

42^e SESSION

Rapport
CPL(2022)42-03final
23 mars 2022

Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Luxembourg

Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (commission de suivi)

Rapporteuses¹ : Christine CHEVALLEY, Suisse (L, GILD)
Marjorie CROVETTO, Monaco (L, NI)

Recommandation 470	2
Exposé des motifs	5

Résumé

Ce rapport est le troisième rapport de suivi sur le Luxembourg depuis que le pays a ratifié la Charte en 1987. Il fait suite aux réunions de suivi à distance qui ont eu lieu du 6 au 7 octobre 2021. Le rapport salue le fait que le principe de l'autonomie locale, tel qu'énoncé dans la Charte européenne de l'autonomie locale, est pleinement inscrit dans la Constitution, reconnu par le législateur et les tribunaux et respecté. Il souligne également que la protection juridique de l'autonomie locale est pleinement respectée et que la réforme du droit communal entamée en 2020 vise notamment à assouplir la tutelle administrative des communes.

Les rapporteurs s'inquiètent toutefois, entre autres, du fait que la délimitation des compétences entre l'État et les communes reste floue, et que l'approbation préalable du ministre de l'Intérieur reste la règle dans un certain nombre de cas, notamment en ce qui concerne le recrutement du personnel, la création de postes, la nomination des agents de l'administration locale mais aussi les budgets communaux, il existe encore des formes de tutelle administrative non conformes à la Charte. Ce dernier point avait déjà été signalé dans le précédent rapport de suivi. Le rapport souligne également sur le fait que la procédure de consultation des collectivités locales sur toutes les questions les concernant directement, y compris en ce qui concerne leurs budgets, n'est pas formellement reconnue par la loi.

Ils appellent donc les autorités nationales luxembourgeoises à délimiter clairement les compétences de l'État et des communes et à faire avancer la réforme communale, notamment afin de limiter autant que possible les formes de contrôle administratif des activités et des personnes qui subsistent au niveau des collectivités locales. Les autorités nationales sont également invitées à inscrire formellement dans la loi la procédure de consultation des collectivités locales par le gouvernement. Enfin, les autorités luxembourgeoises sont encouragées à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale (STCE n° 207).

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès.
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates Progressistes
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RECOMMANDATION 470²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexe à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à l'article 1, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2020)1, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.» ;

c. au chapitre XVIII des Règles et procédures du Congrès relatif à l'organisation des procédures de suivi ;

d. aux Objectifs de développement durable (ODD) du Programme des Nations Unies de développement durable à l'horizon 2030, en particulier aux Objectifs 11 pour les villes et communautés durables et 16 pour la paix, justice et institutions efficaces ;

e. aux Lignes directrices relatives à la participation civile aux décisions politiques, adoptées par le Comité des Ministres le 27 septembre 2017 ;

f. à la Recommandation CM/Rec(2018)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, adoptée le 21 mars 2018 ;

g. à la Recommandation CM/Rec(2019)3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales, adoptée le 4 avril 2019 ;

h. à la recommandation précédente du Congrès sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Luxembourg (Recommandation 380(2015)) ;

i. à l'exposé des motifs de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Luxembourg ;

j. au commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, adopté par le Forum statutaire le 7 décembre 2020.

2. Le Congrès souligne que :

a. Le Luxembourg est un des membres fondateurs du Conseil de l'Europe auquel il a adhéré dès le 5 mai 1949 ; le Luxembourg a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après, « la Charte ») dans toutes ses dispositions, le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 18 mars 1987. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1er septembre 1988 ;

b. Le Luxembourg n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;

c. La commission pour le respect des obligations et engagements pris par les États signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale au Luxembourg à la lumière de la Charte. Elle a confié à Christine CHEVALLEY, Suisse (L, GILD) et Marjorie CROVETTO, Monaco (L, NI), la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale au Luxembourg ;

d. Lors des réunions de suivi, qui se sont déroulées à distance du 6 au 7 octobre 2021, la délégation du Congrès a eu un échange avec les représentants de diverses institutions à tous les niveaux d'autorité. Le programme des réunions à distance figure en annexe à l'exposé des motifs ;

2. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 23 mars 2022 et adopté par le Congrès le 23 mars 2022, 2^e séance (voir le document [CPL\(2022\)42-03](#), exposé des motifs), corapporteuses : Marjorie CROVETTO, Monaco (L, NI) et Christine CHEVALLEY, Suisse (R, GILD).

e. Les corapporteuses souhaitent remercier la Représentation permanente du Luxembourg auprès du Conseil de l'Europe et tous les interlocuteurs rencontrés à l'occasion de ces réunions.

3. Le Congrès note avec satisfaction qu'au Luxembourg :

a. le principe de l'autonomie locale, tel qu'affirmé par la Charte européenne de l'autonomie locale, est pleinement consacré par la Constitution, reconnu par le législateur et les juridictions et respecté ;

b. la protection légale de l'autonomie locale est pleinement respectée puisque les collectivités locales peuvent sans difficulté intenter un recours si elles s'estiment victimes d'une décision illégale ou si elles considèrent leurs intérêts lésés par une décision de l'Etat ;

c. la réforme de la loi communale engagée en 2020 vise notamment à alléger la tutelle administrative imposée aux communes.

4. Le Congrès exprime cependant sa préoccupation concernant les points suivants :

a. la délimitation des compétences entre l'Etat et les communes reste imprécise ;

b. l'approbation préalable du Ministre de l'Intérieur demeure la règle dans un certain nombre de cas, notamment en matière de recrutement de personnel, de création de postes et la nomination de fonctionnaires, ainsi que des budgets communaux laissant subsister des formes de tutelle administrative non conformes à la Charte ;

c. la libre disposition des ressources semble toujours poser problème, en dépit de la réforme financière engagée en 2017. Les ressources communales n'évoluent pas au rythme de la progression des coûts de l'exercice des compétences locales ;

d. la procédure de consultation sur toutes les questions qui concernent les communes directement, y compris budgétaires, n'est pas reconnue formellement dans la loi ;

e. le montant des indemnités pour l'exercice de mandats et fonctions exécutives locales semble désormais trop faible au vu des tensions existantes sur le marché de l'emploi et le niveau des rémunérations au Luxembourg.

5. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités du Luxembourg à :

a. délimiter plus clairement les compétences entre l'Etat et les communes afin de créer un cadre dans lequel l'autonomie communale puisse s'exercer et se développer pleinement ;

b. poursuivre la réforme communale, notamment en vue de réduire au maximum les formes de tutelle administrative qui subsistent à l'égard des actes communaux mais aussi des personnes en se basant sur le principe que le pouvoir de tutelle doit être limité au seul respect de la loi ;

c. garantir aux communes la libre disposition des ressources, en leur accordant plus de latitude pour décider de l'utilisation de ces ressources eu égard à leurs missions obligatoires, et s'assurer qu'une évolution des ressources communales, corresponde à la progression constatée du coût des compétences exercées ;

d. formaliser dans la loi la procédure de consultation des communes par le Gouvernement en vue de garantir le droit de celles-ci d'être consultées sur tous les sujets qui les concernent directement ;

e. revaloriser le montant des indemnités pour mandats électifs et fonctions exécutives locales afin de renforcer l'attractivité de ces missions ;

f. effectuer la révision constitutionnelle en conformité avec les principes démocratiques consacrés par la Charte, c'est-à-dire en garantissant que la nomination des bourgmestres et échevins et la dissolution du conseil directement élu ne soient plus une compétence du niveau central (du Grand-Duc ou du Gouvernement) ;

g. signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

6. Le Congrès prie le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de tenir compte, dans leurs activités relatives à cet État membre, de la présente recommandation sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Luxembourg, ainsi que de son exposé des motifs.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

1.	INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT	6
2.	CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL.....	6
2.1	Système d'administration locale (Constitution et cadre législatif ordinaire, réformes).....	6
2.2	Statut de la ville capitale	13
2.3	Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale.....	14
2.4	Précédents rapports et recommandations du Congrès.....	15
3.	RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE SUR LA BASE DE LA CHARTE	16
3.1	Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale.....	16
3.2	Article 3 – Concept de l'autonomie locale	16
3.3	Article 4 – Portée de l'autonomie locale	17
3.4	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales.....	20
3.5	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales.....	21
3.6	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local	22
3.7	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales	24
3.8	Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales	26
3.9	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales	28
3.10	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale	30
4.	AUTRES QUESTIONS LIÉES À L'AUTONOMIE LOCALE	30
5.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	31
	ANNEXE - Programme des réunions du suivi à distance effectué par le Congrès au Luxembourg	33

1. INTRODUCTION : OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA VISITE, MANDAT

1. Conformément à l'article 1 para. 3 de de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après dénommé « le Congrès »), qui figure en annexe à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, le Congrès prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres du Conseil de l'Europe. Les missions de suivi du Congrès ont l'objectif global de garantir que les engagements pris par tous les États membres ayant ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après « la Charte », STE n° 122) sont entièrement respectés.

2. Le Luxembourg a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949. C'est un pays fondateur de l'Organisation. Le 15 octobre 1985, le Luxembourg a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122, ci-après dénommée « la Charte ») dans toutes ses dispositions. Il est le premier pays à ratifier ce texte le 18 mars 1987. La Charte est entrée en vigueur au Luxembourg le 1 septembre 1988.

3. Le Luxembourg a adhéré à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) et au Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159). En revanche, le Luxembourg n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), alors même que les autorités locales, par l'intermédiaire du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) le réclament.

4. Une première recommandation sur la démocratie locale au Luxembourg avait été adoptée par le Congrès en 2005 (Recommandation 172(2005)). Une seconde recommandation a été adoptée par le Congrès le 22 octobre 2015 (Recommandation 380 (2015)).

5. La commission de suivi a confié à Christine Chevalley, Suisse (L, GILD) et Marjorie Crovetto, Monaco (L, NI), la tâche de préparer et de soumettre au Congrès un rapport sur le suivi de l'application de la Charte au Luxembourg. Une série d'échanges à distance (en raison de la crise sanitaire liée à la Covid-19) a été organisée par une délégation du Congrès en Luxembourg les 6 et 7 octobre 2021, afin d'examiner la situation de la démocratie locale dans ce pays à la lumière de la Charte.

6. Lors de cette série d'entretiens, la délégation du Congrès a échangé avec des représentants du SYVICOL et des experts, des bourgmestres, des représentants du gouvernement, des représentants de la Chambre des députés, du Conseil d'Etat, de la Cour Constitutionnelle et du Médiateur. Le programme détaillé de ces réunions figure en annexe au présent rapport.

7. Les rapporteurs souhaitent remercier la Représentation Permanente du Luxembourg auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de cette mission pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation.

8. En application de l'article 88.3 des Règles et procédures du Congrès, l'avant-projet de rapport a été envoyé le 13 décembre 2021 à l'ensemble des interlocuteurs rencontrés durant les réunions pour commentaires et corrections ou précisions éventuelles (on parlera de « procédure de consultation » dans la suite du texte). Le présent rapport se fonde sur les commentaires reçus, lesquels ont été examinés par les corapporteuses avant que le document ne soit soumis à l'adoption par la commission de suivi.

2. CADRE NORMATIF INTERNE ET INTERNATIONAL

2.1 Système d'administration locale (Constitution et cadre législatif ordinaire, réformes)

9. La première Constitution du Luxembourg a été rédigée en 1841, deux ans après l'indépendance du pays en 1839, suivie des Constitutions de 1848 et 1856. La Constitution actuelle date du 17 octobre 1868. Le texte a cependant connu de nombreuses révisions depuis cette date.

10. En vertu de la Constitution, le Luxembourg est un état démocratique, libre, indépendant et indivisible. La puissance souveraine réside dans la nation, ce qui signifie que tout pouvoir institué est l'expression de la volonté du peuple.

11. Le Grand-Duc est « le Chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays » indique l'article 33 de la Constitution. C'est le Grand-Duc Henri qui est le Chef de l'Etat depuis son avènement au trône le 7 octobre 2000. Le statut du Chef de l'Etat est caractérisé par le caractère représentatif de sa fonction, la constitutionnalité de ses pouvoirs, l'inviolabilité de sa personne et l'absence de responsabilité politique. Une proposition de révision de l'article 33 de la Constitution est néanmoins en cours d'examen (proposition n°7700 qui passé le premier vote constitutionnel le 25 janvier 2022).

12. Monarchie parlementaire constitutionnelle, le Luxembourg connaît donc un monarque héréditaire comme Chef de l'Etat, mais ses pouvoirs sont limités par la Constitution, à laquelle le Chef de l'Etat est soumis comme tous les autres pouvoirs. Conformément à l'article 32 de la Constitution, le Grand-Duc dispose ainsi des seuls pouvoirs que la Constitution et les lois lui confient expressément. La Constitution place le Chef de l'Etat en dehors et au-dessus des partis politiques et garantit ainsi son impartialité. Le Grand-Duc ne peut donc pas agir seul et n'assume aucune responsabilité politique. Ainsi tout acte juridique de sa part doit être contresigné par au moins un membre du Gouvernement qui, par ce contresign, assume la responsabilité politique de l'acte posé.

13. Le Parlement luxembourgeois est unicaméral. Le pouvoir législatif est exercé par la Chambre des députés composée de 60 députés élus pour 5 ans au suffrage secret, universel, direct et à la proportionnelle. Le rôle de la Chambre des députés est défini par la Constitution et le Règlement de la Chambre. Selon la Constitution, par exemple, la Chambre des députés possède des attributions en matière financière et a un droit de regard sur les actes du gouvernement. Les avis des représentants des élus locaux (SYVICOL) sont systématiquement publiés, en tant que documents de travail, à la Chambre des députés, à l'instar des avis des chambres professionnelles. La saisine du SYVICOL n'est cependant ni obligatoire, ni systématique, même si le gouvernement depuis 2019 a recours plus systématiquement à la pratique de la consultation.

14. Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux. La Constitution proclame la séparation des pouvoirs en rendant les cours et tribunaux indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. Il existe au Luxembourg une Cour Constitutionnelle ainsi que deux ordres de juridictions: l'ordre judiciaire (Justices de Paix, tribunaux d'arrondissement et Cour supérieure de justice) et l'ordre administratif (Tribunal administratif, Cour administrative).

15. Le Conseil d'Etat, dont la création date de la révision constitutionnelle de 1856, est une institution qui a pour mission de donner un avis sur tous les projets et propositions de loi ainsi que pour toute autre question qui lui aurait été soumise par le gouvernement ou par les lois et les avis sur les projets de règlements grand-ducaux. Une loi organique lui confie explicitement l'examen *a priori* de la conformité des projets et propositions de loi à la Constitution, aux conventions et aux traités internationaux ainsi qu'aux principes généraux de droit.

16. La ville de Luxembourg est la capitale et le siège du gouvernement.

17. Le Luxembourg possède trois langues officielles : le luxembourgeois, le français et l'allemand auxquelles s'ajoutent les langues des résidents étrangers dont 15% sont d'origine portugaise.

18. Le gouvernement, issu des élections législatives du 14 octobre 2018, est un gouvernement de coalition entre le Parti démocratique (DP), le Parti ouvrier socialiste luxembourgeois (LSAP) et les Verts, comme ce fut déjà le cas après les élections législatives de 2013. Ce gouvernement est entré en fonction en décembre 2018. Le premier ministre (du DP) est resté en poste, tandis que les Verts et le LSAP ont obtenu des postes de vice-premier ministre.

19. Les élections communales sont déterminées par la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Les élections communales ont lieu tous les 6 ans. Les dernières élections communales ont eu lieu le 8 octobre 2017. Les conseillers communaux sont élus directement par les électeurs de la commune. Le Grand-Duché compte, depuis le 1er janvier 2018, 102 communes, qui forment chacune une seule et unique circonscription électorale. Chaque commune luxembourgeoise dispose d'un conseil communal duquel ressort le collège des bourgmestre et échevins. Le vote est obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales. Les électeurs ne peuvent pas se faire remplacer. Ceux qui se trouvent dans l'impossibilité de prendre part au scrutin doivent faire connaître leurs motifs d'abstention au procureur d'Etat territorialement compétent, avec les justifications nécessaires. L'abstention non justifiée est punie d'une amende. La sanction s'aggrave en cas de récidive.

20. Sont excusés de droit les électeurs qui au moment de l'élection habitent une autre commune que celle où ils sont appelés à voter et les électeurs âgés de plus de 75 ans. Les non-Luxembourgeois, ressortissants de l'Union européenne ou non, qui résident au Grand-Duché de Luxembourg ont également le droit de voter et de se faire élire aux élections communales sans perdre le droit de vote dans la commune de leur pays d'origine : la condition d'une durée minimale de résidence est en cours d'abrogation.

21. L'organisation des communes est fondée sur le principe de la décentralisation qui trouve son expression dans l'article 107 de la Constitution et dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. La Constitution luxembourgeoise dispose que « les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres.» (formulation adoptée par premier vote constitutionnel de la Chambre des Députés en date du 25 janvier 2022).

22. L'article 107 de la Constitution met en place :

- a. un conseil communal élu directement par les habitants,
- b. un collège de bourgmestre et d'échevins choisis par et parmi les conseillers communaux.

23. La Constitution dispose en outre que la loi règle les attributions de la commune et la surveillance de la gestion communale mais prévoit en même temps le contrôle de la gestion communale. Ce contrôle, appelé « tutelle administrative » est exercé par le Grand-Duc et le Ministre de l'Intérieur. Lors de la procédure de consultation, le Ministère de l'Intérieur a informé la délégation que lorsque la réforme du contrôle des actes des communes sera adoptée, les termes « tutelle administrative » disparaîtront de la loi communale qui s'alignera sur la terminologie utilisée dans l'article 107 de la Constitution.

24. Les dispositions de la Constitution ont été reprises et précisées dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988³ qui se traduit, en outre par la clause de compétence générale inscrite à l'article 28, alinéa 1er, de la loi communale qui dispose que : « le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal ». La compétence communale est toutefois limitée à la fois par la compétence de l'Etat (prééminence de l'intérêt général national sur l'intérêt général communal) et par la compétence naturelle de l'initiative privée (par exemple, celle découlant pour les particuliers de la liberté de commerce et d'industrie).

Structures territoriales et compétences des collectivités locales

25. Jusqu'en 2015, le Luxembourg était composé de 3 districts, 12 cantons et 105 municipalités (communes). Les districts (Luxembourg, Diekirch et Grevenmacher) et les cantons étaient des circonscriptions administratives, mais pas des niveaux de gouvernement distincts. Actuellement, les 102 municipalités qui existent depuis la Révolution française de 1789 sont en liaison directe avec le gouvernement central pour les aspects administratifs de la mise en œuvre de la politique nationale.

26. Le droit à l'autonomie locale est inscrit dans la Constitution (article 107), où les municipalités sont considérées comme des entités juridiques gérant leurs propres organes, patrimoine et intérêts. Les municipalités ont une compétence générale pour toutes les questions concernant les intérêts communaux, mais ne disposent que de compétences administratives et d'un pouvoir réglementaire. Les compétences municipales sont divisées en compétences obligatoires et facultatives. Les bourgmestres représentent à la fois l'Etat et leur commune.

27. Dans chaque commune, il y a un corps communal, qui se compose du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins, et du bourgmestre (article 4 de la loi communale).

28. Le conseil communal dans chaque commune est élu directement par les habitants de la commune (article 107, paragraphe 2) de la Constitution et article 5bis de la loi communale). Le nombre des membres du conseil communal est fonction de celui des habitants de la commune.

29. Selon l'article 5 de la loi communale, les conseils communaux, y compris les membres du collège des bourgmestre et échevins, sont composés de :

3. Il est à noter que la loi du 13 décembre 1988 a remplacé la loi du 24 février 1843 qui est restée longtemps la charte communale. L'organisation des communes luxembourgeoises s'est construite essentiellement sur la législation révolutionnaire française. Le décret français du 17 septembre 1789 relatif à la constitution de municipalités était le fondement juridique de la législation communale luxembourgeoise.

A préciser l'influence belge entre le Congrès de Vienne de 1815 et l'indépendance du Grand-Duché en 1839, qui explique que la première loi communale luxembourgeoise de 1843 est très proche de la loi communale belge de 1836. Exemple : on parle du « bourgmestre », comme en Belgique, et non pas du « maire », comme en France.

- 7 membres dans les communes dont la population ne dépasse pas 999 habitants ;
- 9 membres dans les communes de 1.000 à 2.999 habitants ;
- 11 membres dans les communes de 3.000 à 5.999 habitants ;
- 13 membres dans les communes de 6.000 à 9.999 habitants ;
- 15 membres dans les communes de 10.000 à 14.999 habitants ;
- 17 membres dans les communes de 15.000 à 19.999 habitants ;
- 19 membres dans les communes de 20.000 habitants et plus ;
- 27 membres dans le conseil communal de la Ville de Luxembourg.

30. La fixation du nombre des conseillers communaux attribués à chaque commune est faite par règlement grand-ducal, sur proposition du ministre de l'Intérieur, compte tenu du résultat du recensement général de la population du Grand-Duché de Luxembourg auquel il est procédé au moins tous les dix ans. Lorsque le dernier recensement général de la population est antérieur de plus de cinq ans à la date des élections communales ordinaires, le nombre de conseillers communaux attribués à chaque commune est fixé eu égard à la population réelle de chaque commune au 31 décembre de l'année précédant les élections communales.

31. Lors de la procédure de consultation, le ministère de l'Intérieur a indiqué qu'une modification législative est envisagée. A partir des élections communales de 2023, la détermination du nombre d'habitants de la commune se fera sur la base du registre communal des personnes physiques, déterminant ainsi le nombre de conseillers communaux par commune.

32. L'augmentation ou la réduction du nombre des conseillers ne s'effectue qu'à l'occasion des élections communales ordinaires. Les membres du conseil communal sont élus pour un mandat renouvelable de six ans. Depuis la loi du 13 février 2011 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, l'entrée en fonctions du conseil communal n'est plus fixée au 1er janvier de l'année suivant les élections, mais « *dès que les nominations et les assermentations du bourgmestre et des échevins, tels que présentés par la majorité des nouveaux élus au conseil communal, ont été opérées* ». Ce changement de législation a pour but notamment que le nouveau conseil communal puisse établir lui-même le budget pour sa première année de fonctionnement.

33. L'article 28 de la loi communale reconnaît une clause générale de compétence pour le conseil communal. Ainsi, le conseil communal est-il compétent pour tout ce qui relève de l'intérêt communal : les biens communaux, les recettes, les dépenses, les travaux à effectuer, les établissements publics de la commune, la nomination du secrétaire communal ainsi que du personnel de la commune⁴ par exemple.

34. L'article 107, paragraphe 3 de la Constitution confère au Grand-Duc le droit de dissoudre le conseil communal. Ni la Constitution ni la loi communale ne précisent les conditions dans lesquelles la dissolution peut avoir lieu. Les rapporteurs ont été informés pendant la réunion à la Chambre de députés qu'un projet de révision constitutionnelle, critiqué par le SYVICOL, est en cours et prévoit notamment de confier ce pouvoir au Gouvernement et de s'assurer que la dissolution intervienne « dans l'intérêt de la gestion de la commune ». Le ministère de l'Intérieur a néanmoins précisé que le droit de dissolution ne disparaîtra pas. Il sera transféré au Gouvernement en conseil (texte adopté par premier vote constitutionnel de la Chambre des Députés en date du 25 janvier 2022).

35. Le collège des bourgmestre et échevins est l'organe d'exécution et d'administration journalière de la commune. Il exerce non seulement des attributions purement communales, mais il fonctionne également, dans des cas déterminés par la loi, comme organe du pouvoir central. En tant que tel, le collège échevinal est chargé sur le territoire de la commune de l'exécution des lois et règlements qui ne sont pas des lois ou règlements de police dont l'exécution appartient au bourgmestre, placé sous la surveillance du Ministère de l'Intérieur.

36. Le collège des bourgmestre et échevins de chaque commune se compose d'un bourgmestre et de deux échevins. Toutefois, le nombre des échevins peut être fixé, par arrêté grand-ducal, à trois dans les communes de 10.000 à 19.999 habitants et à quatre dans les communes de 20.000 habitants et plus, sauf à Luxembourg où le nombre des échevins peut être fixé à six. Le nombre d'habitants pris en considération résulte du dernier recensement général de la population (en ce qui concerne la détermination du nombre, la même réforme est prévue que pour le conseil communal (voir para.31)).

⁴ Pour mémoire, les compétences du collège des bourgmestre et échevins sont définies dans l'article 57 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

37. Selon les articles 39 et 59 de la loi communale, le bourgmestre est nommé par le Grand-Duc et les échevins sont nommés par le Ministre de l'Intérieur pour un mandat de six ans.

- Article 39 : Les échevins sont nommés par le Ministre de l'Intérieur sur présentation de la majorité des nouveaux élus au conseil communal ou du conseil communal. La nomination du candidat proposé est de droit, à moins qu'il n'ait perdu une condition d'éligibilité ou qu'il ne soit frappé d'une incompatibilité, auquel cas le Ministre de l'Intérieur demande aux nouveaux élus au conseil communal ou au conseil communal de désigner un nouveau candidat.

- Article 59 : Le bourgmestre est nommé par le Grand-Duc sur présentation de la majorité des nouveaux élus au conseil communal ou du conseil communal, pour un terme de six ans. La nomination du candidat proposé est de droit, à moins qu'il n'ait perdu une condition d'éligibilité ou qu'il ne soit frappé d'une incompatibilité, auquel cas le Grand-Duc demande aux nouveaux élus au conseil communal ou au conseil communal de désigner un nouveau candidat. Son mandat est renouvelable. Toutefois, il perd la qualité de bourgmestre si, dans l'intervalle, il cesse de faire partie du conseil.

38. Le bourgmestre et les échevins sont dans certains domaines, des organes de l'Etat, d'où le mode de leur désignation. Ils sont cependant principalement les organes du pouvoir communal. C'est pourquoi, il est nécessaire que ceux-ci disposent de la confiance et de l'appui de la majorité des membres du conseil communal.

39. Les bourgmestres sont nommés, démissionnés et révoqués par le Grand-Duc. Les échevins sont nommés par le ministre de l'Intérieur.

40. Le bourgmestre est le président du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins. Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police. Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à un des échevins (article 67 de la loi communale).

41. Le bourgmestre a par définition un rôle important et prépondérant au sein du collège des bourgmestre et échevins et de l'administration communale.

42. Tout comme le collège échevinal, le bourgmestre agit tantôt comme organe de la commune, tantôt comme organe de l'Etat.

43. Le droit luxembourgeois n'interdit pas le cumul des mandats entre la fonction de bourgmestre et de député à la Chambre des députés. Cela étant, des positions s'expriment au niveau national comme au niveau local pour contester l'exercice du cumul des mandats.

44. Si le gouvernement central dispose d'un pouvoir législatif exclusif dans tous les domaines liés à l'intérêt national, il dispose en outre de pouvoirs législatifs et administratifs généraux, à l'exception des pouvoirs locaux spécifiquement définis par la loi. En réalité, même dans ces matières qui relèvent de la compétence des communes, les autorités nationales disposent d'un pouvoir d'ingérence qui dépasse le seul contrôle de légalité (notamment en matière d'aménagement communal).

45. Les fonctions obligatoires des municipalités comprennent :

- Maintien de l'ordre public (pouvoir de police administrative)
- Aménagement communal et développement urbain
- Organisation de l'enseignement fondamental (compétence pour les bâtiments et les infrastructures, aucune emprise sur le volet pédagogique et le personnel enseignant)
- Fourniture et assainissement d'eau
- Gestion des déchets
- Aide sociale
- Inhumations (cimetières)
- Etat civil
- Registres de la population
- Intégration (mission partagée avec l'Etat)
- Services de secours (prestés par un établissement public national)

46. En outre, les municipalités sont habilitées à exercer des fonctions facultatives, telles que :

- les transports en commun ;
- la santé publique, y compris la gestion des cliniques et des hôpitaux, les maisons de retraite ;

- les activités sportives ;
- l'enseignement musical ;
- le développement économique, y compris la création de zones industrielles, commerciales et artisanales ;
- le tourisme ;
- les affaires culturelles.

Eléments budgétaires et financiers

47. Les dispositions relatives aux finances communales municipales sont précisées à l'article 99 de la Constitution et dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Les collectivités territoriales sont habilitées à percevoir des ressources financières propres, adaptées aux compétences qui leur sont confiées par la loi. Elles peuvent disposer librement de ces ressources.

48. En 2017, le système fiscal local a été réformé par la loi modifiée du 14 décembre 2016 qui a introduit une nouvelle dotation de péréquation, le Fonds de dotation globale des communes (FDGC), qui a remplacé le Fonds communal de dotation financière (FCDF). L'objectif de cette réforme était d'améliorer la stabilité des finances locales et de réduire les disparités entre les communes en réajustant les critères de péréquation.

49. La décentralisation des dépenses demeure néanmoins limitée : la part des collectivités territoriales dans le PIB et les dépenses publiques totales reste faible par rapport à la moyenne des pays unitaires de l'OCDE (9,2 % du PIB et 28,7 % des dépenses publiques) et par rapport à la moyenne des pays membres de l'Union européenne (15,3 % du PIB et 33,5 % des dépenses publiques). Les dépenses locales varient considérablement d'une municipalité à l'autre en raison de leurs différences de taille et de spécialisation économique. Dans l'ensemble, les dépenses courantes ne représentent que 69 % des dépenses communales, illustrant le fait que la portée des compétences des municipalités est limitée et se concentrent sur les dépenses d'investissement ainsi que le financement des infrastructures et des services publics. L'eau, les affaires économiques et la voirie communale, notamment les infrastructures routières, représentent ainsi la majeure partie des dépenses des collectivités territoriales, suivies par la culture et les loisirs.

50. Tout comme pour les dépenses, les recettes des collectivités territoriales luxembourgeoises représentent une part relativement faible des recettes publiques totales et du PIB, comparée aux autres pays de l'OCDE et de l'UE. Les communes sont principalement tributaires de dotations et subventions, qui représentent environ la moitié de leurs recettes. Les recettes fiscales, les recettes tarifaires et redevances et les revenus du patrimoine représentent l'autre moitié des recettes, si l'on assimile l'impôt commercial communal à une recette fiscale locale (qualification légale contestable au vu de la réalité de ce que perçoivent réellement les communes du produit de cet impôt).

51. Au Luxembourg, la part des recettes fiscales dans les recettes locales totales, le PIB et les recettes fiscales publiques est relativement faible, en dessous de la moyenne de l'OCDE pour les pays unitaires (38,7 % des recettes des CT, 4,7 % du PIB et 19,8 % des taxes publiques) ainsi que de la moyenne des Etats-membres de l'Union européenne (respectivement de 41,1 %, 6,4 % et 24,0 %) en 2016.

52. Toutes les recettes fiscales sont des impôts propres. L'impôt commercial communal (ICC) constitue l'impôt le plus important à l'heure actuelle. Créé en 1936, l'ICC représentait, en 2016, 91,5 % des recettes fiscales des collectivités locales, 26,1 % de leurs recettes totales et 1,4 % du PIB. Cet impôt est prélevé sur les bénéficiaires des entreprises commerciales uniquement. Chaque municipalité détermine un taux dans une marge fixée par la loi (225%-350%), avant que celui-ci ne soit approuvé par le Grand-Duc. Le recouvrement des impôts est effectué par le gouvernement central, et un minimum de 65% des sommes perçues sont redistribuées suivant les critères du FDGC, les autres sommes restant dans les communes qui ont générées l'ICC.

53. Les municipalités perçoivent également un impôt foncier, prélevé sur les propriétés bâties et non bâties. Il représente 4,7 % des recettes fiscales locales, 1,4 % de leurs recettes totales et 0,1 % du PIB, bien en dessous de la moyenne de l'OCDE (à 1,1 % du PIB en 2016). Comme pour l'ICC, le taux de l'impôt foncier est fixé par le conseil communal, mais il est soumis à l'approbation du Grand-Duc.

54. Jusqu'en 2016, le principal transfert intergouvernemental était le Fonds Communal de Dotation Financière (FCDF). Mais la loi du 14 décembre 2016 a créé le Fonds de dotation globale des communes (FDGC), qui a remplacé le FCDF. L'ICC s'est vu également réformé ensemble avec le FDGC. L'affectation du nouveau FDGC aux communes est calculée principalement sur la base de critères tels que la population

(82 %), le nombre d'emplois salariés (3 %), l'indicateur socio-économiques (9-10 %), le nombre de logements sociaux (0-1 %) et la superficie (5 %), plus un montant forfaitaire.

55. Les règles comptables sont énoncées à l'Art. 107 de la Constitution ainsi que dans la loi communale (telle que modifiée en 2013). Les budgets communaux sont établis par les conseils communaux, avant d'être approuvés par le ministre de l'Intérieur. Conformément à la loi communale, les municipalités n'ont le droit d'afficher un déficit de fonctionnement au niveau du budget annuel que s'il est compensé par un report de l'exercice précédent. Le solde final du budget doit toujours être positif. Un organe de supervision du ministère de l'Intérieur, la Direction du contrôle de la comptabilité communale, est chargé du contrôle de la gestion financière des communes (contrôle de stricte légalité).

56. Les emprunts communaux sont réalisés sous la supervision du ministère de l'Intérieur et ne sont autorisés que s'il n'y a pas d'autre option de financement et si le paiement régulier des régularisations annuelles est garanti. Les emprunts ne sont autorisés que pour financer les dépenses d'investissement. Tout emprunt supérieur à 50 000 euros doit être approuvé par le ministère de l'Intérieur. L'émission d'obligations est autorisée, mais rarement utilisée.

57. La part de la dette locale dans le PIB et la dette publique est bien inférieure aux moyennes des pays unitaires de l'OCDE (respectivement de 14,5 % du PIB et 11,8 % de la dette publique en 2016) ainsi qu'à la moyenne des pays membres de l'Union européenne (de 14,3 % du PIB et 14,4 % de la dette publique). L'encours de la dette se compose de la dette financière (« dette au sens de Maastricht ») à 85 % et d'autres comptes créditeurs (15 %). La dette financière est composée exclusivement d'emprunts. La municipalité de Luxembourg est la seule à avoir émis des titres de créance par le passé (2014).

Réformes récentes et projets en matière d'administration locale

58. Le principal projet de réforme concerne la tutelle administrative, entendue comme la surveillance des actes des communes par le ministère de l'Intérieur et le Grand-Duc. Pour toute une série de décisions, la commune a besoin d'avoir l'approbation du ministère, comme c'est le cas pour l'achat et la vente d'un terrain ou le recrutement du personnel par exemple.

59. Le 15 janvier 2020 un projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et de plusieurs autres textes a été déposé à la Chambre des Députés par le ministère de l'Intérieur dans le but d'alléger la tutelle administrative des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes. Cette réforme a trois grands objectifs : allègement de la surveillance, digitalisation des procédures de surveillance et simplification administrative dans le but d'un renforcement de l'autonomie communale. Le texte est déjà passé par le conseil de gouvernement et il suit à présent la procédure législative, même si son cheminement a été ralenti par la crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19. Des amendements au projet ont été adoptés par la commission des affaires intérieures de la Chambre des députés au mois de novembre 2021.

60. Lorsque la réforme entrera en vigueur, elle permettra la suppression de plus de la moitié des approbations d'actes des communes et des entités assimilées que le ministère de l'Intérieur doit accorder ou refuser aujourd'hui. En effet, il existe plus de 70 approbations différentes et certaines ne sont simplement plus adaptées à l'époque. Cette réforme permettra de plus une véritable simplification administrative grâce à une procédure de « transmission obligatoire » qui permettra aux communes d'exécuter un acte directement après l'avoir déposé au ministère de l'Intérieur, sans attendre son approbation. Les approbations seront toutefois maintenues pour les actes qui sont éventuellement passés dans l'intérêt communal. C'est notamment le cas quand il s'agit de finances ou de plans d'aménagement. Autre nouveauté, des délais vont être introduits donnant trois mois au ministère pour approuver ou refuser un acte, ce qui donnera aux communes une certaine sécurité juridique. Si le ministre ne se prononce pas endéans ce délai, l'acte est réputé approuvé. En ce qui concerne les actes qui resteront soumis à approbation, le principe selon lequel « le silence vaut approbation » sera introduit. De plus, la transmission sera accélérée grâce à la mise en place d'une plateforme électronique.

61. Pour les communes, cette réforme signifie plus d'autonomie et en même temps plus de responsabilités. Le ministère de l'Intérieur veut être pour les communes un véritable partenaire, qui conseille plus qu'il ne contrôle. La réforme de la tutelle est saluée par le syndicat de communes SYVICOL qui souligne notamment une coopération exemplaire puisque le SYVICOL a été impliqué dès le début dans l'élaboration du projet de loi et toute une série de propositions formulées en 2017 par le SYVICOL ont été prises en compte. Cela n'empêche pas néanmoins de pointer quelques critiques ou insuffisances : le SYVICOL considère ainsi que la possibilité du ministre de l'Intérieur de suspendre ou de démettre les membres du collège des bourgmestre

et échevins devrait être supprimée ou, pour le moins, limitée aux cas de faute grave intentionnelle dans l'exercice des missions déléguées de l'Etat.

62. De plus, en se basant sur la recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, le SYVICOL maintient sa position selon laquelle le contrôle exercé sur les communes ne devrait porter que sur la légalité des actes de ces dernières, et non sur la conformité de ces actes par rapport à l'intérêt général (ou comme précisé par le ministère de l'Intérieur « une contrariété à l'intérêt général »), vu le flou qui entoure cette notion. Les communes devraient donc avoir plus de liberté en ce qui concerne leurs décisions politiques.

63. Ce projet de loi s'inscrit dans un cadre plus général de réforme de la loi communale de 1988. Pour le reste de la réforme annoncée, que le gouvernement ambitionne de finaliser avant la fin de l'actuelle législature en octobre 2023, il n'y a pas encore de projet(s) de loi déposé(s) mais le statut légal du mandataire communal et la responsabilité pénale de l'élu local devraient faire l'objet de toutes les attentions.

64. La loi du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0 avec les communes entend augmenter l'offre de logements abordables et durables et a des conséquences importantes sur les communes. Il s'agit de mettre en place des accords entre l'Etat et une commune sur une période de 10 ans dans le but de faire bénéficier cette dernière de participations étatiques afin de développer l'offre de logements sur son territoire. Le premier Pacte logement avait donné de bons résultats mais n'avait pas permis la création de suffisamment de logements selon le gouvernement, qui a changé d'approche dans le cadre du Pacte logement 2.0 en restreignant les possibilités d'investissement des aides obtenues par les communes. Un autre point important de dissension est le nouvel article 29bis introduit par l'amendement gouvernemental 7648/06 qui abaisse les taux de réservation à la réalisation de logements abordables ce qui, aux yeux du SYVICOL, compromet le but recherché par le projet de loi de développer de façon significative un parc locatif immobilier public de nature à répondre au déficit en termes de logements abordables dont souffre le Grand-Duché.

65. Enfin, en matière de participation des citoyens à la vie démocratique locale, des réformes récentes ont également implémenté. Si le vote est obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales, un système de vote par correspondance a été instauré depuis des années pour tous les électeurs afin de prévenir toute abstention : les conditions pour profiter de ce droit au vote par correspondance ont d'ailleurs été assouplies en 2018 pour en faciliter l'usage. Le droit luxembourgeois prévoit des peines pour les électeurs n'ayant pas pris part au vote ou dont les motifs d'abstention n'ont pas été admis.

66. Au Luxembourg pratiquement un habitant sur deux est de nationalité étrangère. Les ressortissants étrangers doivent vivre depuis au moins cinq ans au sein du Grand-Duché pour voter aux élections communales. Selon le ministère de l'Intérieur, un projet de loi a été déposé qui a pour objet d'abolir la clause de résidence de cinq ans pour tous les non-Luxembourgeois (Projet de loi n° 7877).

67. En ce qui concerne la participation des femmes en politique, la loi révisée du 15 décembre 2016 (loi n°6892) sur le financement des partis politiques dispose désormais que les partis politiques reçoivent la totalité de la subvention publique s'ils respectent un quota de 40% de candidat-e-s de chaque sexe lors des élections législatives nationales et de 50% de chaque sexe lors des élections européennes. Ces dispositions ne s'appliquent cependant pas aux élections communales.

68. Par ailleurs, l'implication directe des citoyens dans le processus de décision se développe de plus en plus. Panels citoyens, budgets participatifs et autres consultations locales : les communes développent progressivement des modes de participation citoyenne directe en dehors des seules échéances électorales.

2.2 Statut de la ville capitale

69. La capitale du Grand-Duché du Luxembourg est Luxembourg-Ville (dénommée *Lëtzebuerg* en luxembourgeois et *Luxemburg* en allemand). C'est la plus grande ville de l'Etat et elle est située au centre du pays.

70. Le territoire de la ville est de 51,73 km² et celui-ci accueille 124.509 habitants⁵ avec une forte particularité : plus de 60% des habitants détiennent un passeport étranger et près de 160 nationalités différentes s'y côtoient.

⁵ Chiffres au 1er janvier 2021.

71. La ville est subdivisée en 24 quartiers : Beggen, Belair, Bonnevoie-Nord/Verlorenkost, Bonnevoie-Sud, Ville Haute, Cents, Cessange, Clausen, Dommeldange, Eich, Gare, Gasperich, Grund, Hamm, Hollerich, Kirchberg, Limpertsberg, Merl, Muhlenbach, Neudorf/Weimershof, Pfaffenthal, Pulvermuhl, Rollingergrund/Belair-Nord, Weimerskirch.

72. Centre financier réputé, reconnue pour sa qualité de vie⁶, la ville de Luxembourg est également l'un des trois sièges officiels de l'Union européenne et accueille quelques-unes de ses institutions juridictionnelles et financières : Cour de Justice, Banque européenne d'Investissements, Cour des Comptes, Secrétariat général du Parlement, Office des Publications, ainsi que différents services de la Commission.

73. Il n'y a pas de spécificité concernant les attributions et les devoirs du bourgmestre de la ville de Luxembourg, dont les attributions sont régies comme celles de tout bourgmestre par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Il est nommé par le Grand-Duc, parmi les membres du conseil communal pour un mandat de six ans renouvelable.

74. Le bourgmestre préside le conseil communal et le collège échevinal. Il signe les règlements et arrêtés du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, les publications, les actes et la correspondance de la commune.

75. Le collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Luxembourg constitue quant à lui l'organe d'exécution et d'administration de la commune, à l'instar de toutes les autres communes du Grand-Duché. Les séances du collège échevinal sont présidées par le bourgmestre et ne sont pas publiques. Le collège échevinal est composé de 6 membres (dont le Bourgmestre) choisi parmi les conseillers communaux.

76. Les partis DP et CSV sont convenus d'un accord de coalition pour guider leur action politique commune au service de la Ville de Luxembourg et de ses citoyens depuis 2017, sous l'autorité de la bourgmestre Lydie Polfer.

77. Le fonctionnement de la Ville de Luxembourg est donc identique à celui des autres communes et est soumis, à ce titre, à un certain nombre de règles définies dans la loi communale et les règlements grand-ducaux. La loi communale ne prévoit pas de statut spécial pour la ville-capitale et aucune revendication en ce sens n'est portée par les autorités de la ville.

2.3 Statut juridique de la Charte européenne de l'autonomie locale

78. Le Luxembourg est le premier pays à avoir ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale, par la loi du 18 mars 1987. Aux termes de l'article 49 bis de la Constitution « l'exercice d'attributions par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par Traité à des institutions de droit international ». Par conséquent, les conventions internationales doivent être ratifiées au moyen d'une loi pour faire partie intégrante du droit interne du Luxembourg. Elles prévalent sur toute autre disposition législative contraire. En cas de conflit entre une norme de droit interne et une norme de droit international ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne, la règle établie par le Traité doit prévaloir⁷.

79. Le principe de l'autonomie locale tel qu'affirmé par la Charte européenne de l'autonomie locale est reconnu et admis dans la législation interne, notamment à l'article 107, paragraphe 1, de la Constitution : « Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. (...) »

80. En outre, le Conseil d'Etat, dans ses avis concernant l'autonomie communale, fait régulièrement référence (de manière implicite ou explicite) à la Charte européenne de l'autonomie locale.

81. La Charte a été utilisée en plusieurs occasions en tant que norme juridique et pour le contrôle juridictionnel de la législation. Comme le précise la Cour constitutionnelle elle-même, une spécificité impliquant la Charte est cependant à souligner au niveau de sa jurisprudence. En effet, généralement, la Cour constitutionnelle n'est amenée, d'après les dispositions de l'article 95ter de la Constitution et celles de sa loi organique du 27 juillet 1997, qu'à opérer un contrôle de la conformité de la loi à la seule Constitution par rapport à laquelle une juridiction quelconque du pays l'a saisie par voie de recours préjudiciel.

6. [http://villedeluxembourg.lu/La+Ville/Histoire+de+la+ville/Cosmopolite +%20conviviale+et+europ%C3%A9enne.html](http://villedeluxembourg.lu/La+Ville/Histoire+de+la+ville/Cosmopolite+%20conviviale+et+europ%C3%A9enne.html)

7. Conseil d'Etat, 21 novembre 1984, pas.26, p.174.

Or, successivement, à l'occasion de trois arrêts⁸, la Cour constitutionnelle a considéré que les dispositions de la Charte se recoupaient avec celles des dispositions pertinentes de la Constitution concernant l'autonomie locale, compte tenu de son article 107. Dès lors, la Cour constitutionnelle a opéré le contrôle de conformité à la Constitution non seulement par rapport à cet article 107 pris en tant que tel, mais encore aux dispositions de cet article lu à l'aune de celles de la Charte. C'est ainsi que la Charte a été regardée par la Cour constitutionnelle comme faisant partie du cadre de référence qui, normalement, n'est constitué que par les seules dispositions de la Constitution proprement dites.

82. Aucun justiciable ne peut cependant saisir directement la Cour constitutionnelle dans le système juridictionnel luxembourgeois. Celle-ci ne peut être saisie que par voie préjudicielle par une juridiction devant laquelle se trouve contestée la conformité d'une disposition de la loi par rapport à la Constitution soit par une partie au litige, soit d'office par la juridiction saisie. Dans la mesure où cette question de conformité de la loi à la Constitution est nécessaire à la juridiction saisie pour rendre son jugement ou arrêt, cette dernière doit alors saisir la Cour constitutionnelle d'une question préjudicielle.

2.4 Précédents rapports et recommandations du Congrès

83. La première visite de suivi sur la situation de la démocratie locale au Luxembourg avait donné lieu à l'adoption de la Recommandation 172 (2005). Cette recommandation demandait aux autorités nationales : a) de prendre des initiatives pour renforcer les compétences locales dans d'autres domaines comme l'ordre public, éducation, l'aménagement du territoire, b) d'introduire une procédure de désignation directe du bourgmestre par le conseil communal, c) d'étudier la faisabilité de la professionnalisation des exécutifs communaux, d) d'envisager une meilleure organisation de la coopération intercommunale, e) que, de manière générale, la situation financière des collectivités locales fasse objet d'un certain nombre d'amélioration afin de renforcer l'influence des collectivités locales sur leurs propres ressources, f) de procéder à des regroupements de communes et de choisir la voie du développement de la coopération intercommunale, g) la création d'une base légale rendant obligatoire la consultation des communes par l'intermédiaire de leurs associations, h) la modernisation des dispositions législatives relatives au contrôle sur les collectivités locales en vue de limiter la tutelle à un contrôle a posteriori pour des motifs de stricte légalité.

84. La seconde visite de suivi sur la situation de la démocratie locale au Luxembourg a donné lieu à la Recommandation 380 (2015) qui a mis en évidence un certain nombre d'avancées mais aussi souligné la persistance de quelques points d'amélioration.

85. Ont ainsi été particulièrement salués : a) l'engagement constant du Gouvernement à poursuivre et à renforcer les efforts de simplification administrative et procédurale au bénéfice du niveau communal et de ces citoyens, b) la poursuite de l'allègement du contrôle administratif, déjà souligné lors du précédent rapport, en élargissant le nombre d'actes du niveau communal qui dorénavant ne sont plus à soumettre à l'approbation du Ministre de l'Intérieur, c) la référence à la Charte européenne de l'autonomie locale dans les avis du Conseil d'Etat.

86. Cependant, le Congrès avait exprimé sa préoccupation sur les éléments suivants : a) les difficultés récurrentes en matière de répartition de compétences entre l'Etat et les communes, b) le respect partiel du principe de consultation des communes sur toutes les questions qui les concernent directement, c) le pouvoir réglementaire de l'organisation interne des services des communes luxembourgeoises, à savoir le recrutement du personnel soumis à une approbation préalable du Ministère de l'Intérieur, d) la tutelle administrative des actes et sur les personnes des collectivités locales qui reste ponctuellement excessive et e) les difficultés des autorités locales quant au système de financement local qui ne tient pas toujours compte de l'évolution des missions des communes et des inégalités de revenus entre les communes.

87. Le Congrès avait donc demandé au Comité des Ministres d'inviter les autorités du Luxembourg à : a.) améliorer le dialogue de l'Etat avec les communes et le SYVICOL sur toutes les questions intéressant les communes en formalisant un dialogue régulier coordonné par l'Etat, afin de garantir la pérennité de cette pratique, b.) réviser la politique du recrutement du personnel pour les communes afin que celles-ci puissent définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter en toute autonomie sans avoir à les soumettre à une approbation ministérielle, c.) alléger la tutelle administrative des actes des communes en vue de limiter la tutelle à un contrôle pour des motifs de stricte légalité et réviser la tutelle sur

⁸ C. Const., 8 décembre 2017, n° 131 du registre, Mém. A-(JO) n° 1042 du 12 décembre 2017; C. Const., 13 novembre 2020, n° 156 du registre, Mém. A-(JO) n° 918 du 20 novembre 2020 ; C. Const., 13 novembre 2020, n° 157 du registre, Mém. A-(JO) n° 919 du 20 novembre 2020, accessibles sur www.justice.public.lu

les personnes, à savoir l'embauche des fonctionnaires communaux, la révocation des bourgmestres ou échevins et la dissolution du conseil communal, d.) assurer aux communes des ressources propres suffisantes pour les mettre en capacité d'exercer leurs compétences en tenant compte de l'évolution des missions des communes et des inégalités de revenus entre les communes, e.) revoir les valeurs unitaires de l'impôt foncier en tenant compte des prix réels de l'immobilier afin de restaurer les revenus des communes, f.) assurer aux communes des recettes stables, prévisibles et suffisamment diversifiées pour leur permettre d'assumer leurs compétences quel que soit la conjoncture économique, g.) revoir les critères et les formules de péréquation en tenant compte de la taille des communes et h.) envisager rapidement la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

3. RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS : ANALYSE (ARTICLE PAR ARTICLE) DE LA SITUATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE SUR LA BASE DE LA CHARTE

3.1 Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

88. Le principe de l'autonomie locale est explicitement reconnu au niveau constitutionnel et législatif. Il est mentionné au chapitre IX intitulé « Des Communes » de la Constitution luxembourgeoise qui dispose dans son article 107 paragraphe 1 que : « les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres ». La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 procède à l'organisation en détail du régime des communes. Le Conseil d'Etat veille, tout comme les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, au respect des exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale.

89. Comme le reconnaît le préambule de la Charte, le principe de l'autonomie locale est constitué de trois éléments : des collectivités locales dotées d'organes de décision démocratiquement constitués, bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences et aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission. La législation et la Constitution du Luxembourg reprennent effectivement chacun de ces éléments.

90. Dès lors, la reconnaissance de l'autonomie locale par la Constitution et dans la législation est conforme à l'article 2 de la Charte. Premier Etat à avoir ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale, le Luxembourg respecte pleinement son engagement en la matière.

3.2 Article 3 – Concept de l'autonomie locale

Article 3 – Concept de l'autonomie locale

1. Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

Article 3.1

91. Le texte constitutionnel reconnaît aux communes, dans le premier paragraphe de son article 107, le droit de gérer par leurs propres organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. La loi communale actuelle décline ce droit dans toutes ses dimensions, une part importante des affaires publiques étant bel et bien gérée au niveau local.

92. Les collectivités locales luxembourgeoises exercent leurs compétences « sous leur propre responsabilité » et « au profit de leurs populations » conformément à l'article 3.1 de la Charte. Elles ne se contentent pas d'agir simplement en tant qu'agents d'autorités supérieures mais fixent leurs propres priorités politiques et élaborent des stratégies et des politiques publiques dans l'intérêt de la population locale. Les communes

luxembourgeoises ne sont, en général, pas responsables devant les autorités supérieures de leurs décisions adoptées dans le cadre de la loi en tant que collectivités décentralisées, mais elles sont politiquement responsables devant les citoyens locaux qui en élisent les membres dirigeants. Par conséquent, la défense de l'intérêt communal constitue l'une des principales tâches revenant à ces collectivités.

93. Les corapporteuses concluent donc au respect général de l'article 3.1 de la Charte européenne de l'autonomie locale, mais encouragent les autorités à poursuivre la réforme du système de tutelle administrative en vue de donner plus d'autonomie aux collectivités locales dans la gestion communale.

Article 3.2

94. Le deuxième paragraphe de l'article 107 de la Constitution précise qu'il y a « dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune ; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi ». Les conseillers communaux sont ainsi élus directement par les électeurs de la commune.

95. Chaque commune luxembourgeoise dispose en effet d'un conseil communal duquel émane le collège des bourgmestre et échevins. Le vote est obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales mais un système de vote par correspondance a été mis en place pour tous les électeurs afin de prévenir toute abstention. Le droit luxembourgeois prévoit des peines pour les électeurs n'ayant pas pris part au vote ou dont les motifs d'abstention n'ont pas été admis. En septembre 2021, le gouvernement a annoncé vouloir permettre aux étrangers de voter lors des prochaines élections communales sans condition quant à la durée de résidence sur le territoire luxembourgeois (5 ans actuellement). Par ailleurs, l'implication directe des citoyens dans le processus de décision se développe de plus en plus : les communes développent progressivement des modes de participation citoyenne directe en dehors des seules échéances électorales.

96. Le ministère de l'Intérieur organise incontestablement un large processus participatif afin de réformer la loi communale, mais il est également prévu de préciser les dispositions existantes relatives au référendum communal et aux commissions consultatives, voire d'introduire de nouveaux éléments de participation citoyenne, dont notamment l'initiative citoyenne locale, à l'instar de l'initiative citoyenne européenne. Dans ce même contexte, il est prévu de préciser les dispositions concernant l'information et la communication envers les citoyens. Les communes auront ainsi plus de possibilités d'associer les citoyens aux décisions qui les concernent le plus directement.

97. Selon les corapporteuses, les dispositions constitutionnelles et législatives luxembourgeoises déclinent donc bien une conception et une mise en œuvre de l'autonomie locale conformes à l'article 3.2 de la Charte.

3.3 Article 4 – Portée de l'autonomie locale

Article 4 – Portée de l'autonomie locale

1. Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
2. Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
3. L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
4. Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
5. En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

3.3.1 Article 4.1

98. L'article 107 de la Constitution ainsi que l'article 28 de la loi communale disposent que les communes règlent tout ce qui est d'intérêt communal.

99. La Constitution a confié elle-même directement certaines missions aux communes : la gestion de leur territoire et de leur patrimoine, le pouvoir réglementaire et le droit d'établir des impositions communales (article 107), l'état civil (article 108), l'organisation de l'enseignement primaire (articles 23 et 107) qui devrait néanmoins disparaître dans le cadre de la révision de la Constitution (en dépit de l'opposition du SYVICOL).

100. Comme le rappelle la résolution 460 (2020) adoptée par le Forum statutaire du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe le 7 décembre 2020 proposant un commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, « dans plusieurs législations internes, la compétence d'une collectivité locale consiste principalement à s'occuper des « affaires locales », ou de ses « propres affaires ». Certaines notions restent cependant vagues et souples de sorte que leur interprétation dépend des réalités historiques et des pratiques institutionnelles de chaque pays. Le contenu même, les procédures et les instruments de certaines tâches locales peuvent considérablement varier selon les réalités nationales, de même que la compréhension de leur importance relative ». Le Luxembourg en constitue une parfaite illustration.

101. L'article 4.1 de la Charte européenne de l'autonomie locale apparaît donc comme respecté par le Luxembourg.

3.3.2 Article 4.2

102. Selon l'article 28 de la loi communale : «Le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal; il délibère ou donne son avis toutes les fois que ses délibérations ou avis sont requis par les lois et règlements ou demandés par l'autorité supérieure».

103. L'action du conseil communal diffère selon qu'elle s'exerce dans le domaine purement communal ou qu'elle porte sur des affaires qui lui sont soumises par l'autorité supérieure. Dans le premier cas, il prend des décisions, dans le deuxième, il émet de simples avis. Parfois, il existe des compétences partagées comme c'est le cas en matière d'aménagement communal où le conseil peut prendre des décisions à caractère réglementaire.

104. Les corapporteuses estiment par conséquent que la législation luxembourgeoise est conforme à l'article 4.2 de la Charte.

3.3.3 Article 4.3

105. Diverses lois ont, au fil du temps, soit concrétisé les missions originaires des communes, soit confié de nouvelles attributions obligatoires au secteur communal, soit partagé des compétences entre l'Etat et les communes. Les attributions actuelles les plus importantes des communes sont l'aménagement communal et le développement urbain, le pouvoir réglementaire et de police, la gestion de l'eau, la gestion de certains déchets, la voirie communale et la réglementation de la circulation, différentes missions en matière de protection de l'environnement, l'organisation de l'enseignement fondamental, l'état civil, l'aide sociale, les inhumations.

106. A côté des missions obligatoires, les communes peuvent exercer des missions facultatives, dans la mesure où leur situation financière le permet. Les missions facultatives des communes sont des services que les communes ont librement choisi d'offrir à leurs habitants sans y être obligées par le législateur. Il s'agit de services utiles ou agréables à la population, mais non indispensables. Les missions facultatives des communes se situent donc à l'intérieur du cadre délimité de l'intérêt communal. Les missions facultatives exercées actuellement par les communes sont les services d'éducation et d'accueil pour enfants, le sport, l'infrastructure touristique, le logement, les musées, les centres culturels, etc.

107. L'article 4.3 de la Charte européenne de l'autonomie locale est donc correctement respecté sur ce point.

3.3.4 Article 4.4

108. Au cours de leurs entretiens, les corapporteuses ont constaté la persistance de certaines difficultés existant en matière de répartition de compétences entre l'Etat et les communes.

109. Une délimitation claire des missions communales requiert leur inscription dans un cadre législatif clair et cohérent et leur regroupement dans un code communal qui ne serait pas qu'une simple compilation des dispositions légales et réglementaires en vigueur. Les acteurs locaux réclament également la reconnaissance de certaines missions facultatives en missions (qui sont *de facto*) obligatoires avec l'allocation par l'Etat de moyens financiers correspondants.

110. A cet égard, le SYVICOL s'était déjà exprimé en 2005 et en 2015 sur la nécessité de redéfinir les compétences des communes et le besoin d'opérer une séparation plus stricte entre les compétences nationales et communales afin de créer un cadre dans lequel l'autonomie communale pourrait s'exercer et se développer pleinement. Le SYVICOL place ainsi beaucoup d'espoir dans la réforme de la loi communale engagée en 2020 mais non encore parvenue à son terme.

111. Tout en reconnaissant les progrès accomplis depuis la dernière visite, les corapporteuses concluent donc à une conformité encore partielle de la législation luxembourgeoise à l'article 4.4 de la Charte.

3.3.5 Article 4.5

112. Il existe quelques cas de délégation de compétences par l'autorité étatique aux communes : s'ils ne sont pas très nombreux et concernent prioritairement les questions de gestion de l'eau, des déchets, d'aide sociale, ils permettent à chaque fois aux collectivités concernées d'adapter leur exercice aux conditions locales. Le SYVICOL souligne légitimement que l'Etat conserve une forte influence dans certains domaines qui relèvent en principe des compétences communales (aménagement, gestion de l'eau, déchets...).

113. En vertu de la Recommandation CM/Rec(2007) du Comité des Ministres aux États membres sur les services publics locaux et régionaux, en date du 31 janvier 2007, la proximité des services publics locaux avec la population est une nécessité fondamentale et les collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la fourniture desdits services. Afin de garantir des services adaptés aux besoins et aux attentes des citoyens, les entités locales et leurs services doivent bénéficier d'un degré élevé de décentralisation et d'une capacité d'action indépendante au niveau de la prestation. C'est le cas au Luxembourg en ce qui concerne un certain nombre de services publics locaux.

114. Les corapporteuses estiment que l'article 4.5 de la Charte est globalement respecté par le Luxembourg.

3.3.6 Article 4.6

115. En ce qui concerne le respect du principe de consultation des collectivités locales sur toutes les questions qui les concernent directement, les corapporteuses ont noté les progrès réalisés dans ce domaine et salués par le SYVICOL lui-même à l'occasion des entretiens. Dans les faits, depuis une circulaire en ce sens du 21 juin 2019 du Premier ministre à tous les membres du gouvernement, ces derniers consultent le SYVICOL sur les projets de loi ou de règlement concernant les communes d'une façon nettement plus régulière qu'auparavant. Cette consultation a lieu en règle générale de la même manière que celle des chambres professionnelles, dès l'adoption du projet par le gouvernement en conseil. Dans certains cas, des échanges entre le SYVICOL et le ministère compétent ont lieu sur base de l'avant-projet. Néanmoins, cette consultation n'est toujours pas systématique et a été omise dans certains cas concernant des dossiers dont les implications sur les communes sont évidentes. Le SYVICOL n'est pas consulté sur les projets de textes législatifs européens.

116. L'évaluation des incidences administratives et financières des nouvelles dispositions législatives, sur le secteur communal apparaît cependant perfectible : il semblerait pertinent que tout projet de loi, prévoyant l'attribution d'une nouvelle compétence aux communes, précise systématiquement les moyens financiers qui seront mis à la disposition des communes pour exécuter les nouvelles tâches. C'est une demande régulièrement exprimée par le SYVICOL. Lors de la procédure de consultation, le ministère de l'intérieur a indiqué que la révision de la Constitution qui sera votée en première lecture à la Chambre des députés au mois de janvier 2022 prévoit pour l'avenir à l'article 105 (3) que les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi.

117. Les corapporteurs considèrent qu'en pratique l'article 4.6 de la Charte est désormais davantage respecté que lors de la dernière visite et de l'adoption de la dernière Recommandation en 2015 mais que la procédure de consultation devrait cependant être formellement ancrée dans la loi : une telle formalisation reste donc nécessaire afin de rendre la situation pleinement conforme à l'article 4.6 de la Charte.

118. En conséquence, les corapporteurs concluent à une conformité partielle avec l'article 4.6 de la Charte.

3.4 Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

119. La question de la réorganisation territoriale du Luxembourg n'a pas été abordée directement lors de cette série d'entretiens mais l'avait été lors de la précédente visite en 2015 dans le cadre de la réforme de fusion des communes (2011-2017) à la lumière de l'article 5 de la Charte. Le SYVICOL a toujours insisté sur le fait que les fusions doivent se faire sur base volontaire. C'est la politique poursuivie par le gouvernement en fonction depuis fin 2013.

120. La fusion de communes au Luxembourg avait alors pour objectif de créer des entités plus fortes afin qu'elles puissent revendiquer plus d'autonomie et constituer un véritable contrepoids à l'autorité centrale.

121. L'article 2 de la Constitution dispose que: « Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi.» Cette disposition présente un avantage certain en ce sens que chaque fusion peut être réalisée pratiquement sur-mesure dans le cadre d'une loi particulière qui tient compte des spécificités des communes qui fusionnent. Ni la Constitution, ni la loi n'exigent expressément l'organisation d'un référendum préalablement à une fusion de communes. La faculté d'organiser un référendum au niveau communal existe néanmoins au Luxembourg et résulte de l'article 35 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, mais il n'a qu'un caractère consultatif.

122. S'il n'existe donc, en droit interne, qu'une faculté d'organiser un référendum dans le cas d'une fusion de communes, cette forme de consultation a toujours été utilisée sans exception, en référence notamment à l'article 5 de la Charte. Toutes les fusions intervenues ont ainsi été précédées de l'organisation d'un référendum et les décideurs politiques se sont toujours sentis liés par le résultat du référendum.

123. Alors que dans la plupart des pays, la législation relative aux collectivités locales définit clairement les formes et les procédures de consultation concernant les propositions de modification des limites, y compris le consentement officiel du conseil communal, ainsi que l'obligation de consulter les populations locales, le Luxembourg n'a pas souhaité rendre obligatoire cette procédure. La Charte prend certes parti en faveur du référendum local censé permettre à tous les habitants concernés d'exprimer leur opinion sur la modification ou la fusion proposée, mais ne l'impose pas néanmoins (contrairement à ce que réclame le SYVICOL), comme le rappelle la résolution 460 (2020) adoptée par le Forum statutaire du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe le 7 décembre 2020 proposant un commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale.

124. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs confirment ce qui avait déjà été souligné lors des visites précédentes : l'article 5 de la Charte est respecté. En effet, les changements des limites territoriales sont non seulement volontaires mais ils font toujours suite à une consultation par référendum des électeurs des communes concernées.

3.5 Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

1. Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
2. Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

3.5.1 Article 6.1

125. Pour permettre aux communes d'accomplir leurs missions tant obligatoires que facultatives le législateur a mis à leur disposition certains moyens. D'une part, les communes peuvent réaliser leurs attributions en régie propre; d'autre part, la loi leur offre différents moyens de collaboration par la constitution de syndicats de communes ou par voie de conventions en des matières d'intérêt communal avec d'autres entités juridiques.

126. Comme l'aménagement communal et le développement urbain constituent des matières qui deviennent de plus en plus complexes, il est devenu nécessaire de doter les administrations communales de personnel qualifié pour garantir l'application correcte de la législation dans ces domaines. C'est pour cette raison que le service technique communal est désormais réglementé par la loi communale telle que modifiée par la loi du 28 juillet 2011 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

127. Le service technique communal a pour mission d'assister les organes communaux d'une part, dans l'application de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain et de ses règlements d'exécution ; et d'autre part dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des projets et plans d'aménagement communaux et du règlement sur les bâtisses.

128. La loi impose de surcroît aux communes de 10.000 habitants et plus de se doter d'un service technique communal approprié. Ce service technique doit comprendre au moins un urbaniste ou un aménageur répondant aux conditions légales qui régissent la profession ainsi que, selon les besoins, un ou plusieurs fonctionnaires de la carrière de l'ingénieur technicien.

129. Chaque commune de moins de 10.000 habitants peut décider d'engager un urbaniste ou un aménageur. Plusieurs communes de moins de 10.000 habitants peuvent décider, sous l'approbation du ministre compétent, d'engager en commun un urbaniste ou un aménageur, d'après les modalités définies par la loi communale pour l'engagement d'un secrétaire en commun.

130. Chaque commune de 3.000 habitants au moins est tenue d'avoir au moins un fonctionnaire communal de la carrière de l'ingénieur technicien (niveau Bachelor) chargé des missions du service technique.

131. Lors de la procédure de consultation, le ministère de l'Intérieur a souligné que l'objectif fixé par la loi était d'établir des critères minima de fonctionnement visant à garantir un niveau adéquat de la qualité du travail des services techniques des communes et qu'elles ne contestent pas cet objectif.

132. Pourtant, au vu de ces contraintes, les corapporteuses considèrent que la liberté des communes reste limitée dans ce domaine et concluent donc à une conformité partielle à l'article 6.1 de la Charte.

3.5.2 Article 6.2

133. Pour l'exécution d'une partie de leurs tâches, les communes engagent du personnel propre (fonctionnaires, employés, ouvriers) qui assure alors le service communal. Les communes sont libres de fixer leur organigramme et les postes de fonctionnaires qu'elles estiment nécessaire à ces fins, mais toujours sous réserve de l'approbation préalable du Ministre de l'Intérieur. En effet, si les communes désignent leurs besoins en personnel, c'est le Ministre de l'Intérieur qui approuve la création du poste et la nomination du fonctionnaire. Les épreuves d'admissibilité au concours sont organisées par l'Etat. Les fonctionnaires sont payés par la commune.

134. L'article 87 de la loi communale actuelle impose qu'il y ait dans chaque commune un secrétaire. C'est le règlement grand-ducal du 1er février 2008 qui règle les conditions d'admission et d'examen du secrétaire communal.

135. L'article 92 de la loi communale actuelle exige par ailleurs qu'il y ait dans chaque commune un receveur qui effectue les dépenses et les recettes de la commune. Comme tout autre membre du personnel communal, le receveur est placé sous la surveillance du collège des bourgmestres et échevins (article 57 de la loi communale). Celui-ci vérifie au moins tous les trois mois, avec le concours du secrétaire communal, la comptabilité du receveur. Le collège échevinal est également tenu de veiller à l'organisation de la sécurité du personnel de la recette.

136. Au vu des entretiens réalisés, les corapporteuses ne peuvent qu'exprimer leur préoccupation quant au fait que le recrutement du personnel soit encore soumis à une approbation préalable du Ministre de l'Intérieur, en ce qui concerne la création de postes et la nomination de fonctionnaires. La réforme de la tutelle administrative, une fois adoptée et mise en œuvre, devrait néanmoins faire disparaître cette approbation.

137. A cet égard, lors de la procédure de consultation, le ministère de l'Intérieur a confirmé que les créations de postes par le conseil communal et la nomination des fonctionnaires ne seront plus soumises à l'approbation du ministre avec l'entrée en vigueur prochaine de la réforme de la tutelle administrative⁹.

138. Dans l'attente de l'adoption de la loi qui permettra la suppression de l'approbation par le ministre, les corapporteuses concluent à une conformité partielle de la situation actuelle au Luxembourg à l'article 6.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

3.6 Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

1. Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
2. Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
3. Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

3.6.1 Article 7.1

139. Même si les bourgmestres sont nommés par le Grand-Duc et les échevins sont nommés par le ministre de l'Intérieur, tous deux doivent être choisis parmi les conseillers communaux et la procédure consiste à transmettre à l'administration de l'Etat la proposition de la fraction majoritaire du conseil communal nouvellement élu. Ce système ne soulève aucune critique de la part des élus locaux luxembourgeois, d'autant que la loi communale prévoit la possibilité de motion de censure lors du vote du budget, ce qui est un signe de responsabilité de l'exécutif communal devant le conseil élu.

140. La Constitution dispose à l'article 107, paragraphe 3 que le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil communal qui est directement élu. En cas d'inconduite notoire, de faute ou de négligence grave (notions non définies par la loi), les échevins peuvent être démis de leurs fonctions par le Ministre de l'Intérieur. Le bourgmestre peut être suspendu et démis de l'exercice de ses fonctions par le Grand-Duc. De fait, le Grand-Duc n'a jusqu'ici jamais utilisé ces possibilités.

141. Les rapporteuses ont été informées qu'en cas d'adoption de la proposition de révision de la Constitution actuellement en cours, ce sera dorénavant le Gouvernement en conseil, avec la précision additionnelle que la dissolution devra se faire « dans l'intérêt de la gestion de la commune ». A cet égard, les rapporteurs rappellent que les dispositions législatives prévoyant la nomination des bourgmestres et échevins et la possibilité de dissoudre le conseil communal directement élu par l'autorité centrale (le Grand-Duc ou le Gouvernement) sont en contradiction avec les principes démocratiques consacrés par la Charte.

142. Selon les corapporteuses, bien que dans la pratique, ces possibilités n'ont pas été mises en œuvre, l'existence de telles dispositions dans la loi rend la situation partiellement conforme à l'article 7.1 de la Charte.

⁹ La commission de la Chambre des députés a adopté à l'unanimité les derniers amendements au projet de loi n° 7514 qui aboutira à la réforme de la tutelle administrative.

En conséquence, les rapporteurs encouragent les autorités à supprimer la nomination des bourgmestres et échevins ainsi que la dissolution du conseil par l'administration centrale.

3.6.2 Article 7.2

143. Les titulaires des fonctions de bourgmestre et d'échevin perçoivent une indemnité destinée à les dédommager des frais entraînés par l'exercice de leurs fonctions. Les indemnités des bourgmestres et échevins sont fixées par le conseil communal, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur. Le règlement grand-ducal modifié du 13 février 2009 fixe les maxima de ces indemnités. En dehors de ces indemnités, les bourgmestres et les échevins ne peuvent jouir d'aucun émolument à charge de la commune sous quelque prétexte ou dénomination que ce soit (article 55 de la loi communale).

144. De manière générale, le montant des indemnités est considéré comme trop faible au vu des responsabilités exercées et du temps que cela nécessite, d'autant plus que le marché de l'emploi au Luxembourg est sous tension : il devient donc de plus en plus difficile de trouver des candidats à des mandats électifs locaux.

145. Les bourgmestres et les échevins n'ont pas droit aux jetons de présence qui peuvent être accordés aux conseillers communaux pour l'assistance aux séances du conseil et à celles de ses commissions. Cependant, cette interdiction, contenue dans l'article 55, ne s'applique pas aux frais de route, aux frais de séjour, ni aux frais de téléphone.

146. Les bourgmestres, échevins et conseillers communaux qui travaillent dans les secteurs public ou privé, de même que ceux qui exercent une profession indépendante ou qui sont sans profession et âgés de moins de 65 ans, ont droit à un congé politique pour remplir leur mandat. Le congé politique est réglé en détail par la loi communale et le règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux. Par exemple, pour les communes de 10 000 habitants et plus, le bourgmestre bénéficie d'un congé politique de 40 heures par semaine (temps plein) et les échevins de 20 heures par semaine (mi-temps). Les conseillers ont droit à 3 heures par semaine dans les communes de moins de 3.000 habitants et à 5 heures dans les autres communes. S'y ajoutent 9 heures pour chaque conseil communal, à répartir sur les membres par décision du conseil, principalement en fonction des activités au sein des syndicats de communes (art 3bis du RGD du 6.12.1989).

147. Dans le cadre de la réforme de la loi communale, une analyse au niveau de la protection sociale des élus est en train d'être réalisée. Le cas échéant, des adaptations du dispositif législatif sont à envisager. Par ailleurs, l'opportunité d'une augmentation du nombre d'heures hebdomadaires de congé politique est en train d'être évaluée par les services du ministère de l'Intérieur.

148. Bien que la situation pourrait être encore améliorée par les réformes évoquées lors des entretiens, les corapporteuses concluent que la réglementation luxembourgeoise est dans son ensemble conforme à l'article 7.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

3.6.3 Article 7.3

149. Lors des réunions, les corapporteuses n'ont entendu aucune critique concernant d'éventuelles restrictions à l'exercice d'un mandat électif.

150. Le cumul des mandats au niveau local et national n'est pas interdit. Le ministre de l'Intérieur a indiqué à la délégation du Congrès qu'une éventuelle suppression du cumul des mandats, à l'avenir, n'était pas exclue.

151. Les corapporteuses sont d'avis que la situation au Luxembourg est conforme aux dispositions édictées par l'article 7.3.

3.7 Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

1. Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
2. Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
3. Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

152. Dans sa Recommandation CM/Rec (2019) 3 du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales (adoptée par le Comité des Ministres le 4 avril 2019), le Conseil de l'Europe a souligné certains principes et lignes directrices essentiels dans le domaine du contrôle et a distingué trois types de contrôles : administratif, financier et démocratique. Les trois diffèrent et seul le premier est visé par l'article 8 de la Charte.

153. Ce contrôle administratif doit être régi par un ensemble de principes et de lignes directrices, dont ceux qui suivent :

- les actes soumis au contrôle doivent être clairement spécifiés dans la loi ;
- le contrôle administratif obligatoire et automatique doit être limité à des actes d'une certaine importance ;
- le contrôle administratif doit normalement se faire après l'exercice de ces compétences (contrôle a posteriori) ;
- les contrôles administratifs a priori doivent être limités autant que possible et, normalement, être réservés aux compétences déléguées ;
- la loi doit fixer le délai ou la période dont dispose l'autorité de contrôle pour effectuer ce contrôle, ou doit prévoir que le contrôle ait lieu dans un délai raisonnable ; dans le cas d'un contrôle a priori, l'absence de prise de décision par une autorité de contrôle dans un délai déterminé signifie que l'acte prévu peut prendre effet.

3.7.1 Article 8.1

154. Le contrôle administratif des communes est organisé par le titre 3 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 intitulé « De la tutelle administrative ». Mais de nombreux autres textes soumettent eux aussi des décisions des autorités communales à l'approbation d'une autorité supérieure.

155. Les corapporteuses estiment par conséquent que le Luxembourg respecte l'article 8.1 de la Charte.

3.7.2 Article 8.2

156. La Constitution a certes reconnu une autonomie locale aux communes mais a également mis en place une procédure de contrôle qui vise à protéger l'Etat d'une éventuelle atteinte, par une décision communale, aux intérêts fondamentaux de l'Etat. C'est la raison pour laquelle l'article 107 de la Constitution organise aussi le contrôle de la gestion communale. Ce contrôle, appelé à être allégé et simplifié selon le ministère de l'Intérieur, constitue de fait le maintien d'une forme de « tutelle administrative » et est exercé par le Grand-Duc et le Ministre de l'Intérieur.

157. La tutelle, ainsi exercée par le pouvoir étatique sur les communes, est organisée par la loi, qui prévoit différentes mesures de contrôle à l'égard des actes des communales. La loi définit différentes mesures de contrôle à l'égard des actes des autorités communales. La Direction des Affaires communales est surtout chargée d'examiner la légalité des actes des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes qui lui sont soumis. La tutelle d'approbation est exercée dans les cas expressément prévus par la loi.

158. Dans certains cas, le Ministre de l'Intérieur peut recourir à des mesures d'office, par exemple lorsqu'il s'agit de redresser un budget communal non conforme aux lois et règlements, non proposé ou non voté dans les délais prescrits. Il en est de même, lorsque le conseil communal cherche à éluder le paiement des dépenses obligatoires que la loi met à sa charge, en refusant leur allocation en tout ou en partie. Lorsque le collège des bourgmestre et échevins refuse ou omet d'ordonner les dépenses que la loi met à la charge de la commune, le Ministre de l'Intérieur peut ordonner que la dépense soit immédiatement payée. De la

même manière, si le collège des bourgmestre et échevins refuse ou omet d'établir un titre pour une recette due, le Ministre de l'Intérieur peut ordonner que la recette soit immédiatement recouvrée. Enfin, dans tous les cas où les budgets, comptes ou autres documents ne sont pas présentés dans les délais prescrits, le Ministre de l'Intérieur peut, conformément à l'article 108 de la loi communale, désigner un commissaire spécial qui exécutera aux frais des personnes en défaut les travaux en souffrance.

159. Mais il existe aussi une forme de tutelle sur les personnes : soit individuelle (suspension ou démission d'un bourgmestre ou d'un échevin), soit collective (dissolution du conseil communal). Elle s'apparente au pouvoir disciplinaire. La tutelle sur les personnes prises individuellement n'existe qu'à l'égard des bourgmestre et échevins qui sont à la fois organes communaux et représentants de l'Etat. Elle n'existe pas à l'égard des conseillers communaux.

160. Les dispositions relatives au contrôle financier se trouvent sous le titre 4 «De la comptabilité communale» de la même loi. Ici aussi, de nombreuses décisions des autorités communales, telles que l'approbation du budget et ses modifications en cours d'année, ainsi que l'arrêt des comptes, sont soumises à approbation ministérielle. Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur dispose d'un service chargé du contrôle sur place de la tenue de la comptabilité des communes.

161. Pour toutes ces raisons, les corapporteuses considèrent que la situation luxembourgeoise n'est que partiellement conforme à l'article 8.2 de la Charte.

3.7.3 Article 8.3

162. Dans ses deux précédentes recommandations, le Congrès avait déjà remis en question la conformité du système de tutelle administrative à la Charte et avait invité les autorités luxembourgeoises à « moderniser les dispositions législatives relatives au contrôle sur les collectivités locales, en vue de limiter la tutelle à un contrôle a posteriori pour des motifs de stricte légalité ». Pour autant, les échanges qui ont eu lieu avec les corapporteuses et notamment le point de vue du SYVICOL confirme que la tutelle de l'Etat persiste, notamment en matière d'urbanisme.

163. Les corapporteuses relèvent qu'une modification de la législation est en cours de préparation, avec pour objectif d'alléger et simplifier les tutelles générales d'annulation et de suspension. Beaucoup de décisions communales ne seront plus soumises à approbation préalable et deviendront exécutoires immédiatement, mais une grande partie d'entre elles devra toujours être communiquée au ministre de l'Intérieur, qui pourra les suspendre et les annuler endéans un certain délai. L'approbation implicite aura lieu à défaut de décision du ministre dans les trois mois de la transmission de l'acte. La modification principale consiste donc dans la simplification administrative de la tutelle. La transmission des actes communaux deviendra alors une obligation systématique et un dialogue institutionnel sur les questions de légalité sera mis en place. Les litiges sur des questions de pur droit seront tranchés par le juge administratif. Celui-ci ne sera cependant pas saisi automatiquement ou obligatoirement, mais seulement dans le cadre d'un recours contre une décision de l'autorité de tutelle.

164. En conséquence, les corapporteuses relèvent que la situation n'est toujours pas conforme à l'article 8.3 de la Charte, notamment en matière d'urbanisme et d'embauche des fonctionnaires, et accorderont donc une attention particulière au contenu et à la mise en œuvre de la législation en préparation.

3.8 Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.
2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
5. La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
6. Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.
7. Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence.
8. Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

3.8.1 Article 9.1

165. Dans le cadre des finances communales, il y a lieu de distinguer entre les ressources ordinaires des communes destinées à financer les frais de fonctionnement et les ressources extraordinaires des communes destinées à financer les dépenses d'investissement.

166. Les ressources ordinaires des communes sont destinées à couvrir leurs frais de fonctionnement. Elles peuvent être subdivisées comme suit :

- Les impôts locaux :
 - l'impôt commercial communal (26,1 % des recettes communales)
 - l'impôt foncier (1,4 % des recettes communales)
 - et divers autres impôts, à l'impact financier néanmoins négligeable
- Le fonds de dotation globale des communes (52 % des recettes communales)
- Les subventions étatiques pour le fonctionnement de certains services publics
- Les redevances locales pour :
 - l'approvisionnement en eau potable
 - l'élimination et l'épuration des eaux usées
 - l'élimination des déchets
 - la vente de produits et services divers (électricité, gaz, etc.)

167. Au-delà de cette répartition formelle, la question du caractère suffisant des ressources ainsi disponibles se pose et a notamment fait l'objet d'une étude de la part de la Banque centrale luxembourgeoise en date du 20 mars 2020. Celle-ci a certes conclu à une augmentation des recettes non affectées et à une hausse globale des dotations communales mais a également souligné le maintien de recettes affectées au fonctionnement de certains services publics et les difficultés rencontrées ponctuellement par quelques communes, du fait de la mise en œuvre de la réforme engagée en 2017.

168. Comme le rappelle la résolution 460 (2020) adoptée par le Forum statutaire du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe le 7 décembre 2020 proposant un commentaire contemporain du Congrès sur le rapport explicatif de la Charte européenne de l'autonomie locale, l'article 9.1 de la Charte insiste sur la liberté ou la latitude des collectivités locales de disposer au moins de leurs « ressources propres » dans l'exercice de leurs compétences. En conséquence, l'article 9.1 consacre à la fois un droit – celui d'avoir des ressources propres – et une liberté – celle d'en disposer comme elles l'entendent. Cette liberté se cristallise dans différentes décisions engageant des dépenses, la plus importante étant l'adoption du budget annuel. Par conséquent, les collectivités locales devraient être libres et autonomes pour l'adoption de leur propre budget.

169. Dans la mesure où la question de la libre disposition de ressources propres suffisantes semble toujours poser problème, comme cela a déjà été souligné en 2015 lors de la précédente Recommandation, les corapporteuses estiment donc que la situation luxembourgeoise n'est que partiellement conforme à l'article 9.1 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

3.8.2 Article 9.2

170. Au Luxembourg, la décentralisation des dépenses reste limitée : la part des collectivités territoriales dans le PIB et les dépenses publiques totales est faible par rapport à la moyenne des pays unitaires de l'OCDE (9,2 % du PIB et 28,7 % des dépenses publiques) et à la moyenne des pays de l'Union européenne (15,3 % du PIB et 33,5 % des dépenses publiques). Dans l'ensemble, les dépenses courantes ne représentent que 69 % des dépenses communales, traduisant le fait que les compétences des municipalités demeurent limitées, se concentrant sur les dépenses d'investissement et le financement des infrastructures et des services publics.

171. Tout comme pour les dépenses, les recettes des communes luxembourgeoises représentent une part relativement faible des recettes publiques totales et du PIB, comparée aux autres pays de l'OCDE et de l'Union européenne. Toutes les recettes fiscales sont des impôts propres. L'impôt commercial communal (ICC) constitue l'impôt le plus important à l'heure actuelle, il est prélevé sur les bénéficiaires des entreprises commerciales uniquement. En plus de l'ICC, les municipalités perçoivent également un impôt foncier, prélevé sur les propriétés bâties et non bâties. Comme pour l'ICC, le taux de l'impôt foncier est fixé par le conseil communal, mais il est soumis à l'approbation du ministère de l'Intérieur. Les communes perçoivent en outre le Fonds de dotation globale des communes (FDGC), dont le calcul repose essentiellement sur des critères tels que la population, le nombre d'emplois salariés, les indicateurs socio-économiques, le nombre de logements sociaux et la superficie de la commune, en plus d'un montant forfaitaire.

172. Au vu de ces données statistiques, les corapporteuses estiment que les recettes communales demeurent relativement raisonnables mais proportionnées aux compétences exercées : la situation luxembourgeoise est donc conforme à l'article 9.2 de la Charte.

3.8.3 Article 9.3

173. En ce qui concerne les taxes, l'article 107 de la Constitution ainsi que l'article 105 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 exigent l'approbation du Grand-Duc pour les règlements communaux introduisant des taxes, s'il s'agit de taxes ayant le caractère d'impôts proprement dits destinés à faire face aux dépenses générales du budget communal, comme par exemple les taxes relatives à la participation aux équipements collectifs.

174. L'autonomie fiscale des communes proclamée par l'article 107, paragraphe 3, reste donc en réalité soumise à la restriction selon laquelle les impôts prélevés doivent servir à couvrir un besoin financier. Or cette exigence de preuve n'est pas simple à satisfaire, comme en témoigne le refus d'approbation de certains règlements pris sur la base du pouvoir fiscal général des communes.

175. Les corapporteuses considèrent donc que la situation luxembourgeoise n'est que partiellement conforme à l'article 9.3 de la Charte.

3.8.4 Article 9.4

176. Les communes sont principalement tributaires de dotations et subventions, qui représentent environ la moitié de leurs recettes, un niveau légèrement supérieur à la moyenne des pays unitaires de l'OCDE (48,8 %) et qui s'établit environ à 10 points de pourcentage au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (41,1 %). Les recettes fiscales, les recettes tarifaires et redevances et les revenus du patrimoine représentent l'autre moitié des recettes, avec une pondération significative des recettes tarifaires et redevances en comparaison avec les normes internationales.

177. Au-delà de cet équilibre entre les différentes catégories de ressources, il n'existe pas au Luxembourg de mécanisme visant à garantir une évolution des ressources communales, qu'elles soient fiscales ou qu'elles relèvent de dotations de l'Etat, en fonction de la progression constatée du coût des compétences exercées.

178. Les corapporteuses estiment donc que cette situation n'est que partiellement conforme à l'article 9.4 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

3.8.5 Article 9.5

179. Une réforme financière importante est intervenue au Luxembourg en 2017, afin d'améliorer la stabilité des finances locales et réduire les disparités entre les communes en réajustant les critères de péréquation, tout en essayant de mieux tenir compte de leurs missions et besoins différents. Depuis la mise en œuvre de cette réforme, les communes ne peuvent conserver que jusqu'à 35% des recettes de l'impôt commercial communal (ICC), dans la limite où ce montant n'excède pas 35% de la moyenne nationale par habitant : le reste sert désormais à alimenter le fonds de péréquation (le Fonds de dotation globale des communes) qui organise une redistribution aux communes selon des critères uniformes, contribuant à la simplification et à la transparence du système.

180. Cependant, si le nouveau modèle réduit sensiblement les écarts de revenus, il génère aussi un certain nombre de nouvelles inégalités entre les communes. Malgré la garantie inscrite dans le texte de loi consistant en un versement de compensations étatiques aux communes désavantagées par le nouveau mode de distribution, il est incontestable que certaines subiront dans les faits une diminution de leur marge de manœuvre financière.

181. Les corapporteuses estiment par conséquent que la situation luxembourgeoise n'est que partiellement conforme à l'article 9.5 de la Charte.

3.8.6 Article 9.6

182. Soulignée par le SYVICOL lors des échanges, la consultation des communes par les autorités centrales luxembourgeoises, y compris sur les questions budgétaires, est une réalité en pratique sans toutefois être formalisée. C'est pourquoi cette procédure de consultation des autorités locales par le Gouvernement devrait être formalisée dans un texte. Les collectivités communales rencontrées confirment leurs attentes en la matière, sans que l'on ne sache pour l'instant si le projet de réforme de la loi communale parviendra à les satisfaire.

183. En ce qui concerne le paragraphe 6 de l'article 9 de la Charte, les corapporteuses concluent donc à une conformité partielle de la situation luxembourgeoise à la Charte, dans l'attente d'une obligation légale de consultation.

3.8.7 Article 9.7

184. Les impôts locaux et les dotations financières de l'Etat allouées via le Fonds de dotation globale des communes, constituent des revenus non affectés pour les communes, alors que les redevances locales et les subventions étatiques constituent des revenus affectés, dans la mesure où elles sont destinées à rémunérer des prestations précises des communes respectivement à financer des activités nettement délimitées.

185. Pour les corapporteuses, cette situation est conforme à l'article 9.7 de la Charte.

3.8.8 Article 9.8

186. Les communes luxembourgeoises peuvent recourir au crédit pour financer des dépenses d'investissement mais uniquement si un autre financement n'est ni possible ni économique et si le remboursement régulier des annuités est assuré.

187. Tout emprunt d'un montant supérieur à 50 000 euros reste par ailleurs soumis à l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

188. Quoi qu'il en soit, le recours à l'emprunt est limité aux moyens financiers nécessaires pour équilibrer le budget extraordinaire si tous les moyens provenant des reports ont été épuisés préalablement et à condition toutefois que le budget ordinaire puisse supporter la charge des remboursements en capital et en intérêts.

189. En dépit des conditions précédemment énumérées, les corapporteuses estiment que la situation est généralement conforme à l'article 9.8 de la Charte.

3.9 Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

1. Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
2. Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.
3. Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

3.9.1 Article 10.1

190. Les communes luxembourgeoises ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. La collaboration peut être réglée par convention soumise à approbation si la valeur dépasse 100.000€ (art. 173ter de la loi communale), moyennant différents types de sociétés de droit privé (art. 173bis), dont des associations sans but lucratif ou aller jusqu'à la création d'un syndicat de communes. Ces syndicats sont des établissements publics dont le fonctionnement est réglé en détail par la loi du 23 février 2001. Ils sont créés par arrêté grand-ducal suite à des délibérations concordantes par lesquelles toutes les communes membres marquent leur volonté de constituer un syndicat. L'intervention du pouvoir central est donc nécessaire, mais cela ne pose pas de problème en pratique.

191. Les corapporteuses considèrent donc que la situation au Luxembourg est conforme à l'article 10.1 de la Charte.

3.9.2 Article 10.2

192. Les communes luxembourgeoises peuvent adhérer à des associations de collectivités ayant pour objet la promotion de leurs intérêts communs. Ces associations jouent un rôle fondamental dans la représentation et la défense des droits, pouvoirs et intérêts des collectivités locales et mènent de nombreuses activités au nom de toutes ces collectivités (et pas seulement en faveur de leurs membres). Il peut s'agir d'activités de lobbying auprès des gouvernements ou parlements nationaux ou régionaux. Elles peuvent également promouvoir des activités et initiatives en faveur de l'ensemble des collectivités locales, s'agissant par exemple de programmes de formation, de publications et d'études, de campagnes de sensibilisation, etc. Le SYVICOL en constitue la meilleure illustration. En effet, depuis 1986, il travaille en faveur de la promotion, la sauvegarde et la défense des intérêts généraux et communs de ses membres.

193. Cette association a ainsi réussi à s'imposer comme porte-parole des communes en devenant l'interlocuteur privilégié du Gouvernement pour toutes les questions concernant le secteur communal. A côté du travail de «lobbying» dans le cadre des processus décisionnels au niveau national, le SYVICOL s'investit activement dans plusieurs organismes européens et internationaux ayant pour vocation la défense des intérêts communaux.

194. Plus globalement, aucun texte n'interdit une telle adhésion des collectivités luxembourgeoises, ni au niveau national, ni au niveau international : il s'agit donc d'une liberté ouverte aux communes qui l'utilisent sans hésitation.

195. Les corapporteuses estiment par conséquent que la situation est pleinement conforme à l'article 10.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale.

3.9.3 Article 10.3

196. Le Luxembourg autorise ses collectivités à coopérer avec des collectivités territoriales d'autres Etats, soit dans le cadre d'une collaboration transfrontalière, soit dans le cadre plus général des actions internationales à condition de ne pas affaiblir la diplomatie de l'Etat luxembourgeois.

197. La coopération transfrontalière peut revêtir différentes formes, depuis des « jumelages » plus ou moins symboliques entre collectivités locales éloignées jusqu'à des accords de coopération de grande envergure entre collectivités locales situées de part et d'autre d'une frontière luxembourgeoise, mais confrontées à des problématiques communes telles que la question des transports, de la qualité de l'air ou des déchets.

198. Les corapporteuses concluent donc que la situation est en totale conformité avec l'article 10.3 de la Charte.

3.10 Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

199. Conformément au paragraphe 1 de l'article 107 de la Constitution, les communes sont dotées de la personnalité juridique. Elles peuvent donc introduire un recours en justice notamment contre tout acte étatique qui pourrait porter atteinte au libre exercice de leurs compétences.

200. Un recours juridictionnel peut également être intenté contre des mesures de tutelle. L'article 107 de la loi communale prévoit également que les autorités locales disposent d'un droit de recours en annulation concernant toute décision à caractère individuel ou réglementaire qui aurait fait l'objet d'une annulation ou d'un refus d'approbation par le Grand-Duc, par le Ministre de l'Intérieur ou par une autre autorité de tutelle. Ce recours est introduit devant la Cour administrative.

201. En ce qui concerne les délibérations des conseils communaux qui sont soumises à l'approbation d'une autorité supérieure, les autorités communales peuvent se pourvoir devant la Cour administrative en cas de refus d'approbation.

202. Dès lors, les corapporteuses considèrent que la situation luxembourgeoise est en tout point conforme à l'article 11 de la Charte.

4. AUTRES QUESTIONS LIÉES À L'AUTONOMIE LOCALE

Gestion de la crise sanitaire

203. En 2020, la déclaration de l'état de crise sanitaire en raison de la pandémie de la Covid-19 au Luxembourg a rendu nécessaire des mesures d'adaptation du cadre juridique applicable aux communes, complémentaires ou dérogoires au régime de droit commun. Le ministère de l'Intérieur a initié, le plus souvent après concertation avec le SYVICOL, les lois et règlements grand-ducaux nécessaires pour assurer le fonctionnement des organes de la commune ainsi que pour l'accomplissement ou la prorogation de certains actes, la suspension, la modification, voire la simplification de procédures administratives et finalement la suspension de délais de recours contentieux.

204. Ainsi ont été introduits dans le contexte de la pandémie de Covid-19 : la participation aux séances du conseil communal par visioconférence ; le vote par procuration au conseil communal et au collège des bourgmestre et échevin ; la suppression de l'approbation du ministre de la délibération portant transfert de la salle de séances du conseil communal ; la célébration de mariages dans un autre lieu que la maison communale ; la participation par visioconférence des citoyens aux réunions publiques dans le cadre des procédures d'adoption de plans d'aménagement général ; la suspension des délais de consultation des plans d'autorisations de construire et la suspension des délais de recours contentieux contre les autorisations de construire ; des procédures simplifiées pour l'engagement de personnel pour la mise en œuvre de l'organisation scolaire de l'enseignement fondamental ; la prolongation de la durée de validité des cartes d'identité.

205. Les mesures nationales de lutte contre la pandémie ont également eu des effets sur les communes et furent expliquées par le ministère de l'Intérieur à travers plus de 130 circulaires transmises aux communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance d'une commune au fur et à mesure des événements. Les mesures concernaient le secteur HORECA, la prévention et la protection de la santé des personnes par une campagne de vaccination et les gestes barrières, les activités économiques, les rassemblements de personnes, les activités sportives, de culture physique, scolaires et musicales, le télétravail, l'ouverture des guichets au public, le plan de continuité d'activité communal, l'engagement d'urgence de personnel, la célébration de mariages, les services d'éducation et d'accueil et finalement les congés pour raisons familiales et pour soutien familial.

206. Tout en encourageant le recours des agents communaux au travail à distance, le ministère de l'Intérieur a veillé, en coopération étroite avec les responsables du secteur communal, à ce que le fonctionnement des administrations soit assuré pendant l'état de crise et tout au long de la pandémie. Le SYVICOL et les collectivités interrogées reconnaissent unanimement les efforts accomplis durant cette période.

207. Le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Santé ont mis en place un point de contact réservé aux bourgmestres auprès de l'Inspection sanitaire pour améliorer la communication entre les autorités nationales compétentes en matière de santé publique et les communes pendant la pandémie de la Covid-19. Ce point de contact était accessible par téléphone et par e-mail. Confrontées à une surcharge exceptionnelle de travail provoquée par la crise sanitaire, les communes considèrent que leur autonomie locale ne s'en est pas trouvée affectée et se félicitent des moyens informels de communication qui ont très bien fonctionné entre elles mais aussi avec les autorités gouvernementales afin de garantir un fonctionnement satisfaisant des services essentiels.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

208. Admis sans réserve dans la législation interne, le principe de l'autonomie locale tel qu'affirmé par la Charte européenne de l'autonomie locale, est donc pleinement reconnu et respecté au Luxembourg. La Constitution le consacre pleinement, conformément à l'article 2 de la Charte.

209. Le droit luxembourgeois reconnaît pleinement aux communes le droit de gérer par leurs propres organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. Les dispositions constitutionnelles et législatives portant sur le concept de l'autonomie locale (article 3) se révèlent donc en totale conformité avec la Charte.

210. Il convient de continuer à encourager le gouvernement à délimiter plus clairement les compétences entre l'Etat et les communes (article 4.1 et 4.2) afin de créer un cadre dans lequel l'autonomie communale puisse s'exercer et se développer pleinement. Ceci étant, les corapporteuses considèrent donc que l'article 4.6 de la Charte est désormais davantage respecté en pratique que lors de la dernière visite, même si une formalisation de la procédure de consultation, toujours réclamée par les autorités locales, s'avère indispensable. Une réserve subsiste quant à la conformité de la situation luxembourgeoise à l'article 4.4 de la Charte.

211. La fusion des communes et la protection des limites territoriales des collectivités locales au Luxembourg sont convenablement assurées (article 5). Chaque changement des limites territoriales est volontaire et s'effectue dans les faits après une consultation par referendum des électeurs des communes concernée, même si celle-ci n'est pas obligatoire.

212. S'agissant des structures administratives (article 6, paragraphe 1) l'application de cette disposition n'est que partiellement satisfaisante, puisque l'approbation préalable du Ministre de l'Intérieur demeure la règle dans certains cas, notamment en matière de recrutement de personnel, de création de postes et la nomination de fonctionnaires. Dans l'attente de l'adoption de la loi qui permettra la suppression de cette approbation par le Ministre dans le cadre de la réforme de la tutelle administrative, les corapporteuses estiment que la situation actuelle au Luxembourg demeure partiellement conforme au paragraphe 2 de l'article 6 de la Charte.

213. Les conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local sont globalement satisfaisantes et bénéficient d'un certain nombre de garanties au Luxembourg. Les mandats électifs locaux cependant semblent peu attractifs au regard du niveau jugé insuffisant de la compensation financière. La difficulté à concilier obligations professionnelles et exercice du mandat, ou encore la crainte de voir engagée sa responsabilité civile ou pénale sont également autant de freins à l'intérêt que pourraient susciter les mandats électifs locaux. En outre, les dispositions législatives prévoyant la nomination des bourgmestres et échevins et la possibilité de dissoudre le conseil communal directement élu par l'autorité centrale sont en contradiction avec les principes démocratiques consacrés par la Charte et devraient donc être supprimées.

214. Comme en 2015, la tutelle administrative pour le niveau communal reste sujette à certaines préoccupations, en dépit d'annonces de réformes dans ce domaine. En l'état actuel, la situation n'est donc toujours pas conforme à l'article 8. Les corapporteuses considèrent que l'application des paragraphes 2 et 3 de l'article 8 présente encore quelques difficultés, notamment en matière d'urbanisme et d'embauche des fonctionnaires et accorderont donc une attention particulière au contenu de la révision législative en cours.

215. S'agissant des ressources financières des collectivités locales (article 9), la Charte apparaît comme partiellement respectée dans la mesure où la question de la libre disposition de ressources propres suffisantes semble toujours rencontrer des limites. Les corapporteurs espèrent que la réforme financière engagée en 2017 continuera de produire également des effets positifs dans ce domaine, comme l'a souligné la Banque centrale, et estiment que la procédure de consultation des autorités locales par le Gouvernement mériterait d'être formalisée dans un texte, alors qu'elle existe d'ores et déjà largement dans les faits.

216. Le droit d'association (article 10) est garanti en droit et mis en œuvre de façon satisfaisante par les autorités locales : celles-ci peuvent coopérer entre elles, adhérer à des associations pour la protection et la promotion de leurs intérêts et prendre part à la coopération internationale avec d'autres collectivités d'autres Etats.

217. Enfin, la protection légale de l'autonomie locale (article 11) est pleinement respectée puisque les collectivités locales peuvent sans difficulté tenter un recours si elles s'estiment victimes d'une décision illégale ou si elles considèrent leurs intérêts lésés par une décision de l'Etat.

ANNEXE - Programme des réunions du suivi à distance effectué par le Congrès au Luxembourg

**SUIVI DE L'APPLICATION DE LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE :
LUXEMBOURG**

**PROGRAMME DES RÉUNIONS À DISTANCE
6 - 7 octobre 2021**

Délégation du Congrès :

Rapporteuses :

Mme Marjorie CROVETTO
Rapporteuse sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, NI¹⁰
Membre de la Commission de la gouvernance du
Congrès
Adjointe au Maire de Monaco

Mme Christine CHEVALLEY
Rapporteuse sur la démocratie locale
Chambre des pouvoirs locaux, GILD¹
Membre de la Commission de la gouvernance du
Congrès
Maire de la commune de Veytaux (Suisse)

Secrétariat du Congrès :

Mme Svitlana PEREVERTEN
Co-Secrétaire de la Commission de suivi du Congrès

Expert :

M. Nicolas KADA
Membre du Groupe d'Experts Indépendants sur la Charte
européenne de l'autonomie locale (France)

10 PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des socialistes, verts et démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

Mercredi 6 octobre 2021

Réunion avec :

**LA DÉLÉGATION NATIONALE LUXEMBOURGEOISE AUPRÈS DU CONGRÈS
et
LE SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)**

DÉLÉGATION NATIONALE LUXEMBOURGEOISE AUPRÈS DU CONGRÈS

**M. Emile EICHER, Président de la délégation
et Bourgmestre de la commune de Clervaux**

**Mme Martine DIESCHBURG-NICKELS, Vice-Présidente de la délégation
et Conseillère communale de Strassen**

Mme Christine SCHWEICH, Conseillère communale de Mondercange

SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)

M. Emile EICHER, Président et Bourgmestre de la commune de Clervaux

Mme Lydie POLFER, Première Vice-Présidente

M. Louis OBERHAG, Vice-Président

M. Gérard KOOB, Secrétariat du Syvicol

Mme Johanne FALLECKER, Secrétariat du Syvicol

Mme Elisabeth BECKER, Secrétariat du Syvicol

Mme Vanessa SCHMIT, Secrétariat du Syvicol

COLLÈGE ÉCHEVINAL DE LA VILLE DE LUXEMBOURG

Mme Lydie POLFER, Bourgmestre

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Mme Taina BOFFERDING, Ministre de l'Intérieur

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

M. Fernand ETGEN, Président de la Chambre des députés

**M. Dan BIANCALANA, Président de la Commission des Affaires intérieures et de
l'Égalité entre les femmes et les hommes**

MÉDIATEUR DU GRAND-DUCHÉ DU LUXEMBOURG

Mme Claudia MONTI, Médiateure

Jeudi 7 octobre 2021

COUR CONSTITUTIONNELLE

M. Roger LINDEN, Président

MUNICIPALITÉ DE WILTZ

M. Fränk ARNDT, Bourgmestre

M. Bob WETZEL

Mme Francine HAHN, Secrétaire communale

MUNICIPALITÉ DE CONSDORF

Mme Edith JEITZ, Bourgmestre

M. Christophe BASTOS, Secrétaire communal

EXPERT INDÉPENDANT

M. Ronald MAYER, Membre du Groupe d'experts indépendants (GIE)