



STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE

Luxembourg

LUXEMBOURG

Municipalities and districts



STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE

Luxembourg

Situation en 2007

*Sur la carte ci-contre, le nom de **Remerschen** est à remplacer par celui de **Schengen**, cette commune ayant changé de nom par la loi du 24 juillet 2006*

Édition anglaise :

Structure and operation of local and regional democracy: Luxembourg

Études éditées dans la série « Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale » :

1^{re} édition

1992 : *Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Suède, Suisse.*

1993 : *Estonie, Hongrie, Lituanie, Malte, République tchèque, Royaume-Uni, Turquie.*

2^e édition

La 2^e édition a commencé en 1996. Elle comprendra une étude individuelle pour chacun des États membres du Conseil de l'Europe.

Déjà parus : *Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Lituanie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie.*

3^e édition (série brochure)

La 3^e édition a commencé en 2004. Les études individuelles pour chacun des États membres ne sont plus publiées avec un ISBN.

2004 : *République tchèque, Hongrie*

2006 : *Belgique, Islande, Lettonie, Lituanie, Malte, Portugal,*

2007 : *Luxembourg, Slovénie, Suède*

Pour toute information complémentaire, contacter :

Direction des institutions démocratiques

DG de la démocratie et des affaires politiques

Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tél. : +33 (0)3 88 41 24 14

Fax : +33 (0)3 88 41 27 84

e-mail : siobhan.montgomery@coe.int

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

© Conseil de l'Europe, décembre 2007

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

TABLE DES MATIÈRES

Page

1.	CADRE JURIDIQUE	1
1.1.	Dispositions constitutionnelles	1
1.2.	Textes législatifs.....	2
2.	STRUCTURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES	2
2.1.	Subdivisions	2
2.2.	Données statistiques concernant les collectivités locales	2
2.3.	Réglementation concernant la modification des structures.....	3
2.4.	Services généraux de l'administration centrale au niveau local/régional	3
3.	ORGANES DES COLLECTIVITÉS LOCALES	5
3.1	Organe délibérant	5
3.2	Organe exécutif.....	5
3.3.	Répartition des pouvoirs et responsabilités des différents organes de la collectivité locale	5
3.4.	Dispositions juridiques concernant les structures internes.....	8
4.	PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS À LA PRISE DE DÉCISION	8
4.1.	Référendums locaux	8
4.2.	Autres formes de participation directe.....	8
5.	STATUT DES ÉLUS LOCAUX	8
5.1.	Conditions d'éligibilité et durée du mandat.....	8
5.2.	Devoirs et responsabilités des élus locaux	9
5.3.	Conditions de travail.....	9
5.4.	Rémunération.....	9
6.	RÉPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES DIVERSES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES	9
7.	COOPÉRATION ET AUTRES TYPES DE RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES	15
7.1.	Coopération institutionnalisée	15
7.2.	Coopération entre collectivités locales/régionales de différents pays	15
8.	FINANCES	15
8.1.	Impôts	15
8.2.	Subventions	16
8.3.	Péréquation financière	17
8.4.	Autres sources de revenus	17
8.5.	Emprunts.....	17
8.6.	Contrôle économique	17
9.	CONTRÔLES EXERCÉS SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES	18
10.	RECOURS DES INDIVIDUS VIS-À-VIS DES AUTORITÉS LOCALES	19
11.	PERSONNEL COMMUNAL	19

1. CADRE JURIDIQUE

1.1. Dispositions constitutionnelles

L'article 107 de la Constitution définit les principes réglant la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'État dans les termes suivants:

«1. Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.

2. 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.

3. Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil.

4. La commune est administrée sous l'autorité du collège du bourgmestre et des échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège du bourgmestre et des échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.

5. La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. La commune participe à la mise en oeuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.

6. La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. »

Le pouvoir communal ne se trouve pas sur un pied d'égalité avec les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Bien que d'origine constitutionnelle, il constitue un pouvoir subordonné en ce sens qu'il est fonction de la loi et qu'il n'existe que dans les limites que celle-ci détermine.

Les autorités communales doivent se conformer aux lois et règlements généraux auxquels les règlements communaux ne peuvent déroger.

Les affaires purement communales n'ont pas été déterminées par une loi postérieure à la Constitution de 1868. Aussi faut-il se reporter à un décret du 14 décembre 1789, relatif à la Constitution des municipalités, toujours en vigueur dans le Grand-Duché, pour définir la compétence autonome de l'administration communale.

1.2. Textes législatifs

La principale loi sur les collectivités locales est la Loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

La Loi communale est divisée en 5 titres:

Titre 1: Division du pays, le territoire de la commune et son nom.

Titre 2: Composition et attributions des organes de la commune.

Titre 3: Tutelle administrative.

Titre 4: Comptabilité communale.

Titre 5: Dispositions diverses.

2. STRUCTURE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

2.1. Subdivisions

L'État luxembourgeois, en raison de l'exiguïté de son territoire, ne connaît ni régions, ni départements; la commune est la seule application du principe de la décentralisation territoriale.

2.2. Données statistiques concernant les collectivités locales

Nombre: Actuellement il y a 116 communes. En 1950 il y avait 127 communes.

La taille des communes au Luxembourg

Superficie	Nombre de communes
moins de 10 km ²	9
10-20 km ²	48
20-30 km ²	38
30-40 km ²	11
40-50 km ²	6
50 km ² et plus	4

La population des communes au Luxembourg
Données au 01/04/2005

Habitants	Nombre de communes
moins de 1 000	23
1 001 - 5 000	71
5 001 - 10 000	15
10 001 - 50 000	6
50 001 - 100 000	1

2.3. Réglementation concernant la modification des structures

Les limites des communes ne peuvent être changées que par une loi en vertu de l'article 2 de la Constitution.

Abstraction faite des fusions de communes qui eurent lieu en 1920, 1977, 1978 et 2006, les limites des communes n'ont guère subi de changements depuis le début du 20^e siècle. Les fusions ne peuvent avoir lieu que suite à des délibérations concordantes des conseils communaux intéressés.

La Loi communale prévoit dans son article 2 que « la création de nouvelles communes, soit par l'érection en commune distincte de fractions d'une ou de plusieurs communes, soit par fusion de deux ou plusieurs communes, ainsi que la modification de leurs limites, ne peuvent se faire que par la loi. »

Aucune fusion ne pourra intervenir sans la consultation préalable des populations locales par voie de référendum conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ratifiée par la loi du 18 mars 1987.

2.4. Services généraux de l'administration centrale au niveau local/régional

Au point de vue administratif le Grand-Duché est divisé en trois districts dont les chefs-lieux sont établis à Luxembourg, à Diekirch et à Grevenmacher. Il y a dans chaque district un fonctionnaire nommé par le Grand-Duc et portant le titre de commissaire de district. Les commissaires de district sont placés sous la surveillance du Ministre de l'Intérieur, excepté les cas d'urgence et ceux pour lesquels des lois ou règlements spéciaux en disposent autrement.

Leur compétence s'étend à toutes les communes de leur ressort, à l'exception de la Ville de Luxembourg qui reste sous l'autorité directe du Ministre de l'Intérieur. Leurs attributions sont fixées par l'article 114 de la Loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

LES TROIS DISTRICTS ADMINISTRATIFS

	Nombre de communes		Habitants (01.04.2005)		Superficie en km ²	
	absolu	en %	absolu	en %	absolu	en %
Diekirch	43	37,07	71 701	15,18	1 157,24	44,74
Luxembourg	47	40,52	343 725	72,74	904,34	34,97
Grevenmacher	26	22,41	57 061	12,08	524,78	20,29
Somme	116	100,00	472 487	100,00	2 586,36	100,00

3. ORGANES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

3.1 Organe délibérant

L'organe délibérant est le conseil communal. Il est élu tous les 6 ans par les habitants luxembourgeois et étrangers ayant les qualités requises pour être électeurs. Le nombre de ses membres varie en fonction de la population de la commune (de 7 à 27 conseillers), eu égard aux recensements de la population qui ont lieu tous les 10 ans. Le nombre des conseillers attribués à chaque commune est fixé par règlement grand-ducal.

Chaque commune forme une circonscription électorale. Le Luxembourg connaît deux systèmes pour voter : dans les communes ayant moins de 3.000 habitants (environ 80 communes) les élections se font d'après le système de la majorité relative, c'est-à-dire les candidats qui obtiennent le plus de voix sont élus. Dans les communes dont le nombre d'habitants est égal ou supérieur à 3.000, les candidats se présentent sous forme de groupements politiques et les élections se font d'après le système de la représentation proportionnelle.

3.2 Organe exécutif

L'organe exécutif de la commune est le collège du bourgmestre et des échevins.

Il se compose dans chaque commune du bourgmestre et de deux échevins. Dans les plus grandes communes le nombre des échevins peut être relevé à :

- trois dans les communes de 10.000 à 20 000 habitants ;
- quatre dans les communes de plus de 20 000 habitants ;
- six dans la Ville de Luxembourg (environ 84 000 habitants).

Les bourgmestres et les échevins des villes sont nommés pour six ans par le Grand-Duc; les échevins des autres communes sont nommés pour la même durée par le Ministre de l'Intérieur. Les bourgmestres et les échevins sont choisis parmi les membres du conseil communal qui ont la nationalité luxembourgeoise.

3.3. Répartition des pouvoirs et responsabilités des différents organes de la collectivité locale

Les affaires communales n'ont pas été déterminées par une loi postérieure à la Constitution de 1868. Elles trouvent toujours leur base dans deux anciens décrets du Régime français. Aux termes d'un décret de 1789 : «Les fonctions propres au pouvoir municipal sont de régir les biens et les revenus communaux des villes, bourgs, paroisses et communautés ; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs; de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.» Ces missions originaires des communes ont été précisées dans un autre décret, datant de 1790.

Elles ont au fil des années été complétées, modifiées ou concrétisées par des lois spécifiques dans différents domaines qui ont gagné en importance. Ainsi, un certain nombre de compétences sont venues s'ajouter aux compétences originaires des communes. Dans d'autres domaines, les compétences ont été transférées à l'État et à ses administrations. Dans d'autres domaines encore un partage des compétences entre l'État et les communes a été introduit par le législateur.

Comme matières relevant de la compétence communale nous connaissons aujourd'hui les matières suivantes :

- l'aménagement du territoire communal ;
- la voirie communale et la réglementation de circulation y relative ;
- l'enseignement préscolaire et primaire ;
- l'état civil ;
- l'assistance publique (et les cimetières) ;
- l'alimentation de la population en eau potable ;
- l'évacuation des eaux usées ;
- l'hygiène publique ;
- la gestion des déchets ménagers ;
- dans le domaine de l'environnement il y a une compétence partagée entre l'État et les communes en ce qui concerne la gestion des déchets problématiques, le bruit et la pollution de l'atmosphère.

À côté des missions obligatoires, les communes remplissent des missions facultatives dans la mesure où leur situation financière le leur permet. Dans ce contexte on peut citer par exemple tout ce qui concerne le sport, tout ce que les communes font dans le domaine de la culture, l'enseignement musical, les engagements des communes dans le domaine du tourisme, l'activité des communes dans l'encadrement des enfants en-dehors des heures scolaires (cantines, aide aux devoirs à domicile, maisons-relais).

a) Attributions du conseil communal

En tant qu'organe principal du pouvoir communal, le conseil communal décide sur tout ce qui est d'intérêt communal (article 28 de la Loi communale).

La loi confère au conseil le soin de faire les règlements communaux, notamment des règlements de police, sanctionnés par des pénalités.

La compétence du conseil communal est quasiment illimitée en ce qui concerne l'administration intérieure de la commune. Ainsi le conseil communal décide sur tout ce qui concerne les biens communaux, les recettes, les dépenses, les travaux à effectuer, les établissements publics des communes etc... Il nomme, révoque et démissionne les fonctionnaires et employés de la commune. Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il peut établir des impositions communales.

b) Attributions du collège du bourgmestre et des échevins

Les attributions du collège du bourgmestre et des échevins sont énumérées dans la Loi communale du 13 décembre 1988. Elles sont d'ordre général et d'ordre communal.

En tant qu'organe du pouvoir central, le collège échevinal est chargé, sur le territoire de la commune, de l'exécution des lois et arrêtés grand-ducaux et ministériels, pour autant qu'ils ne concernent pas la police.

En tant qu'organe du pouvoir communal, le collège du bourgmestre et des échevins est chargé de la publication et de l'exécution des décisions du conseil communal, de la direction des travaux communaux, de la surveillance des services communaux, de l'administration des établissements communaux et du contrôle des établissements publics placés sous la surveillance de la commune.

Le collège du bourgmestre et des échevins instruit les affaires à soumettre au conseil communal et il établit l'ordre du jour des réunions du conseil communal.

Il est chargé en outre de l'administration des propriétés de la commune ainsi que de la conservation de ses droits. Il surveille les fonctionnaires, employés et ouvriers de la commune et leur applique les mesures qui découlent impérativement des dispositions de la loi en matière de congés, promotions et autres droits statutaires.

Il représente la commune en justice et enfin il a la garde des archives, des titres et des registres de l'état civil.

Dans certains cas d'urgence, c'est-à-dire dans des situations où il se présente des événements imprévus qui pourraient engendrer des dommages ou des dangers pour la population, le collège échevinal peut édicter des règlements et ordonnances de police, sans être obligé de consulter au préalable le conseil communal. Ces mesures d'urgence doivent évidemment être confirmées par la suite par le conseil communal.

c) *Attributions du bourgmestre*

Le bourgmestre est président du conseil communal et président du collège du bourgmestre et des échevins. Mais il détient aussi des compétences propres, ceci d'un côté en tant qu'organe de la commune et, d'un autre côté, en tant qu'organe de l'État.

En tant qu'organe de la commune sa mission consiste dans la signature des règlements et arrêtés du conseil communal et du collège du bourgmestre et des échevins, des publications, des actes et de la correspondance de la commune. Ensuite l'exécution des règlements communaux de police lui revient et dans ce contexte la matière la plus importante qu'il a dans ses attributions est l'exécution des règlements sur les bâtisses. C'est donc le bourgmestre qui délivre les autorisations de bâtir et qui contrôle le respect de ces autorisations.

En tant qu'organe de l'État, le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements grand-ducaux et ministériels en matière de police. En cas d'urgence, il peut requérir directement l'intervention de la force publique (police et/ou armée) pour lui venir en aide.

Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions de police en tout ou en partie à un des échevins de la manière décrite par la loi.

Le bourgmestre remplit également les fonctions d'officier de l'état civil; il est particulièrement chargé de faire observer tout ce qui concerne les actes de l'état civil et la tenue des registres. Il peut déléguer à un ou plusieurs fonctionnaires communaux âgés de minimum 25 ans les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil pour la réception des déclarations de naissance, de partenariat et de décès, ainsi que pour la mention en marge de tous actes ou jugements sur les registres de l'état civil.

Enfin il est autorisé à légaliser des signatures sous certaines conditions.

3.4. Dispositions juridiques concernant les structures internes

La Loi communale modifiée du 13 décembre 1988 contient quelques dispositions ayant trait aux structures internes des collectivités locales. Bien que chaque conseil communal soit libre de fixer les dispositions de son règlement interne, un règlement-type d'ordre intérieur du conseil communal a été élaboré par les services du Ministère de l'Intérieur et mis à la disposition des communes par voie de circulaire.

4. PARTICIPATION DIRECTE DES CITOYENS À LA PRISE DE DÉCISION

4.1. Référendums locaux

Le conseil communal peut appeler les électeurs à se prononcer par la voie du référendum dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine. Le référendum est de droit lorsque la demande en est faite par une partie déterminée des électeurs de la commune. Dans ce cas, le conseil doit organiser le référendum dans les trois mois suivant la demande.

Les modalités du référendum sont fixées par règlement grand-ducal. Les dispositions de la loi électorale relatives au vote obligatoire sont applicables. Le référendum n'a qu'un caractère consultatif.

4.2. Autres formes de participation directe

Le conseil communal ou le collège du bourgmestre et des échevins peuvent inviter les administrés de la commune, en totalité ou en partie, à faire connaître leur opinion au sujet d'un problème communal spécifique.

La participation à une telle consultation est facultative.

Les modalités sont déterminées par l'autorité consultante.

Le résultat de la consultation est communiqué au conseil communal.

5. STATUT DES ÉLUS LOCAUX

5.1. Conditions d'éligibilité et durée du mandat

Pour être candidat lors des élections communales, il faut être âgé d'au moins 18 ans le jour de l'élection et être de nationalité luxembourgeoise ou bien être ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne. Il faut avoir sa résidence habituelle depuis six mois au moins sur le territoire de la commune dans laquelle on pose sa candidature, ne pas être condamné à une peine criminelle ou correctionnelle impliquant l'emprisonnement, ni être placé sous tutelle. Pour les non-luxembourgeois il faut en plus résider au Grand-Duché de Luxembourg depuis cinq ans au moins lors du dépôt de la candidature.

Les mandats sont renouvelés suite aux élections communales qui ont lieu tous les six ans le deuxième dimanche du mois d'octobre.

5.2. Devoirs et responsabilités des élus locaux

Il est interdit à l'élu qui a un intérêt direct ou indirect dans une affaire soumise aux délibérations du conseil communal dont il est membre de participer aux délibérations, discussions et votes concernant ce point. Le délit d'immixtion est réprimé par le code pénal.

En cas d'inconduite notoire, de négligence ou de faute grave, le bourgmestre ou l'échevin peut être suspendu ou révoqué de ses fonctions par l'autorité qui l'a nommé à son poste. En cas de comportement illicite, il est responsable des dommages causés à la collectivité.

5.3. Conditions de travail

C'est la législation nationale qui détermine les conditions de travail du conseil communal, mais la pratique peut faire apparaître des différences à l'échelon local. Les séances du conseil communal ont lieu généralement en soirée, sauf dans les grandes villes où elles peuvent se dérouler dans la journée. Des bureaux ne sont à la disposition des membres de l'exécutif que dans certaines grandes communes. La loi prévoit l'existence d'un secrétaire communal dans chaque commune qui assiste les élus dans l'accomplissement de leurs tâches. La loi prévoit encore que chaque commune doit avoir un receveur communal.

5.4. Rémunération

Les bourgmestres, échevins et conseillers communaux ont droit à un congé politique lorsqu'ils n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite. Lorsqu'ils exercent une activité professionnelle indépendante ou lorsqu'ils sont sans profession rémunérée ils perçoivent une indemnité forfaitaire pour compenser le temps consacré à leur mandat politique. Lorsqu'ils exercent une activité rémunérée auprès d'un patron, les pertes de gain sont remboursées à l'employeur une fois par an.

En plus les bourgmestres et échevins ont droit à une indemnité fixée en tenant compte du nombre des membres du conseil communal. Les montants maxima sont fixés par règlement grand-ducal. Ces indemnités couvrent tous les frais inhérents à la fonction, à l'exception des frais de route et de séjour, ainsi que des frais de téléphone, qui peuvent être remboursés aux intéressés. Certaines communes mettent à la disposition du bourgmestre une voiture de service.

Les conseillers communaux reçoivent des jetons de présence pour leur participation aux réunions du conseil communal.

6. RÉPARTITION DES POUVOIRS ENTRE LES DIVERSES CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

Le tableau qui suit contient une présentation détaillée de la distribution de compétences entre les communes et l'État dans les différents domaines d'activités.

Fonction	Autorité compétente		Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques ***	
	État	Intermédiaire*	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte		Pour une autre autorité
Administration générale												(1)
Sécurité, police	•		•		•	•		•		•		(2)
Lutte contre l'incendie			•	•		•		•		•		
Protection civile	•			•		•		•		•		
Justice	•			•		•		•		•		
État civil			•	•		•		•		•		
Registres électoraux			•	•		•		•		•		
Éducation**												(3)
Enseignement préscolaire	S		•		•	•		•		•		
Enseignement primaire	S		•		•	•		•		•		
Enseignement secondaire	•			•		•		•		•		
Enseign. professionnel et technique	•			•		•		•		•		
Enseignement supérieur	•			•		•		•		•		
Éducation des adultes	•		•		•		•	•		•		
Santé Publique												(4)
Hôpitaux	•		•		•	•		•		•		
Protection de la santé	•		•		•	•		•		•		

Les compétences des collectivités locales et régionales
LUXEMBOURG

Fonction	Autorité compétente			Type de compétence				Exercice de la compétence				Remarques **	
	État	Intermédiaire*	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect	Pour son compte	Pour une autre autorité		
Action Sociale													(5)
Crèches et garderies	•		•		•		•	•		•			
Aide familiale et jeunesse	•		•		•		•	•		•			
Maisons de repos	•		•		•		•	•		•			
Sécurité sociale	•				•	•		•		•			
Logement et Urbanisme													
Logement	•		•		•		•	•		•			
Urbanisme	•		•		•	•		•		•			
Aménagement du territoire	•		•		•	•		•		•			(6)
Environnement, Salubrité													(7)
Épuration des eaux			•	•		•		•		•			
Ordures ménagères et déchets			•	•		•		•		•			
Cimetières et services funèbres			•	•		•		•		•			
Protection de l'environnement	•		•		•	•		•		•			
Culture, Loisirs et Sports													(8)
Théâtres & concerts	•		•		•		•	•		•			
Musées, bibliothèques	•		•		•		•	•		•			
Parcs et espaces verts	•		•		•		•	•		•			
Sports et loisirs	•		•		•		•	•		•			

Les compétences des collectivités locales et régionales

LUXEMBOURG

Fonction	Autorité compétente		Type de compétence				Exercice de la compétence			Remarques ***		
	État	Intermédiaire*	Municipalité	Exclusive	Partagée	Obligatoire	Facultative	Direct	Indirect		Pour son compte	Pour une autre autorité
Cultes	●		●		●	●		●		●		
Circulation, Transport**												(9)
Voirie routière	I		I		●	●		●		●		
Transport	●			●		●		●		●		
Transport urbain routier	●		●		●			●		●		
Transport urbain sur voies ferrées	●			●		●		●		●		
Ports	●			●				●		●		
Aéroports	●			●				●		●		
Services économiques												(10)
Gaz	●		●		●	●		●		●		
Chauffage urbain	●		●		●			●		●		
Eau			●	●		●		●		●		
Agriculture, sylviculture, pêche	●			●		●		●		●		
Electricité	●		●		●	●		●		●		
Promotion économique	●		I		●			●		●		
Commerce et industrie	●		I		●			●		●		
Tourisme	●		●		●			●		●		

(*) dans le cas où plusieurs collectivités intermédiaires existent, l'autorité compétente est indiquée

(**) la compétence concerne les infrastructures (I), la gestion (M) ou tous les deux (●).

(***) dans le cas où des remarques sont formulées, veuillez consulter la dernière page du tableau correspondant à ce pays

RÉMARQUES

- (1) L'article 108 de la Constitution Luxembourgeoise stipule que «la rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales».
- En tant qu'organe de l'État, le bourgmestre remplit les fonctions d'officier de l'État civil. Le collège du bourgmestre et des échevins, en tant qu'organe de l'État, a une compétence exclusive pour procéder annuellement en matière électorale à la révision et à la rectification de listes électorales.
- D'après la loi communale, la commune a une compétence directe et exclusive pour faire les règlements d'administration intérieure et de police communale. Elle peut réglementer et même interdire la circulation sur une voie publique du territoire communal, déterminer et aménager des parcs de stationnement payant. Il lui appartient de déterminer par des règlements les mesures à prendre lors de la construction des maisons, en vue de garantir la santé publique et la salubrité.
- Seul l'État a des compétences en matière de police concernant la pêche et la chasse.
- (2) L'article 67 de la loi communale modifiée dispose que le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du commissaire de district.
- En tant qu'organe de l'État, le bourgmestre peut requérir directement l'intervention de la force publique en cas d'atteintes ou de menaces graves à la paix publique, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants.
- Les compétences de police confiées aux communes sont:
- i. tout ce qui intéresse la sûreté, la commodité du passage dans les rues, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage et l'enlèvement des ordures, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant de tomber en ruine;
 - ii. le soin de réprimer et de punir les délits contre la tranquillité publique tels que les rixes, les bruits et les attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens;
 - iii. le maintien de l'ordre dans les endroits où ont lieu de grands rassemblements d'hommes tels que foires, marchés, spectacles, cafés;
 - iv. le soin de prévenir, par des précautions appropriées, et de faire cesser les accidents et catastrophes tels que les incendies et les épidémies;
 - v. le soin de remédier à l'agitation causée par des handicapés mentaux dans les rues ou par la divagation de bêtes féroces.
- La lutte contre l'incendie est de la compétence exclusive des autorités communales.
- L'organisation des secours en cas de catastrophe est assurée exclusivement sur le plan national par la l'administration des services de secours qui relève du Ministère de l'Intérieur.
- (3) La loi du 10 août 1912 impose à chaque commune de donner un enseignement préscolaire et primaire aux enfants habitant sur son territoire pendant 9 ans consécutifs.
- La construction et l'entretien des bâtiments scolaires pour l'enseignement primaire et l'achat de matériel scolaire sont à la charge des collectivités locales.
- Le personnel enseignant des écoles primaires est nommé par les conseils communaux sur l'avis de l'inspecteur et sous l'approbation du Gouvernement. Les traitements du personnel enseignant sont avancés par l'État et restent pour les 2/3 à sa charge, 1/3 étant remboursé à l'État par les communes.
- Les communes n'ont pas de compétences dans l'enseignement secondaire, professionnel ou supérieur.
- (4) Sur base du décret du 14 décembre 1789 ainsi que de la loi du 27 juin 1906 sur la santé publique, les communes sont tenues, afin de protéger la santé publique, de déterminer sous forme de règlements communaux les mesures à prendre pour prévenir et faire cesser les épidémies, et pour préserver l'état sanitaire de la population (comme des mesures concernant l'évacuation et l'assainissement des eaux usées et la gestion des déchets ménagers).
- La fonction de construire et de gérer des établissements hospitaliers et des maisons de retraite est partagée entre l'État et les collectivités locales. En effet, il y a des hôpitaux et des hospices construits et gérés par des communes ou des syndicats de communes.
- (5) La fonction d'organiser des crèches et garderies d'enfants ainsi que des maisons de repos est partagée entre l'État et les collectivités locales.
- Chaque commune du pays est chargée par la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours de distribuer des secours publics aux nécessiteux, soit en faisant accorder de l'argent, soit en prenant des mesures pour occuper les pauvres valides à des travaux d'utilité locale ou pour leur procurer un autre emploi salarié.
- Conformément à la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti, les offices sociaux assurent le service de l'allocation complémentaire jusqu'à la reprise de celle-ci par le fonds national de solidarité. La charge de l'allocation complémentaire incombe au fonds national de solidarité. Les offices sociaux qui ont assuré le service de l'allocation complémentaire sont remboursés par le fonds si les conditions de la loi sont remplies.

- 6) Sur le plan national, l'aménagement du territoire se base sur la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, qui permet au Gouvernement de mettre en oeuvre sa politique d'aménagement à travers le programme directeur d'aménagement du territoire, des plans directeurs régionaux, des plans directeurs sectoriels ainsi que des plans d'occupation du sol. Le gouvernement a élaboré un programme directeur de l'aménagement du territoire destiné à fixer les grandes orientations du développement du pays. Les plans dressés sur le plan national peuvent être imposés aux communes par le Conseil de Gouvernement. D'autre part, chaque commune du Grand-Duché est obligée d'avoir ou de faire élaborer un plan d'aménagement général en vertu de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.
- 7) L'épuration des eaux usées, le service des cimetières relèvent de la compétence exclusive des collectivités locales; en ce qui concerne l'élimination des déchets il y a une compétence partagée. Pour la protection de l'environnement, les compétences sont partagées entre l'Etat et communes.
- 8) Théâtre, concerts, musées, galeries d'art: bien que cette sous-fonction n'appartienne pas légalement aux collectivités locales, les villes de Luxembourg et d'Esch-sur-Alzette ont des théâtres municipaux et des conservatoires de musique. Pour les bibliothèques, aux termes de l'arrêté ministériel du 11 avril 1918 portant règlement pour les bibliothèques scolaires, chaque commune est tenue de créer une bibliothèque destinée aux élèves des écoles primaires. Les villes d'une certaine importance créent une bibliothèque municipale sur base facultative. Pour les activités sportives, le Gouvernement subventionne sous certaines conditions l'exécution de projets d'équipements sportifs décidés et construits par les communes ou syndicats de communes. Un programme quinquennal d'équipement sportif indiquant le nombre, le genre et la répartition sur le territoire des projets susceptibles d'être subventionnés est établi par le Ministre ayant dans ses attributions le sport. Ce programme doit être approuvé par le Gouvernement en Conseil. Le même Ministre fixe les critères et modalités d'après lesquels lesdits projets sont subventionnés. L'entretien des installations sportives est à la charge des communes. Pour les cultes, l'article 106 de la Constitution dispose que les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'Etat et qu'ils sont réglés par la loi. L'administration des biens et des revenus des paroisses est confiée à un collège nommé «fabrique d'église», dont sont membres de droit le curé et le bourgmestre. Les fabriques d'église veillent à l'entretien des églises et gèrent les biens et les dons; elles financent la construction des églises avec l'aide des sommes supplémentaires fournies par les communes sur leur propre budget.
- 9) Les compétences en ce qui concerne la construction et l'entretien des routes sont partagées entre l'Etat et les collectivités locales. L'Etat construit et entretient la grande voirie des communications et la voirie de l'Etat par le biais de l'administration des Ponts et Chaussées qui peut d'ailleurs être également chargée de la construction et de la surveillance de la voirie communale pour compte des communes si celles-ci ne disposent pas d'un service technique approprié. Les communes construisent et entretiennent la voirie communale et les chemins vicinaux. Pour les transports fluviaux, aériens et par voies ferrées, seul l'Etat a des compétences. Sont considérés comme services publics et relèvent donc de l'Etat les transports en commun de personnes par route. Cependant la Ville de Luxembourg a organisé un service communal de transports en commun sur son territoire, de même que plusieurs communes du pays se sont groupées en un syndicat intercommunal «T.I.C.E.» et ont mis sur pied un service de transports en commun intercommunal. De nombreuses communes organisent également un transport scolaire sur leur territoire.
- 10) Pour le service du gaz, le chauffage urbain et l'électricité, les communes ont une compétence facultative, souvent historique. En effet, il y a plus de cent ans, des communes se sont vues obligées d'offrir ces services à leurs citoyens suite à la carence du secteur privé dans ces domaines.
- Mais la situation est différente pour l'eau : les administrations communales ont l'obligation de pourvoir en eau les personnes qui habitent sur le territoire de la commune pour des raisons d'hygiène publique notamment.

7. COOPÉRATION ET AUTRES TYPES DE RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS LOCALES

7.1. Coopération institutionnalisée

Le cadre juridique pour la coopération intercommunale est la Loi du 23 février 2001 sur les syndicats de communes.

Les syndicats de communes sont toujours créés sur base volontaire; les conseils communaux intéressés doivent prendre des délibérations concordantes pour manifester leur volonté d'adhérer et exprimer leur volonté de financer les syndicats.

Les domaines de compétence des syndicats sont en général la distribution de l'eau, l'évacuation des eaux usées et l'exploitation de stations d'épuration, la construction et l'entretien des écoles, la gestion des déchets, la création de zones d'activités économiques, la construction et l'exploitation de centres sportifs et de piscines.

Les syndicats sont régis par l'arrêté grand-ducal qui les institue ainsi que par les statuts qui en sont partie intégrante et qui sont publiés au Mémorial (Journal Officiel).

Les syndicats de communes sont des établissements publics investis de la personnalité juridique. Ils sont soumis à la même tutelle administrative que les communes.

7.2. Coopération entre collectivités locales/régionales de différents pays

Le Luxembourg a ratifié la Convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et ses deux protocoles ainsi que d'autres conventions internationales facilitant la coopération transfrontalière des communes.

La Loi sur les syndicats de communes permet d'ailleurs expressément la coopération transfrontalière à condition qu'elle soit réglementée par des conventions interétatiques.

8. FINANCES

8.1. Impôts

Les communes disposent de 2 impôts communaux au sens restrictif du terme, à savoir :

- l'impôt commercial communal d'après les bénéfices d'exploitation. Cet impôt est collecté par l'État pour compte des communes auprès des entreprises commerciales ;
- l'impôt foncier grevant la propriété foncière. Cet impôt est perçu directement par les communes sur les propriétés situées sur leur territoire.

Comme les communes jouissent d'une grande latitude pour organiser à côté de leurs missions obligatoires également des services socio-culturels, familiaux, sportifs et touristiques et, le cas échéant, commerciaux, relevant du domaine de leurs missions facultatives (autonomie communale), il s'ensuit qu'elles peuvent introduire également les taxes y relatives.

Globalement (sur les 116 communes), l'impôt commercial représente environ 1/3 des recettes ordinaires du secteur communal. L'impôt foncier et les autres taxes communales ainsi que certaines subventions affectées de l'État, représentent également 1/3 de ces recettes. Le dernier tiers est représenté par les transferts de revenus non affectés de l'État aux communes à titre de participation des communes dans le produit de certains impôts de l'État (voir sub. 8.2).

Au niveau des différentes communes on constate une prépondérance de la part de l'impôt commercial communal pour les communes urbaines alors que pour les communes rurales les revenus en provenance de l'État occupent la plus grande part dans les revenus de fonctionnement.

Au Luxembourg il n'y a pas de prélèvements additionnels (locaux) aux impôts de l'État.

En principe les collectivités sont libres de fixer le taux des impôts communaux, mais à condition toutefois que les taux ne soient pas contraires à l'intérêt général.

Les communes sont habilitées à instituer de nouveaux types d'impôts, à condition que ceux-ci ne soient pas contraires à l'intérêt général.

La participation des communes dans le produit de certains impôts de l'État ne s'effectue pas sur la base d'une part déterminée du produit local de ces impôts, mais en fonction d'autres critères (voir sub. 8.2).

8.2. Subventions

Par le biais du Fonds communal de dotation financière, les communes perçoivent une subvention de fonctionnement générale et non affectée. Cette dotation générale de fonctionnement est répartie entre les communes principalement selon les critères de la population de résidence et de la superficie du territoire de la commune.

Par ailleurs, les communes bénéficient de subventions d'équipement spécifiques de la part des ministères spécialisés (Tourisme, Sports, Environnement, Famille, Culture, etc).

Ces subventions sont destinées à inciter les communes à investir leur marge de manoeuvre financière réservée pour des investissements facultatifs au niveau de la commune, mais nécessaires au niveau de l'État dans des projets s'intégrant dans la politique d'équipement du pays mise en oeuvre par les ministères respectifs.

Il existe une subvention financière accordée par le Ministre de l'Intérieur pour des investissements dans des infrastructures obligatoires. Cette aide à l'investissement est modulée en fonction de la situation financière de la commune demanderesse par rapport à la situation financière des communes en général. Pour apprécier la situation financière il est fait référence aux potentialités de revenus par habitant en matière d'impôt commercial communal. Elle constitue un élément supplémentaire dans le cadre de la péréquation financière horizontale.

Le système de subventions est en général réglementé par des textes légaux.

8.3. Péréquation financière

Il existe un système de péréquation intercommunale qui fonctionne à l'intérieur du mécanisme de répartition de l'impôt commercial communal entre les différentes communes. Ce système rémunère les communes-sièges d'exploitation commerciale pour les charges y relatives qui leur incombent. Cette rémunération, modulée en fonction du revenu de ces communes par rapport au revenu global, est versée en partie dans le fonds de la péréquation horizontale qui, de son côté, verse les sommes collectées aux communes de résidence des habitants.

8.4. Autres sources de revenus

D'autres revenus proviennent des taxes liées à la fourniture d'eau potable, à l'évacuation des eaux usées, à la gestion des déchets, etc.

Les communes perçoivent des loyers pour les immeubles loués à des particuliers.

Comme les communes sont autonomes pour s'engager dans des domaines très divers pour offrir un service à leur population à condition que l'initiative de la commune ne soit pas contraire à la loi, une multitude de taxes et de redevances peut en naître.

8.5. Emprunts

Aux termes de l'article 106 de la Loi communale sont soumis à l'approbation du Ministre de l'Intérieur les emprunts dont la valeur dépasse 50 000 euros.

L'autorisation d'emprunter est donnée après un examen de la situation financière de la commune, examen duquel devra notamment ressortir que les budgets des années à venir laisseront une marge de manœuvre financière au budget de fonctionnement permettant le remboursement des sommes empruntées tout en garantissant que les charges résultant de la réalisation des nouveaux projets ne risqueront pas de mettre en déséquilibre les budgets ordinaires des années à venir (charges d'intérêts et charges d'exploitation). Un emprunt ne peut être contracté que pour équilibrer, par des recettes, le budget extraordinaire d'investissement.

En règle générale, les communes contractent les emprunts auprès des banques commerciales, le recours au marché des capitaux étant et ayant toujours été pratiquement inexistant.

Aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit aux communes de solliciter des offres à des organismes publics ou parapublics étrangers ou à des instituts financiers étrangers. Toutefois, on constate que les communes ne demandent des offres qu'à des banques commerciales locales.

8.6. Contrôle économique

Le contrôle économique de l'autorité supérieure se fait à plusieurs niveaux :

- au niveau de l'approbation ;
- au niveau de l'exécution (inscription des charges de la dette au budget communal, contrôle des paiements, etc).

Il est évident que les finances locales font partie intégrante de la planification financière et économique nationale. Comme, en moyenne, 1/3 des recettes communales proviennent de la dotation de l'État calculée en fonction des rentrées de certains impôts de l'État, les situations financières de l'État et des communes évoluent de façon plus ou moins parallèle. Cela est d'autant plus vrai qu'un 2^e tiers des recettes du secteur communal provient des recettes de l'impôt commercial communal, sensible lui aussi aux variations conjoncturelles.

Il y a lieu de relever qu'il n'existe au Grand-Duché de Luxembourg pas de collectivités régionales, mais seulement des collectivités locales. En effet, les syndicats de communes qui se constituent pour un objet précis ne sont que l'émanation de la volonté des communes de mettre ensemble leurs moyens pour pouvoir offrir aux citoyens des communes syndiquées à moindre prix un service de qualité supérieure. Les dépenses d'investissement et de fonctionnement du syndicat sont financées exclusivement par des contributions des communes membres, contributions qui doivent obligatoirement être inscrites aux budgets extraordinaire et ordinaire de ces communes. Cette façon de procéder permet de maintenir en tout état de cause l'autonomie communale et de conserver à la commune son rôle de plate-forme démocratique au niveau local. Les administrés restent donc intimement liés au fonctionnement de leur collectivité locale même si l'exécution d'une partie des fonctions a été déléguée à une structure intercommunale.

9. CONTRÔLES EXERCÉS SUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

La Constitution, tout en conférant une large autonomie aux communes, a cependant voulu éviter que les communes puissent porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État. Voilà pourquoi elle a institué un système de contrôle des collectivités locales appelé tutelle administrative, qui est exercé par le Grand-Duc, le Ministre de l'Intérieur, et sous l'autorité du Gouvernement, par les Commissaires de district.

Le Grand-Duc peut annuler les actes collectifs et individuels des autorités communales lorsqu'ils sont contraires à la loi ou à l'intérêt général. Il peut ainsi annuler les actes réglementaires et les décisions individuelles, qu'elles émanent du conseil communal, du collège du bourgmestre et des échevins ou du bourgmestre. Le Ministre de l'Intérieur peut suspendre tout acte à portée générale ou individuelle d'une autorité communale qui est contraire à la loi ou à l'intérêt général. Enfin, un certain nombre de délibérations des conseils communaux énumérées dans la loi sont soumises à l'approbation du Grand-Duc ou du Ministre de l'Intérieur ou d'autres Ministres.

L'autorité qui exerce la tutelle administrative ne peut contrôler l'opportunité des décisions prises par les autorités communales sous peine de commettre un excès de pouvoir.

Les autorités communales dont les décisions à caractère réglementaire ou individuel ont fait l'objet d'une annulation ou d'un refus d'approbation par l'autorité de tutelle ont la possibilité d'exercer un recours en annulation devant les juridictions de l'ordre administratif.

Les comptes des communes sont soumis à un contrôle spécifique organisé par la loi communale. Chaque année, dès la clôture de l'exercice, le collège du bourgmestre et des échevins établit le compte administratif et le receveur communal établit le compte de gestion de la commune. Ces comptes sont surveillés par les Commissaires de district et sont vérifiés par le service de contrôle de la comptabilité des communes placé sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur. Le conseil communal arrête provisoirement les deux comptes. Le Ministre de l'Intérieur examine les comptes provisoirement arrêtés et redresse les écritures non conformes à la loi. Ensuite il arrête définitivement les comptes.

Lorsque les autorités communales refusent de satisfaire aux demandes qui leur sont faites par le Ministre de l'Intérieur ou par le Commissaire de district, ceux-ci peuvent, après deux avertissements, envoyer un ou plusieurs commissaires spéciaux dans la commune, aux frais personnels des autorités communales, pour exécuter les mesures prescrites par les lois ou les dispositions du Ministre de l'Intérieur. Dans ce cas, les communes ont la possibilité d'un recours auprès des juridictions de l'ordre administratif.

10. RECOURS DES INDIVIDUS VIS-À-VIS DES AUTORITÉS LOCALES

Tout individu peut former un recours en annulation devant les juridictions de l'ordre administratif contre une décision d'une autorité communale pour incompétence, excès ou détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés. Le recours doit être formulé dans les trois mois à partir du jour où la décision qui lui fait grief a été notifiée à l'intéressé.

Par ailleurs, les personnes justifiant d'une lésion ou d'un intérêt personnel, direct, actuel et certain peuvent introduire devant les juridictions de l'ordre administratif un recours pour incompétence, excès ou détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts, contre tout acte administratif à caractère réglementaire. Le même recours est ouvert aux associations d'importance nationale, dotées de la personnalité juridique, pour autant que l'acte réglementaire attaqué tire sa base légale de la loi spéciale dans le cadre de laquelle l'association requérante a été agréée.

11. PERSONNEL COMMUNAL

Le statut des fonctionnaires communaux a été déterminé par la Loi du 24 décembre 1985. Les conditions d'admission, de promotion, de démission et de rémunération ainsi que les droits et devoirs des fonctionnaires et employés communaux sont déterminés par la loi.

En plus des fonctionnaires communaux, les communes et les syndicats de communes ainsi que les établissements publics placés sous la surveillance des communes emploient des employés et des ouvriers.

Il y a dans chaque commune un secrétaire communal chargé notamment de la rédaction des délibérations, des écritures et de la correspondance relative à toutes les opérations dont les autorités communales sont chargées dans l'exercice de leurs fonctions.

Il y a en outre dans chaque commune un receveur communal chargé seul et sous sa responsabilité, d'effectuer les recettes communales et d'acquitter les dépenses ordonnancées.

Le statut de la fonction publique communale est assimilé à celui de la fonction publique nationale.

La qualité de fonctionnaire résulte d'une disposition légale. Elle est encore reconnue à toute personne qui, à titre permanent, exerce une tâche dans les cadres du personnel d'une commune à la suite d'une nomination par le conseil communal, approuvée par le Ministre de l'Intérieur, à une fonction prévue en vertu d'une disposition légale ou réglementaire, ou créée par une décision spéciale du conseil communal. Les employés communaux sont aussi nommés par le conseil communal ; les ouvriers sont désignés par le collège. Tous ces agents sont placés sous l'autorité hiérarchique du collège du bourgmestre et des échevins.

Effectifs des agents communaux au 31 décembre 2004				
	Communes	Syndicats	Établissements publics	Total
Fonctionnaires	3 030	376	76	3 482
Employés	1 671	678	929	3 278
Ouvriers	4 150	393	315	4 858
Total	8 851	1 447	1 320	11 618
N° équivalent de postes à 40h par semaine	7998,09	1257,39	1119,66	10375,14