

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 470 (2022)¹ Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Luxembourg

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après «le Congrès») se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.*b.*, de la Charte du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux annexée 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 2, 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, Villes et communautés durables, et 16 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 15 May 1987. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} 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 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 à 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 les 6 et 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;

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 juridique si elles s'estiment victimes d'une décision illégale ou si elles considèrent leurs intérêts lésés par une décision de l'État;

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'État 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, de la nomination de fonctionnaires, ainsi qu'en matière de

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 23 mars 2022 et adoption 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 (L, GILD).

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 existant sur le marché de l'emploi et du 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'État 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 à s'assurer que les ressources communales augmentent en fonction 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 les mandats électifs et les 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 des échevins et la dissolution du conseil directement élu ne seront plus une compétence du niveau central (du grand-duc ou du gouvernement) ;

g. signer et à 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 appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à 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.