

# LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

---

## Recommandation 380 (2015)<sup>1</sup> La démocratie locale au Luxembourg

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 Résolution statutaire CM/Res(2011)2 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et la Charte révisée y annexée, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

*b.* à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire susmentionnée, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;

*c.* à sa Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ;

*d.* à l'exposé des motifs ci-joint sur la démocratie locale au Luxembourg.

2. Le Congrès rappelle :

*a.* que 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 mai 1987. La Charte est entrée en vigueur au Luxembourg le 1<sup>er</sup> septembre 1988 ;

*b.* que 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.* que la Commission pour le respect des obligations et engagements pris par les Etats signataires de la Charte européenne de l'autonomie locale (dite « Commission de suivi ») a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale au Luxembourg et le respect, par ce pays, de la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle a chargé Dorin Chirtoacă et Marianne Hollinger de préparer et de soumettre au Congrès, en tant que rapporteurs, le rapport sur la démocratie locale au Luxembourg<sup>2</sup> ;

*d.* que la délégation du Congrès a effectué la visite de suivi du 3 au 5 mars 2015 à Luxembourg, Schengen et Schuttrange.

Lors de cette visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de SYVICOL (Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises) ainsi que des experts, des bourgmestres, des représentants du gouvernement, des représentants de la Chambre des députés, du Conseil d'Etat, de la Cour constitutionnelle et le médiateur.

3. Le Congrès souhaite remercier la Représentation permanente du Luxembourg auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de ces visites pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation.

4. Le Congrès note avec satisfaction :

*a.* l'engagement du gouvernement, depuis plusieurs années, à poursuivre et à renforcer les efforts de simplification administrative et procédurale au bénéfice du niveau communal et des citoyens, notamment dans le domaine législatif, y inclus le regroupement de l'ensemble des modifications normatives ayant un impact au niveau local, dans un seul projet de loi « Omnibus » et dans le domaine des marchés publics ;

*b.* l'allègement du contrôle administratif grâce à la circulaire n° 2867 du 7 juillet 2010 qui énumère toute une série d'actes du niveau communal qui dorénavant ne sont plus à soumettre à l'approbation du ministre de l'Intérieur ;

*c.* l'abolition des districts, mesure qui répond à une revendication de longue date de la part des communes. La loi du 2 septembre 2015 portant abolition des districts a été votée par la Chambre des députés le 7 juillet 2015 avec entrée en vigueur le 3 octobre 2015 ;

*d.* la référence à la Charte européenne de l'autonomie locale dans les avis du Conseil d'Etat ;

*e.* la bonne pratique en matière de changements des limites territoriales, qui se réalisent de manière volontaire et à la suite d'une consultation par référendum des électeurs des communes concernées. L'exemple luxembourgeois constitue clairement une bonne pratique qui mériterait d'être connue dans d'autres Etats membres qui mènent une réflexion sur des projets de fusion.

5. Le Congrès note avec préoccupation ce qui suit :

*a.* les difficultés existant en matière de répartition des 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 fait que le recrutement du personnel est soumis à l'approbation préalable du ministère de l'Intérieur ;

*d.* la tutelle administrative des actes et sur les personnes des collectivités locales qui est parfois excessive ;

*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 ;

*f.* la non-révision des valeurs unitaires de l'impôt foncier depuis 1941, ce qui représente un manque à gagner pour les collectivités locales.

6. Au vu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités luxembourgeoises :

*a.* à délimiter clairement les compétences de l'Etat et celles des communes (article 4, paragraphes 1 et 2, de la Charte) ;

*b.* à améliorer le dialogue de l'Etat avec les communes et avec 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 (article 4, paragraphe 6, de la Charte) ;

*c.* à réviser la politique de 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 (article 6, paragraphe 1, de la Charte) ;

*d.* à alléger la tutelle administrative des actes des communes en vue de limiter la tutelle à un contrôle pour des motifs de stricte légalité et à réviser la tutelle sur les personnes, à savoir l'embauche des fonctionnaires communaux, la révocation des bourgmestres ou des échevins et la dissolution du conseil communal (article 8, paragraphe 3, de la Charte) ;

*e.* à 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 (article 9, paragraphes 1 et 2, de la Charte) ;

*f.* à revoir les valeurs unitaires de l'impôt foncier en tenant compte des prix réels de l'immobilier afin de restaurer les revenus des communes (article 9, paragraphe 3, de la Charte) ;

*g.* à assurer aux communes des recettes stables, prévisibles et suffisamment diversifiées pour leur permettre d'assumer leurs compétences quelle que soit la conjoncture économique (article 9, paragraphe 4, de la Charte) ;

*h.* à revoir les critères et les formules de péréquation financière en tenant compte de la taille des communes (article 9, paragraphe 5, de la Charte) ;

*i.* à envisager dans un futur proche 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.

7. Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à prendre en considération la présente recommandation sur la démocratie locale au Luxembourg, ainsi que son exposé des motifs, dans ses activités relatives à cet Etat membre.

---

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 21 octobre 2015 et adoption par le Congrès le 22 octobre 2015, 3e séance (voir le document [CPL/2015\(29\)5FINAL](#), exposé des motifs), rapporteurs: Dorin Chirtoacă, République de Moldova (L, PPE/CCE), et Marianne Hollinger, Suisse (L, GILD).

2. Dans leurs travaux, les rapporteurs ont été assistés par le professeur Konstantinos Tsimaras, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le secrétariat du Congrès.