispenser ainsi de solliciter l'avis de la Haute Corporation. Le recours à cette **procédure d'urgence** est toutefois censé se limiter à des cas d'exception.
Par ailleurs, si une loi exige formellement que le Conseil d'Etat soit saisi pour avis des règlements pris en exécution de cette loi, il ne peut en aucun cas être recouru à la procédure d'urgence. Cela est également vrai pour les amendements à un projet de règlement pour lequel la Haute Corporation a déjà émis un premier avis.

Tout comme pour les lois, le Conseil d'Etat formule son avis sur les projets de règlement sous forme d'un **rapport motivé** comprenant des considérations générales, un examen du texte du projet et, le cas échéant, un contre-projet.
L'examen du Conseil d'Etat porte sur le fond et sur la forme des projets de règlement ainsi que sur la conformité de ce dernier par rapport à une norme de droit supérieure.

Les banques de données de législation

Le site Légilux est le portail juridique du Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sur Internet.
Il permet d'accéder à la législation luxembourgeoise, soit sous la forme de textes bruts du Mémorial A, soit sous forme de textes coordonnés, contenus en grande partie dans des Codes et des Recueils de Législation.
Le site est subdivisé en trois domaines principaux, à savoir:
L'Espace Législatif regroupe les publications concernant la législation luxembourgeoise, et diverses publications ainsi que des textes coordonnés.
L'Espace Administratif egroupe les publications dites "administratives". Il s'agit principalement des recueils du Mémorial B, ainsi que de l'Annuaire Officiel d'Administration et de Législation.
L'Espace des Sociétés, le Mémorial C a été remplacé, depuis le 1er juin 2016, par une liste des publications disponible sur le site internet du Registre de commerce et des Sociétés (RCS).Les archives du Mémorial C, de 1996 au dernier Mémorial C paru le 27 juillet 2016, resteront consultables sous l'Espace des Sociétés.

L'accès aux banques de données est-il gratuit ?

Oui l'accès aux banques de données est **gratuit**.

Liens connexes

Site Légilux
Conseil d'Etat
Chambre des Députés
Gouvernement
Ministère de la Justice

Dernière mise à jour: 22/10/2019

Les versions nationales de cette page sont gérées par les États membres correspondants, dans la/les langue(s) du pays. Les traductions ont été effectuées par les services de la Commission européenne. Il est possible que l'autorité nationale compétente ait introduit depuis des changements dans la version originale, qui n'ont pas encore été répercutés dans les traductions. La Commission européenne décline toute responsabilité quant aux informations ou données contenues ou visées dans le présent document. Veuillez vous reporter à l'avis juridique pour connaître les règles en matière de droit d'auteur applicables dans l'État membre responsable de cette page.