

## Chambre des pouvoirs locaux

**29<sup>e</sup> SESSION**  
**Strasbourg, 20-22 octobre 2015**

**CPL/2015(29)5FINAL**  
21 octobre 2015

### La démocratie locale au Luxembourg

Commission de monitoring

Rapporteurs<sup>1</sup> : Dorin CHIRTOACĂ, République de Moldova (L, PPE/CCE)  
Marianne HOLLINGER, Suisse (L, GILD)

Recommandation 380 (2015).....	2
Exposé des motifs .....	5

#### Résumé

Le présent rapport de suivi sur la démocratie locale au Luxembourg est le deuxième depuis la ratification de la Charte par ce pays en 1987. Il y est pris note de 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 de ces citoyens, notamment dans le domaine législatif comprenant le regroupement de l'ensemble de modifications normatives, avec impact au niveau local, dans un seul projet de loi « Omnibus » et dans le domaine des marchés publics. L'abolition des districts et la bonne pratique en matière de modification des limites territoriales qui se réalisent de manière volontaire et suite à une consultation par référendum des électeurs des communes concernées sont autant de mesures favorables au secteur communal.

Les rapporteurs soulignent la nécessité de délimiter clairement les compétences entre l'Etat et les communes, d'alléger la tutelle administrative des actes des communes en vue de limiter la tutelle à un contrôle pour des motifs de stricte légalité et 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. De même, le Gouvernement est invité 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. La formalisation de la procédure de consultation du SYVICOL par l'Etat qui coordonnerait l'ensemble de la concertation, fait partie des recommandations afin de pérenniser cette pratique, notamment sur toutes les questions d'intérêt pour les communes. Enfin, le Gouvernement est invité à signer et ratifier, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

---

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès  
SOC : Groupe socialiste  
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique  
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

## La démocratie locale au Luxembourg

### RECOMMANDATION 380(2015)<sup>2</sup>

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, 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 CM/Res(2011)2 relative au Congrès, 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 la Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale ;

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

2. Le Congrès rappelle que :

a. 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 au Luxembourg le 1<sup>er</sup> 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 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, République de Moldova (L, PPE/CCE) et Marianne Hollinger, Suisse (L, GILD), de préparer et de soumettre au Congrès, en tant que rapporteurs, le rapport sur la démocratie locale au Luxembourg<sup>3</sup> ;

d. la délégation du Congrès a effectué la visite de suivi du 3 au 5 mars 2015, au Luxembourg, Schengen et Schuttrange. Lors de cette visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de 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.

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 de ces citoyens, notamment dans le domaine législatif comprenant le regroupement de l'ensemble de modifications normatives, avec impact au niveau local, dans un seul projet de loi « Omnibus » et dans le domaine des marchés publics;

---

2. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 21 octobre 2015 et adoption par le Congrès le 22 octobre 2015, 3<sup>e</sup> 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).

3. 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.

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 du secteur communal. 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 des changements des limites territoriales qui se réalisent de manière volontaires et suite à 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 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 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, qui représentent 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 entre l'Etat et les communes (article 4, paragraphe 1 et article 4, paragraphe 2 de la Charte);

b. à 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 (article 4, paragraphe 6 de la Charte);

c. à 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 (article 6 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 réviser la tutelle sur les personnes, à savoir l'embauche des fonctionnaires communaux, la révocation des bourgmestres ou 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, paragraphe 1 et article 9, paragraphe 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 9.3 de la Charte);

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

*h.* à revoir les critères et les formules de péréquation 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 (STCE n° 207).

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.

# La démocratie locale au Luxembourg

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### Table de matière

1.	Introduction : But et portée de la visite, mandat.....	6
2.	Informations institutionnelles / situation politique interne et élections .....	6
3.	Rapports et recommandations précédents .....	8
4.	Respect des obligations et engagements .....	10
4.1	Niveau de réception de la Charte.....	10
4.2	Développements constitutionnels et législatifs .....	11
4.3	Collectivités locales : structures territoriales et compétences.....	11
4.3.1	Structures territoriales .....	11
4.3.2	Réorganisation territoriale du Luxembourg .....	13
5.	Statut de la ville-capitale .....	14
6.	Analyse, article par article, de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale. ....	15
6.1	Articles 2 et 3 – Principe et concept de l'autonomie locale .....	15
6.2	Article 4 – Portée de l'autonomie locale .....	16
6.3	Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales .....	18
6.4	Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales.....	20
6.5	Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local .....	22
6.6	Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales .....	23
6.7	Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales.....	25
6.8	Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales.....	31
6.9	Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale .....	32
7.	Conclusions et prochaines étapes de la procédure de suivi.....	32
	Annexe 1 - Programme de visite de suivi du Congrès au Luxembourg.....	34

## **1. Introduction : But et portée de la visite, mandat**

1. Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res (2011)2 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

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 à son égard 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). 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).

4. La recommandation précédente sur la démocratie locale au Luxembourg a été adoptée par le Congrès en 2005 (Recommandation 172(2005)).

5. Une visite a été effectuée par une délégation du Congrès en Luxembourg du 3 au 5 mars 2015, au Luxembourg, Schengen et Schuttrange, afin d'examiner la situation de la démocratie locale dans ce pays à la lumière de la Charte. La commission de suivi a nommé Dorin Chirtoacă, République de Moldova (L, PPE/CCE) et Marianne Hollinger, Suisse (L, GILD) en tant que rapporteurs et les a chargés de rédiger et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale au Luxembourg.

6. Lors de cette visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de 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. Les programmes détaillés de cette visite 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 ces visites pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation.

## **2. Informations institutionnelles / situation politique interne et élections**

8. Situé entre la Belgique, la France et l'Allemagne, le Grand-Duché de Luxembourg forme un état indépendant en vertu de l'article 67, alinéa 2 de l'Acte final du Congrès de Vienne de 1815 ; il a fait partie de la Confédération germanique jusqu'à la dissolution de celle-ci en 1866. L'autonomie du Grand-Duché de Luxembourg a été reconnue par son monarque, le Roi des Pays-Bas et Grand-Duc de Luxembourg, lors de la signature du traité de Londres du 19 avril 1839. Le Luxembourg étant auparavant officiellement administré jusqu'à cette date comme une province néerlandaise<sup>4</sup>.

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

10. La première Constitution 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 de la Constitution actuelle a connu un grand nombre de révisions depuis lors. La révision d'ensemble de la Constitution s'inscrit dans la suite des démarches initiées le 21 avril 2009 par le dépôt d'une proposition de révision de la Constitution, par la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle à la Chambre des députés. Parmi les modifications proposées par cette Commission, il y a lieu de relever celles concernant le Chapitre 10 de la Constitution sur les communes, qui prévoit l'obligation pour l'Etat de faire en sorte que les collectivités territoriales disposent de moyens adéquats pour s'acquitter de leurs missions.

---

4. cf. article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de la Loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas du 24 août 1815.

11. L'article 33 de la Constitution dispose que "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". Depuis son avènement au trône le 7 octobre 2000, c'est le Grand-Duc Henri qui est le Chef de l'Etat. 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. Le caractère représentatif du Grand-Duc repose sur l'inscription dans la Constitution du principe de dévolution héréditaire de la couronne.

12. Le Luxembourg est une démocratie parlementaire sous la forme de monarchie constitutionnelle, c'est-à-dire le type de régime politique qui reconnaît le monarque héréditaire comme Chef de l'Etat, mais dont les pouvoirs sont limités par une norme juridique supérieure, la Constitution, à laquelle le Chef de l'Etat est soumis à l'instar des autres pouvoirs. Conformément à l'article 32 de la Constitution, le Grand-Duc dispose des seuls pouvoirs que la Constitution et les lois lui confient expressément. En d'autres termes, le Grand-Duc ne peut agir que dans un cadre prescrit et strictement délimité. C'est dans cette optique que le Grand-Duc, lors de son accession au trône, prête le serment prévu à l'article 5 de la Constitution devant les représentants de la nation. 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 institutionnel de la Chambre des députés est défini dans un cadre juridique qui s'organise autour de la Constitution et du Règlement de la Chambre. Les missions de pouvoir législatif et de contrôle du Gouvernement attribuées à l'institution garantissent la vie démocratique du pays. Selon la Constitution, la Chambre des députés possède des attributions en matière financière et a un droit de regard sur les actes du gouvernement. Les rapporteurs ont été informés que les avis des représentants des élus locaux (SYVICOL) sont désormais systématiquement publiés, en tant que documents de travail, à la Chambre des députés. Cela n'était pas le cas avant, il s'agit donc d'un progrès qui mérite d'être souligné.

14. Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux. La Constitution déclare la séparation des pouvoirs en rendant les cours et tribunaux indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. Il y a 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 remonte à la révision constitutionnelle de 1856, est une institution appelée à donner son avis sur tous les projets et propositions de loi, ainsi que pour toutes autres questions qui lui auraient été déférées par le gouvernement ou par les lois et les avis sur les projets de règlements grand-ducaux. Sa loi organique investit explicitement le Conseil d'Etat de 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. Il est intéressant de noter que le Conseil d'Etat se trouve investi d'un quasi-droit de veto. En effet, tous les projets et propositions de loi doivent subir deux votes successifs de la Chambre des députés sur l'ensemble de la loi. Entre les deux votes, il doit y avoir un intervalle de trois mois au moins. Toutefois, la Chambre peut dispenser les textes du second vote, mais cette dispense ne devient effective que si le Conseil d'Etat se déclare d'accord, ce qui, en pratique, est le plus souvent le cas. S'il arrive de temps en temps que le Conseil d'Etat se trouve amené à refuser de dispenser une loi d'un second vote, c'est notamment quand il estime que le texte voté est incompatible avec l'ordre constitutionnel, avec les normes de droit international ou avec les principes généraux du droit. Il y aura alors un intervalle d'au moins trois mois entre le premier et le deuxième vote constitutionnel de la Chambre.

16. La ville de Luxembourg est la capitale et le siège du gouvernement. Luxembourg a constitué la première place de travail des institutions communautaires. Le 10 août 1952, les travaux y ont effectivement commencé. La capitale demeure toujours le siège des institutions juridictionnelles et financières de l'Union Européenne.

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.

### **Situation politique interne et élections**

18. Le gouvernement, issu des élections législatives du 20 octobre 2013, est un gouvernement de coalition entre le Parti démocratique, le Parti ouvrier socialiste luxembourgeois et les Verts. Le gouvernement assermenté le 4 décembre 2013 est composé :

- d'un Premier ministre;
- d'un Vice Premier ministre;
- de 13 membres ayant le titre de ministre;
- de trois secrétaires d'Etat.

19. Les élections législatives du 20 octobre 2013 qui ont compté une participation de 91.2%, ont donné lieu à une représentation de ces différents partis politiques :

- Parti chrétien-social (CSV) : 33,7% et 23 députés
- Parti ouvrier socialiste luxembourgeois (LSAP) : 20,3% et 13 députés
- Parti démocratique (PD) : 18,3% et 13 députés
- Les Verts : 10,1% et 6 députés
- Parti réformiste d'alternative démocratique (ADR) : 6,6% et 3 députés
- La Gauche : 4,9% et 2 députés

20. 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 9 octobre 2011. Les conseillers communaux sont élus directement par les électeurs de la commune. Le Grand-Duché compte, depuis le 1er janvier 2015, 105 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'État territorialement compétent, avec les justifications nécessaires. L'abstention non justifiée est punie d'une amende. La sanction s'aggrave en cas de récidive.

21. 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 pendant cinq années au moins au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale, ont 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.

### **3. Rapports et recommandations précédents**

22. La première visite de suivi sur la situation de la démocratie locale au Luxembourg a 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.

23. Selon l'avis du SYVICOL - association qui représente les autorités locales au Luxembourg, l'autonomie locale ne s'est pas améliorée depuis l'adoption de la recommandation 172(2005) du Congrès. Ainsi, le SYVICOL met en évidence les aspects suivants :

*- Une réduction de l'autonomie des communes en matière d'aménagement communal*

24. Suite à une réforme législative, l'article 2 de loi modifiée du 19 juillet 2004 définit les objectifs en matière d'aménagement communal de façon très générale ce qui laisserait une importante marge d'interprétation. Les décisions des autorités communales concernant les plans d'aménagement généraux et particuliers étant soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur, celui-ci dispose donc d'une marge de manœuvre considérable lorsqu'il fonde sa décision sur les dispositions de l'article en question. D'autres lois promulguées par la suite ont également eu des répercussions sur l'aménagement communal, notamment celle du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et celle du 19 décembre 2008 relative à l'eau. De même, par son arrêt 111/2014 du 20 juin 2014, la Cour Constitutionnelle a interprété de manière extensive les pouvoirs du ministre de l'Intérieur en lui reconnaissant « un pouvoir de réformation dans le cadre de l'adoption et de l'approbation de plans d'aménagement communaux, plus particulièrement lorsque le ministre statue sur les réclamations portées devant lui dans le cadre de l'aplanissement des difficultés ».

25. Le SYVICOL a informé la délégation que de manière générale, les textes de cette réforme législative, ont soumis les plans d'aménagement à des conditions supplémentaires, parfois même contradictoires, et ont contribué à rétrécir la marge de manœuvre des communes. En outre, s'ajoute à cela une lourdeur administrative qui vient compliquer la gestion de ces questions.

*- Une perte de compétences en matière scolaire*

26. Dans le domaine de l'enseignement, la loi modifiée du 6 février 2009 a entraîné une réduction des compétences des communes. Le mérite de cette loi est d'avoir introduit une séparation plus claire des compétences, les communes étant depuis lors responsables des infrastructures et des frais de fonctionnement, alors que l'Etat est en charge du volet pédagogique. Il reste que la réduction des compétences des communes ne fut pas accompagnée d'une diminution de leur participation financière dans les frais de personnel, participation qui continue à être déduite d'office des recettes du Fonds Communal de Dotation Financière.

*- Le transfert de compétences en matière de services de secours à un établissement public*

27. Selon l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, il incombe à chaque commune de mettre à la disposition de ses habitants un service d'incendie et de sauvetage. Parallèlement (et complémentaiement), il existe une division de la protection civile de l'Administration des services de secours, organisée et financée entièrement par l'Etat. Depuis 2004, ces deux branches forment deux divisions de l'Administration des Services de Secours. Si l'Etat a depuis longtemps pris une influence croissante dans les services d'incendie et de sauvetage (au niveau organisationnel et par une politique de subvention, notamment) ceux-ci sont restés néanmoins des services essentiellement communaux. Ce dualisme sera balayé avec la réforme annoncée des services de secours, dans le cadre de laquelle il est prévu de fusionner les deux branches actuelles au sein d'un établissement public regroupant l'Etat et les communes. S'il s'agit indubitablement d'une perte de compétences pour les communes, le SYVICOL ne s'oppose pas en principe à une organisation centrale et nationale des services de secours. Pour autant, de nombreuses modalités restent à définir, notamment la participation future du secteur communal aux niveaux décisionnel et financier. Les rapporteurs ont entretemps été informés par le Ministère de l'intérieur, dans le cadre de la procédure de consultation avec les autorités nationales, que depuis la visite de la délégation du Congrès, la réforme des services de secours s'est concrétisée par la présentation d'un avant-projet de loi par le Ministre de l'Intérieur. Préalablement soumis pour avis au SYVICOL, lequel avait critiqué le délai de consultation (3 semaines) et son contenu qu'il considérait comme risquant de conduire à «une étatisation des services de secours», ce projet avait été adopté en sa séance du 31 juillet 2015 par le Conseil de gouvernement et déposé à la Chambre des députés le 18 août 2015. Le projet propose la création d'un établissement public à caractère administratif dénommé "Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS)" comme nouvelle structure d'accueil des services de secours. Il s'agit d'une coopération intense entre l'État et les communes, qui se partagent la responsabilité pour les services de secours au Luxembourg. Cette structure unique permet une gestion intégrée, efficace et efficiente de tous les aspects concernant l'organisation des services de secours (opérationnels, techniques, administratifs et financiers). Des synergies permettent d'éviter des doubles emplois et de dépasser l'actuelle distinction entre protection civile et services d'incendie et de sauvetage communaux. La structure unique permet un financement plus équitable des services de secours avec une répartition des coûts entre les différents acteurs en tenant compte des besoins réels et des priorités fixées par le plan national d'organisation des secours.

*- Une baisse constante des recettes non affectées par rapport aux subventions*

28. Selon le SYVICOL, les constats faits en 2004 restent d'actualité. S'agissant des recettes attribuées aux communes, la part des recettes non affectées est en baisse par rapport aux subventions, ce qui se traduit par une perte d'autonomie communale. Certaines de ces subventions sont par ailleurs plafonnées à un montant fixe, et ne seraient pas adaptées à l'évolution du coût de la vie.

*- Des mesures de simplification administrative et d'allègement du contrôle*

29. Les seuils prévus aux articles 106 et 173ter de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, qui désignent l'enjeu financier au-dessus duquel certaines délibérations des conseils communaux sont soumises à approbation du ministre de l'Intérieur, ont été augmentés de façon substantielle par les règlements grand-ducaux du 23 avril 2004 et du 3 août 2009. Une certaine simplification est à noter également dans le domaine des marchés publics. Ainsi, par un règlement grand-ducal du 18 mars 2009, les seuils en-dessous desquels le recours à des procédures plus simples est possible ont été relevés. Le même texte a apporté aussi des simplifications au niveau procédural. Le ministre de l'Intérieur a également su favoriser la simplification administrative par voie de simple circulaire. Un des meilleurs exemples de cette manière de procéder est le circulaire no. 2867 du 7 juillet 2010, qui énumère les dossiers qui ne sont plus soumis à l'approbation du Ministre de l'Intérieur. Plus récemment, le 11 août 2014, un projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés qui vise l'abolition des districts et qui s'inscrit dans le programme de simplification administrative. La loi portant abolition des districts a été votée par la Chambre des Députés le 7 juillet 2015<sup>5</sup>. Son entrée en vigueur est fixée au 3 octobre 2015. Le SYVICOL s'est félicité de l'abolition des districts, qui répond d'ailleurs à une revendication de longue date du secteur communal. Cela étant, le SYVICOL regrette que cette réforme n'apporte aucun allègement de la tutelle administrative, alors même que celle-ci figurait parmi les points soulevés dans la Recommandation 172(2005). Enfin, il faut mentionner le projet de loi dit « Omnibus », déposé le 16 juillet 2014 auquel le SYVICOL a participé en étant dûment consulté par le Gouvernement. Ce projet prévoit la modification de nombreuses lois, toujours dans le but de simplification administrative. Les communes en profiteront surtout au niveau de l'aménagement communal au sens large.

#### **4. Respect des obligations et engagements**

##### **4.1 Niveau de réception de la Charte**

30. Comme il a été souligné ci-dessus, 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 internationale ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne, la règle établie par le Traité doit prévaloir<sup>6</sup>.

31. 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. (...) »

32. 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.

33. La Charte a été utilisée en plusieurs occasions en tant que norme juridique et pour le contrôle juridictionnel de la législation notamment sur le contrôle budgétaire de la gestion communale<sup>7</sup>,

---

5. Suite à l'adoption de cette loi, les rapporteurs ont décidé de ne pas maintenir dans le présent rapport, les développements initialement prévus sur les commissaires de districts.

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

7. Cour administrative 6-11-1997, n°9598

sur l'intérêt général communal<sup>8</sup> et sur le contrôle étatique<sup>9</sup> par rapport à une décision communale de recruter un employé.

## 4.2 Développements constitutionnels et législatifs

34. 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. L'article 107 de la Constitution luxembourgeoise dispose que « les communes forment des collectivités autonomes à base territoriale possédant la personnalité juridique et gérant leurs organes, leurs patrimoine et leurs intérêts propres. » Le même article prévoit : a) un conseil communal élu directement par les habitants, b) un collège de bourgmestre et d'échevins choisis par les conseillers communaux et dispose que la loi règle les attributions de la commune et la surveillance de la gestion communale. Les attributions essentielles des conseils communaux (établissement annuel du budget, arrêté des comptes communaux, fixation des impositions communales, confection des règlements communaux). La Constitution en conférant aux communes l'autonomie communale, c'est-à-dire le droit de gérer elles-mêmes les intérêts exclusivement locaux, 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.

35. Les dispositions de la Constitution ont été transposées par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988,<sup>10</sup> 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).

36. La dénomination de « ville » est attribuée par la loi, c'est-à-dire que le législateur clarifie dans le texte législatif quelles agglomérations sont dénommées « villes ». Aux termes de l'article 3 de la loi communale, le changement de nom d'une commune ne peut également se faire que par une loi, sur la demande du conseil communal. Il est à noter que la fusion des communes au Luxembourg est volontaire et se fait par une loi spéciale.

## 4.3 Collectivités locales : structures territoriales et compétences

### 4.3.1 Structures territoriales

37. Le Luxembourg est divisé en 105 communes. L'Etat luxembourgeois ne connaît ni départements, ni régions, de sorte que la commune est la seule application du principe de la décentralisation territoriale. Du point de vue administratif, la commune forme une collectivité autonome, à base territoriale, possédant la personnalité juridique.

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

### Le conseil communal

39. 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.

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

- de 7 membres dans les communes dont la population ne dépasse pas 999 habitants ;
- de 9 membres dans les communes de 1.000 à 2.999 habitants ;
- de 11 membres dans les communes de 3.000 à 5.999 habitants ;

8. Tribunal administratif 26-3-2001, n°12335 et Cour administrative 13-12-2001 n°13407C

9. Cour administrative 22-3-2007 n°22256C

10. 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.

- de 13 membres dans les communes de 6.000 à 9.999 habitants ;
- de 15 membres dans les communes de 10.000 à 14.999 habitants ;
- de 17 membres dans les communes de 15.000 à 19.999 habitants ;
- de 19 membres dans les communes de 20.000 habitants et plus,
- de 27 membres dans le conseil communal de la Ville de Luxembourg.

41. 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. Le règlement grand-ducal qui fixe ce nombre est publié six mois au plus tard avant la date des élections communales. A partir du 1er janvier 2016, le nombre de conseillers par commune ne sera plus fixé sur base d'un recensement de la population, mais en fonction du nombre d'habitants inscrits aux registres communaux des personnes physiques.

42. 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.

43. Le conseil communal est compétent pour tout ce qui relève de l'intérêt communal comme 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 commune.

44. 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 est en cours qui prévoit notamment de supprimer la disposition qui donne le droit au Grand-Duc de dissoudre le conseil communal.

### **Le collège des bourgmestre et échevins**

45. 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 de police sous la surveillance du Ministère de l'Intérieur.

46. 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. Le nombre d'habitants pris en considération est déterminé comme décrit au paragraphe 42.

47. 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.»

48. 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.

**Le bourgmestre**

49. Les bourgmestres sont nommés et révoqués par le Grand-Duc. Les échevins sont nommés par le ministre de l'Intérieur, sans distinction entre les villes et les communes.

50. 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).

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

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

53. 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.

**4.3.2 Réorganisation territoriale du Luxembourg**

54. Le projet de la nouvelle cartographie du paysage communal établi sous l'égide du gouvernement qui était alors en place en 2009 et en consultation avec le SYVICOL, doit s'analyser comme une orientation répondant à la nécessité d'aménager le territoire du Luxembourg de façon durable et de le doter de structures locales capables de répondre aux attentes des citoyens et aux exigences du XXI<sup>e</sup> siècle. Lors de la procédure de consultation le Ministère de l'Intérieur a informé les rapporteurs que le Gouvernement en place depuis le 4 décembre 2013 a annoncé dans son programme gouvernemental qu'il continuera à encourager le processus de fusion des communes tout en respectant le principe de la subsidiarité et de l'autonomie communal et qu'aucune fusion ne sera entamée sans l'accord préalable par le biais d'un referendum des citoyens concernés.

55. Hormis les fusions qui ont eu lieu pendant les années 1920, 1977, 1978, 2004, 2005, 2009, 2011 et récemment en 2014, les limites territoriales des communes sont restées inchangées depuis leur fixation à la fin du XVIII<sup>e</sup> / début du XIX<sup>e</sup> siècle. Or, le changement rapide de la vie économique et sociale, contraint chaque commune à une obligation d'offrir une panoplie de services à ses citoyens. Les investissements à effectuer et les dépenses à assumer par les collectivités locales dépassent de plus en plus leurs capacités financières. Le regroupement de plusieurs entités locales constitue une solution optimale pour parer à un endettement croissant et pour optimiser les administrations ainsi que les services offerts par les communes.

56. Les critères ayant servis de base au projet de cartographie sont les suivants :

- La taille des communes (de préférence: seuil +/- 3000 habitants, surface < 100 km<sup>2</sup>)
- Les caractéristiques géomorphologiques
- Les liaisons routières/ferroviaires
- Les coopérations existantes (syndicats intercommunaux).

57. Le concept intégratif de la réforme territoriale et administrative au Luxembourg, tel qu'il était formulé dans le Projet de la nouvelle cartographie du paysage communal en 2009 expliquait bien l'intérêt des fusions de communes : «Toute commune, de quelque taille qu'elle soit, doit faire face à un certain nombre de coûts de fonctionnement essentiels (bâtiments communaux, personnel communal), qui pour les petites unités locales représente un fardeau important pour le budget communal, alors

que leur poids est moins important dans le budget d'une grande commune. Certains des services de base ont un coût standard qui pèse lourdement dans la modeste économie d'une petite commune, même si ce coût est réduit au minimum. Les services administratifs nécessaires pour fournir les services publics peuvent être organisés plus efficacement quand la taille de la commune s'accroît.....».

58. Une analyse réalisée par les autorités nationales sur la composition du personnel et la qualité des services fournis aux citoyens dans les communes luxembourgeoises permet de constater que ce sont les communes qui comptent au moins 3000 habitants qui sont les plus viables en termes d'autonomie. Les communes de cette taille sont par définition les plus à même d'organiser seules leurs infrastructures scolaires sans être obligées de négliger leurs engagements dans l'organisation et l'entretien de leurs infrastructures de transport (eau, canalisation) et de circulation (voirie). Les communes de moins de 3000 habitants sont donc particulièrement concernées par la fusion (voir *infra* paragraphe 105 et suivants). La coopération intercommunale y est également encouragée.

## 5. Statut de la ville-capitale

59. Luxembourg (en luxembourgeois: *Lëtzebuerg* et *Luxemburg* en allemand), communément appelée Luxembourg-Ville (pour la distinguer du pays) est la capitale du Grand-Duché du Luxembourg ainsi que la plus grande ville située au centre du pays.

60. Le territoire de la ville est de 51,73 km<sup>2</sup>, ce qui correspond à environ 2 % du territoire national.

61. La Ville de Luxembourg a connu un développement dynamique, même dans le présent contexte économique de crise. La population et l'emploi sont en croissance constante. En 2009, la Ville de Luxembourg avait une population de 90.000 habitants, elle avait 107.340 habitants<sup>11</sup> en 2014 ce qui correspond à une croissance de 15% en seulement 5 ans. Le 23 octobre 2012, la ville de Luxembourg est passée officiellement au statut de grande ville en enregistrant son 100.000<sup>ème</sup> habitant auprès du Bierger-Center. Véritable creuset multiculturel, plus de 60% des habitants détiennent un passeport étranger, 159 nationalités différentes vivent ainsi en harmonie.

62. 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.

63. Bien connue comme centre financier, la ville de Luxembourg présente, avec ses 220 instituts financiers, la plus grande concentration de banques en Europe et offre à ses habitants une qualité de vie qui la situe au 5<sup>e</sup> rang des villes où il fait bon vivre, sur le plan mondial<sup>12</sup>.

64. Aujourd'hui, la ville de Luxembourg est l'un des trois sièges officiels de l'Union européenne et héberge 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.

65. Les attributions et les devoirs du bourgmestre de la ville de Luxembourg sont identiques aux autres bourgmestres et sont régis par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, modifiée la loi du 13 février 2011. Le bourgmestre de la ville capitale est nommé par le Grand-Duc parmi les membres du conseil communal pour un mandat de six ans renouvelable.

66. Avant d'entrer en fonctions, le bourgmestre prête serment entre les mains du Ministre de l'Intérieur ou de son délégué. 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.

67. Le collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Luxembourg constitue l'organe d'exécution et d'administration journalière de la commune. Ses membres sont choisis parmi les conseillers

---

11. <http://villedeluxembourg.lu/La+Ville/La+ville+en+chiffres.html>

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

communaux. Les séances du collège échevinal sont présidées par le bourgmestre, elles ne sont pas publiques. Le collège échevinal est composé de 6 membres, dont le Bourgmestre.

68. Le Parti Démocratique et le Parti "déli gréng" sont convenus d'un accord de coalition pour guider leur action politique commune au service de la Ville de Luxembourg et de ses citoyens au cours de la législature 2011- 2017.

69. Le fonctionnement de la Ville de Luxembourg est identique à celui des autres communes et est soumis 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 qui n'est pas réclamé par les autorités de la ville.

## **6. Analyse, article par article, de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale.**

### **6.1 Articles 2 et 3 – Principe et concept 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.

70. Le principe de l'autonomie locale est reconnu au niveau constitutionnel et législatif et trouve son expression dans le chapitre IX « 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 (y compris les règlements grand-ducaux pris en son exécution) procède à l'organisation en détails 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. Par conséquent, la reconnaissance de l'autonomie locale par la Constitution et dans la législation est conforme à l'article 2 de la Charte. De même, comme mentionné auparavant, l'importance que le Luxembourg attache à la réalité de l'autonomie communale est illustrée par le fait que ce pays a été le premier à avoir ratifié la Charte européenne 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.

71. L'article 107 reconnaît aux communes le droit de gérer par leurs propres organes leur patrimoine et leurs intérêts propres (paragraphe 1). Le deuxième paragraphe de l'article 107 dispose que : « 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 ».

72. Les conseillers communaux sont élus directement par les électeurs de la commune. Chaque commune luxembourgeoise (105 communes auxquels correspondent 105 circonscriptions électorales) 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. Un système de vote par correspondance, accordé à certains électeurs sous certaines conditions, a été mis en place pour prévenir toute abstention. L'électeur qui souhaite voter par correspondance doit en aviser le collège de bourgmestre et échevins de la commune d'inscription et demander, par simple lettre ou par formulaire mis à disposition par la commune, sa lettre de convocation. La possibilité de voter par correspondance est réservée aux électeurs âgés de plus de 75 ans, aux Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, ainsi qu'à ceux qui pour des raisons professionnelles ou personnelles dûment justifiées, se trouvent dans l'impossibilité de se présenter en personne devant le bureau de vote auquel ils sont affectés. Ceux qui se trouvent dans l'impossibilité

de prendre part au scrutin doivent faire connaître leurs motifs d'abstention au procureur d'État territorialement compétent, avec les justifications nécessaires. L'abstention non justifiée est punie d'une amende. Les non-luxembourgeois, ressortissants de l'Union européenne ou non, qui résident au Grand-Duché de Luxembourg pendant cinq années au moins au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale, ont 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.

73. Les dispositions constitutionnelles et de la législation du concept de l'autonomie locale (article 3 de la Charte) sont à cet égard en conformité avec la Charte.

## **6.2 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.

74. 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.

75. 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).

76. 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.*» 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.

77. 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, 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, et les inhumations et les services d'incendie.

78. 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 l'enseignement musical, le sport, l'infrastructure touristique, le logement, les musées, les centres culturels etc.

79. Au cours de leur visite, les rapporteurs ont été sensibilisés à certaines difficultés existant en matière de répartition de compétences entre l'Etat et les communes. Une délimitation claire des missions communales requiert leur inscription dans un cadre législatif clair et cohérent et leur regroupement dans un code communal. Les rapporteurs ont été informés au cours de la procédure de consultation que le code a été entretemps publié par circulaire du ministre de l'Intérieur du 15 juin 2015<sup>13</sup>. Il s'agit d'un « code-compilation », regroupant toute la législation applicable dans le secteur communal. Les acteurs locaux réclament également la reconnaissance de certaines missions facultatives en mission (qui sont *de facto*) obligatoires avec l'allocation par l'Etat de moyens financiers correspondants.

80. A cet égard, le SYVICOL s'était déjà exprimé en 2008 sur la nécessité de redéfinir les compétences des communes par rapport aux décrets surannés de 1789 et 1790, 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.

81. Les rapporteurs rappellent que ce processus devra certainement s'accompagner d'une adaptation des ressources financières des communes à la diversification de leurs compétences. Le SYVICOL espère une concrétisation rapide de cette réforme et se fonde sur le programme gouvernemental qui « entend réformer la législation sur les communes et adapter les missions des communes aux nouvelles réalités » .

82. Le SYVICOL a également appelé à un renforcement des compétences des agents municipaux. Selon le programme gouvernemental : « Le Gouvernement créera la base légale pour que les agents municipaux soient mieux outillés en vue du contrôle et du respect des règlements communaux. À cette fin, les agents municipaux doivent recevoir la formation nécessaire ». Ce volet du programme gouvernemental répond à une revendication de longue date du SYVICOL qui rappelle l'intérêt du maintien de l'ordre public dans les communes, et la possibilité de sanctionner des comportements relevant de la petite délinquance locale et du vandalisme.

83. En ce qui concerne le respect du principe de consultation des collectivités locales sur toutes les questions qui les concernent directement, les rapporteurs notent que le SYVICOL est associé à des groupes de travail visant à proposer des modifications législatives. A titre d'exemple positif, le Projet de loi « Omnibus », qui a d'importantes répercussions sur les communes, et qui a été finalisé de concert avec l'association de communes.

84. Cependant le SYVICOL a exprimé aux rapporteurs son souhait que la consultation se fasse de manière plus systématique sur toutes les questions intéressant les communes. C'est la raison pour laquelle il a proposé à plusieurs reprises depuis 2005 au Gouvernement de formaliser cette consultation du secteur communal par la signature d'une convention. Cette proposition se trouve dans une résolution du comité du SYVICOL adoptée le 24 septembre 2012. Cette résolution contient des demandes précises relatives au principe de consultation :

- Une consultation par le ministère compétent en temps utile et de manière appropriée sur tout projet susceptible d'avoir un impact significatif au niveau communal, en particulier sur les projets de lois et de règlements grand-ducaux qui affectent les compétences, les intérêts ou les ressources financières des communes, les projets d'instructions ou de recommandations étatiques au secteur communal, les projets de textes législatifs de l'Union européenne qui portent sur des domaines touchant les communes ;

- Un processus de consultation démarrant dès le stade de conception d'un projet de loi ou de règlement grand-ducal, et se poursuivant au cours de la procédure législative et réglementaire, l'avis du SYVICOL étant demandé en même temps que celui des chambres professionnelles ;

- Un accès à l'information et aux documents par le Gouvernement, garanti en ce qui concerne ce qui se rapportent directement à la question ou à la proposition qui est l'objet de la consultation ;

13. [http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/compilation/code\\_communal/Code\\_Communal.pdf](http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/compilation/code_communal/Code_Communal.pdf)

- L'évaluation des incidences administratives et financières des nouvelles dispositions législatives, sur le secteur communal. Par exemple, un projet de loi prévoyant une délégation de compétence du niveau étatique vers le niveau communal ou l'attribution d'une nouvelle compétence aux communes, doit préciser les moyens financiers qui seront mis à la disposition des communes pour exécuter les nouvelles tâches.

85. Le SYVICOL a informé la délégation du fait que certains textes auraient été adoptés par le Gouvernement sans consultation préalable. Ces textes portent notamment sur les domaines suivants:

- le règlement grand-ducal du 19 décembre 2014 concernant l'allocation de subventions pour des travaux de restauration d'immeubles ;

- la législation sur l'aménagement communal qui a été profondément remaniée depuis la loi de 2004 sans consultation des communes, alors qu'il s'agit d'une compétence partagée ;

- des plans directeurs sectoriels qui ont donné lieu à l'élaboration de documents sans consultation préalable et dont la communication aux communes s'est faite en même temps qu'au grand public. Sur ce dernier point, le SYVICOL a néanmoins reconnu que le gouvernement s'était montré réceptif aux observations que celui-ci avait formulé après la présentation des projets de plans directeurs sectoriels. A cet égard, l'absence de consultation préalable a été, d'une certaine manière, compensée a posteriori, par l'organisation par le Gouvernement, de réunions de concertation avec de nombreux acteurs concernés par la matière et par son projet annoncé de rencontrer les communes soit individuellement, soit collectivement.

86. Lors de la réunion avec le Ministre de l'Intérieur, le ministre a informé la délégation de son engagement à consulter les communes régulièrement, à savoir environ 6 fois par an. Il s'agit d'un progrès notable par rapport aux pratiques qui étaient en vigueur sous le gouvernement précédent, lequel ne consultait les autorités locales que marginalement. En outre, le Ministre a également confirmé que la Convention de 2012 proposée par le SYVICOL pourrait constituer une base de travail à condition qu'il soit clairement établi que ces consultations soient réalisées sous la coordination du Ministère. Les rapporteurs estiment qu'il s'agit d'une information positive et sont confiants sur le fait que des suites lui seront données dans un futur proche.

87. Le SYVICOL a mentionné que la coopération entre les communes et les services du Ministère de l'Intérieur fonctionne de façon satisfaisante.

88. Les rapporteurs sont d'avis que l'article 4 n'est que partiellement respecté au Luxembourg. Il est nécessaire de délimiter clairement les compétences entre l'Etat et les communes afin de créer un cadre dans lequel l'autonomie communale peut s'exercer et se développer pleinement. En ce qui concerne la procédure de consultation, les rapporteurs considèrent qu'elle est appliquée en pratique. Ils recommandent néanmoins de formaliser ces échanges avec le SYVICOL qui constitue le principal interlocuteur représentant les communes, afin de garantir dans le futur la pérennité de cette pratique. La Convention de 2012 proposée par l'association au gouvernement pourrait constituer une base de travail pertinente à cet égard, en tenant compte du fait qu'il reviendrait au Ministère de l'Intérieur de coordonner ces réunions de consultation.

### **6.3 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.

89. Les rapporteurs ont abordé la question de la réorganisation territoriale du Luxembourg dans le cadre de la réforme de fusion des communes (2011-2017) à la lumière de l'article 5 de la Charte.

90. La fusion de communes au Luxembourg a pour l'objectif de créer des entités plus fortes afin qu'elles puissent revendiquer plus d'autonomie et constituer un véritable contrepoids à l'autorité centrale. C'est le principe même des fusions.

91. En Août 2004, le Gouvernement de l'époque avait fait une Déclaration gouvernementale d'engagement à faire les démarches nécessaires pour doter le pays d'un service public et de structures territoriales répondant aux défis du XXIe siècle. Au printemps 2005, le Ministre de l'Intérieur

et de l'Aménagement du Territoire avait évalué la masse critique à atteindre par les communes pour être en mesure à moyen terme d'offrir à leurs habitants un service de base adéquat. Le Ministère avait ensuite présenté à la Chambre des députés le Concept Intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché du Luxembourg. Le 3 juillet 2008, un débat d'orientation sur la réorganisation territoriale du Luxembourg s'est tenu à la Chambre des Députés confirmant la nécessité de faire une démarche de sensibilisation soutenue en faveur d'un mouvement vers des communes fortes et autonomes.

92. 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 au Luxembourg et résulte de l'article 35 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui dispose que : «*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 un cinquième des électeurs dans les communes de plus de trois mille habitants, et par un quart des électeurs dans les autres communes. Dans ce cas, le conseil doit organiser le référendum dans les trois mois de la demande. Les modalités du référendum sont fixées par règlement grand-ducal. Les dispositions de la loi électorale relatives au vote obligatoire, notamment les articles 259 à 262, sont applicables. Dans tous les cas, le référendum n'a qu'un caractère consultatif.

93. Les modalités de ce type de référendum sont régies par le règlement grand-ducal modifié du 18 octobre 1989, qui prévoit que toutes les personnes figurant sur les listes électorales pour les élections communales peuvent participer au référendum. Ceci inclut les ressortissants étrangers qui remplissent les conditions établies par la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et qui ont demandé leur inscription sur la liste électorale. 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.

94. Après la 1ère vague de fusions dans les années 1970 réduisant le nombre de communes de 130 à 118, les fusions suivantes ont été effectuées, ramenant ainsi le nombre de communes à 105 en 2015 :

95. Lois de fusion et Nouvelles Communes fusionnées depuis 2004 :

- 21.12.2004 Tandel Bastendorf et Fouhren
- 14.07.2005 Kiischpelt Kautenbach et Wilwerwiltz
- 28.05.2009 Clervaux Clervaux, Heinerscheid et Munshausen
- 24.05.2011 Esch-sur-Sûre Esch-sur-Sûre, Heiderscheid et Neunhausen
- 24.05.2011 Käerjeng Bascharage et Clemency
- 24.05.2011 Schengen Burmerange, Schengen et Wellenstein
- 24.05.2011 Parc Hosingen Consthum, Hoscheid et Hosingen
- 24.05.2011 Vallée de l'Ernz Ermsdorf et Medernach
- 19.12.2014 Wiltz Eschweiler et Wiltz.

96. Toutes ces fusions ont été précédées de l'organisation d'un référendum. Les décideurs politiques se sont toujours sentis liés par le résultat du référendum. Le SYVICOL s'est exprimé en faveur des fusions de communes.

97. La fusion des communes au Luxembourg a été accompagnée par une harmonisation des règlements communaux et de différents services administratifs et techniques. Toutes les lois de fusion évoquées contiennent une disposition transitoire selon laquelle les règlements des anciennes communes restent en vigueur sur le territoire pour lequel ils ont été édictés jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par des textes uniformes applicables à l'ensemble du territoire de la commune issue de la fusion. Cette mesure est indispensable pour éviter un vide juridique dès l'entrée en vigueur de la fusion. Dans certains cas, les conseils communaux des communes fusionnées se sont même concertés pour adopter des règlements identiques avant l'entrée en vigueur de la fusion.

98. Toutefois, la délégation a été informée du fait que parfois la coexistence de réglementations divergentes à l'intérieur d'une seule et même commune pose de nombreux problèmes pratiques et administratifs. C'est en matière de taxes et redevances communales que d'éventuelles inégalités sont les plus apparentes et qu'une harmonisation s'impose avec le plus d'urgence.

99. Dans d'autres domaines, la survie des anciens règlements entraîne parfois des complications assez difficiles à surmonter. Ceci vaut principalement pour l'aménagement communal. En effet, l'harmonisation de plusieurs plans d'aménagement généraux et de règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites doit suivre la même procédure que l'établissement initial de ces documents qui peut facilement durer plus de deux ans. De même, la préparation du dossier afférent présente un coût substantiel.

100. En ce qui concerne la question de la réorganisation des services communaux celle-ci se pose différemment pour chaque fusion, en fonction notamment des services existants et de considérations géographiques. En général, la pratique a montré qu'un regroupement des services est indispensable et qu'il est dans l'intérêt du fonctionnement de la nouvelle commune d'y procéder rapidement. Ceci entraîne souvent des coûts importants (construction d'une nouvelle mairie ou de locaux techniques, transformation des bâtiments existants, etc.), qui consomment une grande partie de l'aide financière étatique accompagnant la fusion.

101. Il est utile de préciser que la commune issue de la fusion est membre d'office de tous les syndicats intercommunaux auxquels au moins une des communes fusionnées appartenait. A la connaissance du SYVICOL, les difficultés que cela a entraîné dans le passé ont été résolues dans le cadre de la préparation de la fusion.

102. Les services du Ministère de l'Intérieur assistent dans leurs démarches les communes qui sont candidates à une fusion.

103. Conformément à la décision du Conseil de Gouvernement, l'accompagnement financier des fusions de communes par le Gouvernement se fait au moyen de l'allocation d'un subside par tête d'habitant. Le montant de la subvention (entre 2004 et 2011) s'élevait à 2500 euros par habitant à la date de début de la fusion. Le paiement de la somme s'échelonne sur dix ans. Des montants dégressifs<sup>14</sup> ont été appliqués pour la première fois à la fusion des communes d'Eschweiler et de Wiltz par la loi du 19 décembre 2014. Les rapporteurs ont été informés qu'en séance du 25 avril 2014<sup>15</sup>, le Conseil de gouvernement a adopté encore un autre modèle de calcul pour les années 2015 à 2016, qui se distingue des précédents par le fait qu'il ne s'applique plus au nombre d'habitants de la commune issue de la fusion, mais à celui de chaque commune à fusionner. Désormais, les aides sont fixées à 2.000 euros par habitant par commune et par tranche allant jusqu'à 2.000 habitants, et à 1.000 euros par habitant par commune et par tranche de 2.001 à 3.000 habitants.

104. Au vu de ce qui précède, les rapporteurs concluent au plein respect de l'article 5 de la Charte. En effet, les changements des limites territoriales sont non seulement volontaires mais elles font également suite à une consultation par référendum des électeurs des communes concernées. En outre, la loi de fusion permet de mettre en place une fusion « sur-mesure ». A cet égard, 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.

#### **6.4 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.

14. Selon le communiqué de presse du Gouvernement du 27 février 2014 : « Les montants seront un peu inférieurs à ce qu'ils étaient auparavant. Les communes recevront 2.000 euros par habitant pour les 4.000 premiers habitants, puis 1.500 euros entre les 4.000e et 6.000e et 1.000 euros du 6.000e au 10.000e habitants. Elles baisseront encore un peu pour celles qui fusionneront après 2014. » (<https://www.gouvernement.lu/3532771/27-kersch-quotidien?context=3316989>).

15. <http://www.gouvernement.lu/3673077/25-conseil>

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.

105. 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 avec d'autres entités juridiques pour mener à bien certaines tâches.

106. 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 représentants des élus locaux considèrent que ce contrôle tend à devenir un contrôle d'opportunité parfois disproportionné et non pas un simple contrôle de légalité. Le concours est organisé par l'Etat. Les fonctionnaires sont payés par la commune. Il est important de préciser que le Ministre de l'Intérieur a le pouvoir d'intervenir pour redresser le budget des communes.

107. L'article 87 de la loi communale exige 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.

108. L'article 92 de la loi communale exige qu'il y ait dans chaque commune un receveur. C'est le règlement grand-ducal du 20 décembre 1990 qui règle les conditions d'admission et d'examen du receveur communal. 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.

109. La loi modifiée du 19 juillet 2004 a inséré dans la loi communale une nouvelle section qui régit le service technique communal. 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.

110. 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.

111. Le législateur a introduit l'obligation pour les 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.

112. 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.

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

114. Plusieurs bourgmestres ont indiqué aux rapporteurs pendant la visite que les petites communes avaient un réel besoin de personnel spécialisé au domaine de l'urbanisme. De même, les communes ont insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de pouvoir disposer d'un soutien juridique et technique. Le projet de révision constitutionnelle donné aux rapporteurs prévoit un article sur le droit des communes de créer des établissements publics.

115. Si l'article 6 est globalement respecté, les rapporteurs sont préoccupés par le fait que le recrutement du personnel soit soumis à une approbation préalable du Ministre de l'Intérieur, quant à la création de postes et la nomination de fonctionnaires. Cette limitation de l'autonomie locale sur cet aspect conduit les rapporteurs à conclure à une conformité partielle de cette disposition.

### **6.5 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.   |

116. Au Luxembourg, les bourgmestres sont nommés par le Grand-Duc. Les échevins sont nommés par le ministre de l'Intérieur, sans distinction entre les villes et les communes. Les 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 suscite pas de critiques 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.

117. 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 les échevins peuvent être suspendus de l'exercice de leurs fonctions par le Ministre de l'Intérieur. Le bourgmestre peut être suspendu de l'exercice de ses fonctions par le Grand-Duc. Les expressions « *inconduite notoire* » ou « *négligence grave* » ne sont pas définies par la loi. Elles sont vagues et laissent une large liberté d'appréciation au pouvoir central. Les rapporteurs ont été informés que même si *de jure* le Grand-Duc, a le droit de dissoudre le conseil communal et de destituer le bourgmestre, *de facto* il n'a jamais mis en œuvre cette possibilité.

118. 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.

119. La question de l'éventuelle occupation à temps plein des bourgmestres et échevins, surtout pour les communes d'une certaine taille est une question récurrente. Une telle évolution irait dans le sens de la professionnalisation des exécutifs communaux surtout pour les collectivités numériquement les plus importantes. Pour les communes de 10 000 habitants et plus, le bourgmestre bénéficie d'un congé politique de 40 heures / semaine (temps plein) et les échevins de 8 heures /semaine.

120. 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 bourgmestre 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). A titre d'exemple, Il a été jugé que la loi communale interdisait la mise à la disposition du bourgmestre d'un logement de service gratuit<sup>16</sup>.

121. 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.

122. Les bourgmestres, échevins et conseillers communaux qui travaillent dans les secteurs publics ou privés, de même que ceux qui exercent une profession indépendante ou qui sont sans profession

16. Cour Supérieure de Justice, 31 juillet 1950, Pas. XV, p. 306.

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 les articles 78 à 81 de la loi communale.

123. Les rapporteurs sont d'avis que la situation au Luxembourg est conforme aux dispositions édictées par l'article 7.

#### **6.6 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.   |

124. 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* ». Toutefois, de nombreux autres textes soumettent des décisions des autorités communales à l'approbation d'une autorité supérieure.

125. La Constitution, en conférant aux communes l'autonomie communale, a prévu une procédure de contrôle qui viserait 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, que le Ministère de l'Intérieur a indiqué comme étant appelé à disparaître, constitue la « tutelle administrative » et est exercé par le Grand-Duc et le Ministre de l'Intérieur. La tutelle, 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 autorités communales.

126. En matière de tutelle administrative, on distingue la tutelle sur les actes, de la tutelle sur les personnes.

127. Le pouvoir tutélaire proprement dit (annulation, suspension, approbation, substitution d'action) est détenu par le Grand-Duc et par le Ministre de l'Intérieur, selon les modalités exposées ci-dessous.

128. La tutelle administrative sur les actes est destinée à sanctionner la légalité des actes des autorités communales.

129. 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. Elle applique la tutelle d'approbation dans les cas expressément prévus par la loi. Dans ce contexte, elle prépare les décisions de l'autorité supérieure, arrêté grand-ducal ou décision ministérielle selon le cas, et ceci notamment dans les domaines suivants : opérations immobilières à partir des montants définis par la loi, projets de construction d'envergure, baux d'une certaine importance, conventions à partir d'une certaine valeur, dossiers du personnel communal, règlements-taxes.

130. La mesure d'office est prévue pour les cas suivants :

- Le Ministre de l'Intérieur redresse le budget qui n'est pas conforme aux lois et règlements. (loi communale, article 124) ;
- Si le budget n'est pas proposé par le collège des bourgmestre et échevins ou si le conseil communal ne le vote pas dans les délais prescrits, le Ministre de l'Intérieur se substitue à ces organes pour proposer ou arrêter d'office un budget limité aux dépenses obligatoires ainsi qu'aux recettes et aux dépenses indispensables au fonctionnement de la commune. (loi communale, article 125) ;
- Dans tous les cas où le conseil communal chercherait à éluder le paiement des dépenses obligatoires que la loi met à sa charge, en refusant leur allocation en tout ou en partie, le Ministre de l'Intérieur, après avoir entendu le conseil communal, portera d'office la dépense au budget, dans la proportion du besoin, sans préjudice du recours prévu à l'article 107. (loi communale, article 125) ;

- Si le collège des bourgmestre et échevins refuse ou omet d'ordonnancer 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. Cette décision tient lieu de mandat et le receveur est tenu d'en acquitter le montant. (loi communale, article 133) ;
- 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. Cette décision tient lieu de titre de recette imposant au receveur l'obligation de faire rentrer les montants en question (loi communale, article 137) ;
- 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. (loi communale, article 165).

131. La tutelle sur les personnes est soit individuelle (révocation d'un bourgmestre ou d'un échevin), soit collective (dissolution du conseil communal). Elle s'apparente au pouvoir disciplinaire.

132. 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.

133. On retrouve la tutelle sur les personnes dans les dispositions suivantes de la législation :

a. La dissolution du conseil communal, mesure collective : l'article 107, alinéa 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.

b. Les mesures individuelles : le bourgmestre et les échevins ne participent pas seulement à l'administration de la commune; ils sont aussi les représentants du pouvoir central dans la commune. C'est pourquoi la loi communale attribue au Gouvernement un pouvoir disciplinaire à leur égard, pouvoir qui n'existe pas à l'égard des conseillers communaux.

134. En cas d'inconduite notoire, de faute ou de négligence graves, les échevins peuvent être suspendus de l'exercice de leurs fonctions par le Ministre de l'Intérieur pour un temps qui ne pourra excéder trois mois, sauf à être renouvelé par décision motivée (article 41 de la loi communale). Le bourgmestre peut être suspendu de l'exercice de ses fonctions par le Grand-Duc dans les mêmes cas et aux mêmes conditions (article 63 de la loi communale).

135. Les bourgmestres et les échevins peuvent également être démis de leurs fonctions, respectivement par le Grand-Duc et le ministre de l'Intérieur, lorsque la gravité de la situation exige cette mesure. Le bourgmestre ou l'échevin démis ne peut siéger au collège des bourgmestre et échevins jusqu'au renouvellement du conseil communal qui suit sa démission.

136. Les expressions « inconduite notoire » ou « négligence grave » ne sont pas définies ou précisées par la loi. Les rapporteurs soulignent que ces cas « d'inconduite » ou de « négligence » sont vagues et laissent place à interprétation ainsi qu'en témoigne la jurisprudence. Par conséquent, ces conditions de démission laissent une large marge d'appréciation au pouvoir central.

137. 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.

138. Dans sa recommandation 175 (2005), le Congrès a mis en question la conformité du système de tutelle administrative à la Charte et a invité les autorités luxembourgeoises « de 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 ».

139. Lors de la rencontre avec les rapporteurs, le SYVICOL a déploré un renforcement de la tutelle de l'Etat depuis la dernière recommandation de 2005, notamment en matière d'urbanisme. Ainsi, le Ministre de l'Intérieur peut même réviser un plan d'aménagement général (PAG) adopté par le conseil communal. Il s'agit d'un contrôle prévu par la loi mais qui pourrait parfois confiner au contrôle d'opportunité.

140. Les rapporteurs constatent qu'aucune modification des textes en question n'est formellement intervenue jusqu'à maintenant qui aurait pour but d'alléger la tutelle. Il existe une loi portant l'abolition des districts (adoptée le 7 juillet 2015 avec entrée en vigueur le 3 octobre 2015), mais celle-ci n'apporte pas d'amélioration substantielle à cet égard, vu que les compétences appartenant jusqu'ici aux commissaires de district sont simplement transférées à d'autres autorités, dans la plupart des cas, au Ministère de l'Intérieur.

141. Le Gouvernement antérieur avait souligné dans un rapport d'activité de 2013 que l'année 2013 avait été consacrée à la poursuite des travaux concernant la réforme de la tutelle administrative en vue du dépôt d'un projet de loi portant modification du titre 3 ainsi que de certaines autres dispositions de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. L'objectif de cette réforme se fondait sur les propositions contenues dans le rapport de la Commission spéciale sur la Réorganisation territoriale du Luxembourg de la Chambre des Députés et des objectifs fixés par la déclaration gouvernementale de 2009.

142. L'objectif de la réforme consistait par conséquent à mettre en pratique les principes suivants :

- a. Les tutelles générales d'annulation et de suspension seraient abolies.
- b. La tutelle d'approbation deviendrait l'exception.
- c. La transmission obligatoire des actes communaux deviendrait la règle.
- d. Une liste d'actes non-soumis à transmission était arrêtée.
- e. Un dialogue institutionnel sur les questions de légalité serait mis en place.
- f. Les litiges sur des questions de pur droit seraient tranchés par le juge administratif.

143. Les rapporteurs ont été informés que le Gouvernement actuel se montre conscient du problème puisqu'il indique dans son programme gouvernemental que: « le Gouvernement est d'avis que le Ministère de l'Intérieur devra pouvoir agir de manière plus flexible, plus efficace et plus rapide qu'actuellement. En vue d'une meilleure coopération entre le Ministère et les communes, le Ministère de l'Intérieur doit être moins l'organe de contrôle et plus le partenaire et l'organe de conseil des communes. À l'avenir, les processus et les responsabilités au sein du Ministère seront rendus transparents et vérifiables....».

144. Au moment de la visite de suivi aucune avancée concrète sur la réforme de la tutelle n'a été relevée. Cela étant, les rapporteurs ont été informés par le Ministère de l'Intérieur d'un chantier en cours d'élaboration sur cette question qui devrait donner lieu à une réforme fondamentale à cet égard, en tenant compte des points suivants :

- application des principes de proportionnalité et de subsidiarité
- redéfinition de la portée du contrôle ministériel
- révision du principe du double contrôle ministériel
- établissement de critères transparents pour l'attribution des subsides aux communes
- mise en place d'une administration électronique.

145. En conséquence, les rapporteurs sont d'avis que la situation n'est que partiellement conforme à l'article 8. Ils considèrent que l'application de l'article 8, paragraphe 3 en particulier pose problème, notamment en matière d'urbanisme et d'embauche des fonctionnaires.

## **6.7 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.  |

146. 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.

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

a. Les impôts locaux :

- l'impôt commercial communal
- l'impôt foncier

b. Les dotations financières de l'Etat :

- le fonds communal de dotation financière

c. Les redevances locales :

- pour l'approvisionnement en eau potable
- pour l'élimination et l'épuration des eaux usées
- pour l'élimination des déchets
- pour la vente de produits et services divers (électricité, gaz, etc.)

d. Les subventions étatiques :

- contributions de l'Etat dans les frais de fonctionnement des structures d'accueil pour enfants (maisons relais)
- subventions pour le transport public assuré par les communes et les syndicats de communes
- subvention pour l'enseignement musical, etc.

148. Les impôts locaux et les dotations financières de l'Etat allouées via le fonds communal de dotation financière 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.

149. Depuis le dernier monitoring, les autorités locales du Luxembourg restent dans l'attente d'une réforme des finances communales, promise par les autorités nationales. Il en résulte que les mécanismes de financement des communes sont restés quasi inchangés depuis lors. Ainsi le secteur communal est de plus en plus insatisfait d'un système de financement qui ne tient pas compte de l'évolution des missions des communes ni des inégalités de revenus entre les communes. En effet, les recettes ordinaires de l'Etat connaissent depuis des années une progression supérieure aux recettes courantes des communes, écart qui ne cesse de se creuser.

150. Des différences peuvent néanmoins être observées entre les évolutions des différentes sources de revenus non-affectés des communes : le Fonds communal de dotation financière, l'impôt commercial communal et l'impôt foncier.

151. Le fonds communal de dotation financière a été institué par l'article 38 de la loi du 22 décembre 1987 relative au budget de l'Etat pour l'exercice 1988. C'est à travers ce fonds que transitent les dotations non affectées de l'Etat au secteur communal. La dotation annuelle du fonds se compose de la manière suivante :

- 18% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires
- 10% du produit de la TVA, déduction faite des sommes dues aux Communautés européennes à titre de ressources propres provenant de cette taxe
- 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs
- un montant forfaitaire calculé schématiquement dont les règles sont annuellement, le cas échéant, adaptées pour tenir compte des modifications intervenues dans la législation.

152. Cet impôt a affiché une progression continue au cours des dernières années. Deux éléments principaux expliquent cette évolution favorable : un marché de l'emploi en expansion au Luxembourg, qui se répercute positivement sur l'IRPP, et des recettes TVA importantes dues au commerce électronique. Toutefois, une directive européenne, transposée en droit luxembourgeois en 2014, impose à partir de 2015 l'application de la TVA dans le pays du consommateur, au lieu du pays du prestataire. Le passage vers le nouveau système d'imposition s'étalera sur une durée de 4 ans, ce qui signifie que les recettes TVA du commerce électronique auront disparu entièrement en 2019. Il est estimé que les pertes des recettes TVA pour l'Etat luxembourgeois dues à la disparition du commerce électronique à partir de 2015 s'élèveront à quelque 800 millions d'Euros, voire plus. Comme les communes percevaient 10% de ces recettes via le Fonds communal de dotation financière, l'impact sur leurs finances sera donc important. Lors de la procédure de consultation, le Ministère de l'Intérieur a clairement indiqué « qu'il n'est pas dans l'intention du Gouvernement actuel de modifier les mécanismes du fond communal des dotations financières à l'encontre de l'intérêt des communes ».

153. L'impôt commercial communal a été institué par la loi du 1er décembre 1936, modifiée par la loi du 11 décembre 1967. Cette loi autorise les communes à percevoir un impôt commercial communal, impôt qui est assis sur le bénéfice des entreprises. L'impôt commercial communal fait participer les communes aux activités commerciales sur leur territoire : elles sont en quelque sorte indemnisées pour les charges et nuisances causées par ces activités. Les taux de l'impôt commercial communal sont fixés annuellement et individuellement par chaque commune. Cet impôt est en général perçu comme étant favorable à certaines communes qui ont sur leur territoire une ou plusieurs entreprises générant des bénéfices importants. L'impôt commercial communal, ne cesse pas de perdre de l'importance par rapport au Fonds communal de dotation financière. Pour 2015, le budget de l'Etat prévoit une nouvelle hausse des recettes de l'impôt commercial communal de 5,8% par rapport au montant budgétisé pour l'année 2014. Par rapport au montant réel de l'année 2014, les prévisions sont légèrement en baisse de 0,6%. En raison des efforts d'« optimisation fiscale » entrepris par de nombreuses sociétés, le SYVICOL craint que la tendance vers une stagnation de cette recette se poursuivra au cours des prochaines années.

154. Il est important de préciser que les recettes du Fonds communal de dotation financière constituent la partie la plus dynamique des recettes du secteur communal, tandis que l'impôt commercial communal s'avère de plus en plus une source de revenus imprévisible et instable pour les communes prises individuellement.

155. Enfin, l'impôt foncier, institué en vertu de la loi modifiée du 1er décembre 1936, selon lequel les communes sont autorisées à percevoir un impôt foncier au titre d'impôt communal. De même que pour l'impôt commercial communal, les taux de l'impôt foncier sont fixés annuellement et individuellement par chaque commune. Cet impôt, quant à lui, constituerait une part non négligeable des revenus perçus par les communes si les valeurs unitaires qui sont à la base du calcul de l'impôt, étaient réévaluées. Or, ces valeurs n'ont pas été révisées depuis 1941, ce qui a pour conséquence la persistance d'inégalités de valeurs de certains immeubles selon leur emplacement, qu'il est aujourd'hui difficile de justifier. Le SYVICOL s'est prononcé pour une réforme de l'impôt foncier qui tient compte des prix réels de l'immobilier. Un groupe de travail interministériel, auquel le SYVICOL avait été invité à participer, avait entamé une réflexion sur la révision de l'assiette de cet impôt sous le gouvernement précédent. Ce groupe de travail n'a cependant plus été convoqué depuis l'installation du nouveau gouvernement en décembre 2013, ce dernier ayant annoncé vouloir traiter la question dans le cadre d'une réforme fiscale plus large.

156. La révision des valeurs unitaires, bases de l'impôt foncier permettrait de diminuer les disparités existantes quant à la valeur de certains immeubles, mais aussi de restaurer sensiblement les revenus des communes.

157. Le tableau suivant résume la répartition des revenus ordinaires des communes entre les différentes catégories détaillées ci-avant :

(montants en moi.EUR)

	2013		2014	
ICC	556,0	24,8%	564,2	24,5%
IF	34,3	1,5%	36,0	1,6%
FCDF	956,1	42,6%	1.016,4	44,1%
Revenus affectés	700,0	31,2%	685,7	29,8%
Total	2.246,4	100,0%	2.302,4	100,0%

Source : Rapport d'activité 2014, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg

158. Les dépenses ordinaires des communes sont bien entendu conditionnées par les revenus disponibles et par le choix des missions assumées: il y a lieu de distinguer entre missions obligatoires (originaires, constitutionnelles et légales) et missions facultatives, c'est-à-dire des missions librement choisies par les communes avec ou sans secours financier promotionnel de l'Etat.

159. Les missions obligatoires des communes comprennent, notamment :

- le maintien de l'ordre public sur le territoire communal ;
- l'aménagement communal ;
- l'alimentation en eau potable ;
- l'épuration des eaux usées ;
- la gestion des déchets ;
- les inhumations et la gestion des cimetières ;
- le service incendie ;
- la réalisation et l'entretien de la voirie communale ;
- l'assistance sociale ;
- l'enseignement fondamental – l'accueil ;
- la tenue de l'état civil.

160. Les missions facultatives des communes comprennent, par exemple, la mise en place et l'exploitation d'infrastructures sportives, culturelles ou touristiques ; d'installations dans l'intérêt de la jeunesse (accueil, foyers de jour, etc.) ; d'installations dans l'intérêt de personnes âgées (maisons de retraites, foyers de jour, etc.), la distribution de gaz et d'électricité (ces missions avaient tendance à disparaître du budget local en raison de la délocalisation dans des structures de droit privé).

161. Le tableau suivant montre l'évolution des dépenses ordinaires des communes au cours des dernières années :

(montants en EUR)

	Les dépenses ordinaires des communes	Var.
2009	1.538.511.795	-6,0%
2010	1.639.616.576	6,6%
2011	1.749.294.651	6,7%
2012	1.846.345.469	5,5%
2013 (1)	1.790.208.423	-3,0%
2014 (2)	1.901.593.059	6,2%
2015 (3)	2.002.473.606	5,3%

(1) comptes non encore arrêtés par le Ministère de l'Intérieur

(2) budgets rectifiés

(3) budgets

Source : Rapport d'activité 2014, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg

162. 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. Au cours de la procédure de consultation, le SYVICOL a tenu à souligner que l'autonomie fiscale des communes proclamée par l'article 107, paragraphe 3, est soumise à la restriction que les impôts prélevés doivent servir à couvrir un besoin financier. L'association estime qu'il est difficile d'apporter la preuve afférente au besoin financier pour les autorités communales, comme en témoigne le refus d'approbation de nombreux règlements-taxes par l'autorité de tutelle. En effet, la Cour administrative considère notamment que: « Si les communes

sont fiscalement autonomes et qu'elles peuvent prendre l'initiative d'établir des taxes et impositions et déterminer leur assiette, leur montant ainsi que les modalités d'application et d'exemption, il n'en reste pas moins que l'autonomie fiscale des communes n'est pas absolue, les communes ne pouvant l'exercer que sous le contrôle de l'autorité supérieure, qui est appelée à veiller à ce que les communes agissent sous réserve des limitations prévues par la loi et exigées par l'intérêt général, dont celle que leur pouvoir s'exerce dans la mesure – et partant dans la limite – de leurs besoins. »<sup>17</sup>

163. Il en va différemment des règlements communaux instituant des taxes destinées à rémunérer un service rendu par l'autorité communale, c'est-à-dire à couvrir les frais de ce service spécialement utilisé par les particuliers qui payent lesdits frais. Ces taxes rémunératoires sont en effet soumises à l'approbation du Ministre de l'Intérieur conformément à l'article 106,7° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Il s'agit notamment des tarifs et prix relatifs à la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité, l'enlèvement des déchets, les prix de location des places et tous les autres tarifs dus pour rémunération de services prêtés par la commune.

164. Ces décisions doivent être approuvées par le Ministère de l'Intérieur. Après cette approbation, les délibérations doivent être publiées en due forme dans la commune par voie d'affichage selon la procédure décrite à l'article 82 de la loi communale, après quoi mention en est faite au Mémorial.

165. Lorsque le Ministère de l'Intérieur constate qu'un règlement-taxe voté par un conseil communal n'est pas conforme à la loi ou à l'intérêt général, elle retourne la délibération aux autorités communales en leur expliquant les raisons pour lesquelles elle n'est pas en mesure d'approuver les dispositions proposées et elle invite le conseil communal à reconsidérer son règlement à la lumière des observations faites.

166. Le Gouvernement dans le cadre de l'établissement du budget de l'Etat 2015, a pris plusieurs mesures que le SYVICOL a estimé contraire à l'intérêt des finances communales et qu'il a dénoncé comme portant atteinte à l'autonomie financière des communes. Ces mesures concernent les trois points suivants :

- la non-participation des communes à la hausse de la TVA
- l'abolition de la participation étatique aux majorations biennales et
- le plafonnement des recettes provenant de l'impôt commercial communal à trois fois la moyenne des recettes de l'impôt commercial communal par habitant.

167. Le Ministre de l'Intérieur a présenté ce paquet de mesures comme constituant une première réforme des finances communales qui sera suivie d'une réforme plus en profondeur dans les années à venir. Le SYVICOL considère que le gouvernement ne mène pas une véritable réforme mais plutôt une réflexion donnant lieu à un amalgame de mesures disparates qui visent à réduire les transferts financiers étatiques au secteur communal dans l'intérêt d'une consolidation du budget de l'Etat.

168. Vu la situation actuelle des communes qui réclament depuis longtemps une réforme des finances locales, les rapporteurs sont d'avis que cette réforme devrait poursuivre les objectifs suivants :

- assurer aux communes des recettes stables et prévisibles ;
- mettre en place un système de répartition équitable des recettes entre les communes, en mettant les recettes en adéquation avec leurs missions.

169. Les rapporteurs ont également le sentiment que les mécanismes de péréquation mériteraient d'être développés. A cet égard, les représentants du SYVICOL ont proposé des réflexions sur la création d'un mécanisme de péréquation notamment basé sur la taille des communes (par ex. petites, moyennes, grandes).

170. En ce qui concerne la consultation des collectivités locales selon les critères posés par l'article 9, paragraphe 6 de la Charte, les rapporteurs estiment qu'il existe en pratique une réelle consultation. Le Ministère de l'Intérieur envoie des projets des lois au SYVICOL et organise des rencontres avec les bourgmestres. Les représentants des élus locaux ont d'ailleurs confirmé cette collaboration entre Etat et communes même s'ils la juge trop ponctuelle et la souhaitent plus régulière. Cependant, il n'y a pas une base légale rendant obligatoire la consultation des communes par l'intermédiaire de l'association qui est très représentative des élus locaux au Luxembourg, pour tout sujet les intéressant directement.

---

17. Décision CA 6-12-07 (23020C à 23023C et 23040C)

171. Concernant le recours au crédit, il est important de préciser que les communes ne peuvent recourir au crédit que pour financer des dépenses extraordinaires si un autre financement n'est ni possible ni économique et si le remboursement régulier des annuités est assuré. Tout emprunt d'un montant supérieur à 50.000 EUR est par ailleurs soumis à l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

172. La loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ouvre par ailleurs la possibilité d'emprunter à certains syndicats pour préfinancer les apports en capital des communes. Ainsi, les syndicats de communes ayant pour objet la fourniture d'eau potable, l'assainissement des eaux usées, la gestion des déchets ou la construction et l'exploitation d'un crématoire, peuvent recourir à l'emprunt pour se procurer les liquidités nécessaires pour pouvoir financer leurs dépenses d'investissement en relation avec ces missions. Les communes ont l'obligation d'effectuer un apport, à la demande du syndicat, d'au moins 35% du capital demandé, de sorte que l'emprunt accordé par le syndicat ne dépassera jamais 65% du montant demandé par la commune. Avec les moyens provenant de la libération progressive des apports demandés le syndicat rembourse l'emprunt. Les intérêts débiteurs sont à la charge de la commune concernée.

173. 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.

174. Au cours des dernières années, l'endettement du secteur communal a évolué comme suit :

(montants en EUR)

	Dette (en fin d'année)	Var.	Nouveaux emprunts	Var.
2009	782.830.068	4,1%	84.858.500	83,5%
2010	811.786.550	3,7%	118.436.030	39,6%
2011	822.740.179	1,3%	73.218.757	-38,2%
2012	825.965.282	0,4%	73.823.387	0,8%
2013 (1)	826.396.315	0,1%	60.518.331	-18,0%
2014 (2)	830.000.000	0,4%	65.000.000	7,4%

(1) données provisoires  
(2) estimation

175. Avec l'augmentation des capacités de remboursement, l'endettement du secteur communal avait augmenté au cours des années 2009 et 2010. Le niveau de la dette communale s'est ensuite stabilisé pour atteindre un montant de 826,4 millions d'euros fin 2013. Parallèlement, le montant des emprunts nouvellement contractés a nettement reculé de 2010 à 2013, notamment en raison des plus-values de recettes des dernières années. Pour 2014, les données disponibles laissent prévoir une tendance similaire à celle observée les années précédentes.

176. En ce qui concerne l'accès au marché national des capitaux, l'article 173ter de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, permet aux communes et aux syndicats de communes, sans préjudice de la législation sur les marchés publics, de conclure entre eux et avec des personnes morales de droit public et de droit privé et avec des particuliers, des conventions relevant de matières d'intérêt communal. Ces conventions sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur si leur valeur dépasse 100.000 euros. En outre, la circulaire ministérielle du 24 janvier 2014 a fixé de nouveaux seuils applicables aux marchés publics couverts par les directives européennes à partir du 1er janvier 2014. Par exemple, pour les marchés de travaux conclus par les collectivités territoriales, le seuil est de 5.186.000 euros, alors que pour les marchés de fournitures et de services, le seuil est de 207.000 euros.

177. Les rapporteurs concluent que l'article 9 de la Charte est en partie respecté. En effet, la question de la libre disposition de ressources propres suffisantes semble poser problème. Il est intéressant de noter que le projet de révision de la Constitution actuellement en procédure au Grand-Duché dispose à l'article 119, paragraphe 3 : « Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi ». Cette disposition apparaît comme une innovation par rapport au texte actuel. Les rapporteurs estiment que si ce texte devait être adopté, il constituerait bien évidemment un développement très positif à condition toutefois d'être suivi d'effet en pratique. De même les autorités locales doivent faire face aux difficultés de mise en place du système de financement lequel ne tient pas toujours compte de l'évolution des missions des communes et des inégalités de revenus entre les communes. A cet égard d'ailleurs, les rapporteurs sont d'avis que la formule de péréquation et les critères qui sont à la base de cette formule, mériteraient d'être revus. Le

Ministre de l'Intérieur a confirmé à la délégation qu'il entendait la réviser. De même qu'il envisage, dans le cadre de la réforme fiscale, de réévaluer les valeurs unitaires de l'impôt foncier non révisés depuis 1941 et qui sont un manque à gagner pour les collectivités locales. De ce point de vue, les rapporteurs soulignent donc que si les paragraphes 1 à 5 de l'article 9 ne sont pas pleinement respectés par le Luxembourg, ils ont eu une assurance de la part du Gouvernement que ces dispositions faisaient l'objet actuellement d'une attention particulière des autorités. Les rapporteurs suivront les développements qui y seront donnés à cet égard.

178. S'agissant de la conformité de la situation avec les paragraphes 6 à 8 de l'article 9, les rapporteurs estiment que ces dispositions sont respectées. La procédure de consultation effectuée par le Gouvernement envers les autorités locales existe en pratique. Les rapporteurs sont d'avis qu'il serait judicieux de formaliser ce mécanisme de consultation régulière sous la coordination du Gouvernement, afin de pérenniser et garantir cette pratique dans l'avenir.

### 6.8 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.

179. 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. Le SYVICOL en est un exemple. Depuis 1986, il travaille en faveur de la promotion, la sauvegarde et la défense des intérêts généraux et communs de ses membres.

180. 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.

181. Les responsabilités toujours plus nombreuses et importantes des communes en matière sociale, économique et culturelle ainsi que l'aménagement du territoire communal et national ont fini par institutionnaliser la concertation, et la coopération intercommunale notamment par le biais des syndicats. Il y a 67 syndicats de communes<sup>18</sup>.

182. Les soixante-sept syndicats de communes peuvent être regroupés selon leurs activités de la façon suivante :

Domaine d'activités principales	Nombre
Collecte, évacuation et élimination des déchets	8
Epuration des eaux usées	10
Approvisionnement en eau des communes	7
Création et gestion d'écoles régionales et/ou d'équipements sportifs	8
Création et gestion de zones d'activités économiques à caractère régional	9
Aménagement du territoire et conservation de la nature	8
Transports publics	1
Exploitation d'un hôpital intercommunal	2
Piscine intercommunale	7
Maison de retraite	1
Crématoire	1
Ecole de musique	2
Gestion d'un centre informatique	1
Maintien et soins à domicile	1
Promotion et sauvegarde d'intérêts communaux et communes	1
<b>Total</b>	<b>67</b>

18. Rapport d'activité 2014, Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg, Ministère de l'Intérieur

183. Les rapporteurs concluent que la situation est par conséquent en conformité avec l'article 10 de la Charte.

#### **6.9 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.

184. Conformément à la Constitution (article 107 paragraphe 1), 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.

185. 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.

186. 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.

187. En conséquence de ce qui précède, les rapporteurs estiment que la situation est tout à fait conforme à l'article 11 de la Charte.

#### **7. Conclusions et prochaines étapes de la procédure de suivi**

188. Le principe de l'autonomie locale tel qu'affirmé par la Charte européenne de l'autonomie locale, est reconnu et admis de longue date dans la législation interne. Le fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale (article 2) est pleinement respecté au Luxembourg.

189. La législation reconnaît 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) sont en conformité avec la Charte.

190. Le gouvernement est encouragé à délimiter 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 peut s'exercer et se développer pleinement. En outre les rapporteurs estiment qu'il faudrait également continuer d'améliorer le dialogue avec les communes et le SYVICOL sur tous les sujets qui concernent directement les communes (article 4.6). Par conséquent, l'article 4 est partiellement respecté.

191. La fusion des communes et la protection des limites territoriales des collectivités locales au Luxembourg est assurée (article 5). Chaque changement des limites territoriales est volontaire et s'effectue après une consultation par referendum des électeurs des communes concernée. Il s'agit d'un exemple positif qui mériterait d'être promu dans les Etats membres qui mènent une réflexion sur cette question.

192. S'agissant des structures administratives (article 6, paragraphe 1) l'application de cette disposition semble poser quelques difficultés. En effet, les communes luxembourgeoises disposent du pouvoir réglementaire pour l'organisation interne des services mais toujours sous l'approbation préalable du Ministre de l'Intérieur. Les rapporteurs considèrent que les communes doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter en toute autonomie sans avoir à les soumettre à une approbation ministérielle. Par conséquent, l'application de l'article 6 pourrait être améliorée.

193. Les conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local (article 7) sont appliquées et garanties au Luxembourg. La situation à cet égard est donc pleinement conforme à l'article 7.

194. La tutelle administrative pour le niveau communal (article 8, paragraphe 3) est sujet à certaines préoccupations, notamment en ce qui concerne la création de postes et la nomination de fonctionnaires qui sont soumises à l'approbation préalable du Ministre de l'Intérieur. Les rapporteurs considèrent que le contrôle administratif des actes des collectivités locales est parfois excessif et mériterait d'être allégé.

195. S'agissant des ressources financières des collectivités locales (article 9), l'application de cette disposition est en partie respectée. La question de la libre disposition de ressources propres suffisantes semble poser problème. Les autorités locales doivent faire face aux difficultés de mise en place du système de financement lequel ne tient pas toujours compte de l'évolution des missions des communes et des inégalités de revenus entre les communes. La formule de péréquation et les critères qui sont à la base de cette formule, mériteraient d'être revus de même que les valeurs unitaires de l'impôt foncier non révisées depuis 1941 et qui sont un manque à gagner pour les collectivités locales. Les rapporteurs soulignent donc que si les paragraphes 1 à 5 de l'article 9 ne sont pas pleinement respectés par le Luxembourg, ils ont cependant eu une assurance de la part du Gouvernement que ces dispositions faisaient actuellement l'objet d'une attention particulière des autorités. S'agissant de la conformité de la situation avec les paragraphes 6 à 8 de l'article 9, les rapporteurs estiment que ces dispositions sont respectées. La procédure de consultation effectuée par le Gouvernement envers les autorités locales existe en pratique. Les rapporteurs sont toutefois d'avis qu'il serait judicieux de formaliser ce mécanisme de consultation et de le rendre plus régulier. Cette consultation devrait s'effectuer sous la coordination du Gouvernement, afin de pérenniser et garantir cette pratique dans l'avenir.

196. Le droit d'association (article 10) est garanti en droit comme en pratique pour les autorités locales, qui peuvent coopérer entre elles, adhérer à des associations pour la protection et la promotion de leurs intérêts et prendre part à la coopération transfrontalière.

197. Enfin, s'agissant de la protection légale de l'autonomie locale (article 11), les collectivités locales ont la possibilité d'intenter un recours si elles s'estiment victimes d'une décision illégale ou si elles considèrent leurs intérêts lésés par une décision, ce qui assure le plein respect de cette disposition dans le droit luxembourgeois.

**Annexe 1 - Programme de visite de suivi du Congrès au Luxembourg**

**VISITE DE SUIVI DU CONGRES AU LUXEMBOURG  
( Luxembourg, Schengen, Schuttrange )  
( 3 - 5 Mars 2015 )**

**PROGRAMME**

**Délégation du Congrès :**

Rapporteurs:

M. Dorin CHIRTOACĂ                      Rapporteur sur la démocratie locale  
Chambre des pouvoirs locaux, PPE/CCE<sup>19</sup>  
Membre de la Commission de Suivi du Congrès  
Maire de Chişinău (République de Moldova)

Mme Marianne HOLLINGER              Rapporteur sur la démocratie locale  
Chambre des pouvoirs locaux, GILD-ILDG<sup>20</sup>  
Membre de la Commission de Suivi du Congrès  
Présidente de la Commune d'Aesch (Suisse)

Secrétariat du Congrès:

Mme Stéphanie POIREL                      Secrétaire de la Commission de Suivi du Congrès

Expert:

M. Konstantinos TSIMARAS              Membre du Groupe d'Experts Indépendants (GIE)

---

<sup>19</sup> PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès  
<sup>20</sup> GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique

**Mardi 3 mars 2015  
Luxembourg**

Réunions avec :

- **Délégation Nationale Luxembourgeoise du Congrès,  
Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) &  
M. Ronald Mayer, membre du Groupe d'experts indépendants (GIE)**
  - M. Jean-Pierre KLEIN**, Président de la délégation luxembourgeoise auprès du Congrès, Bourgmestre de la Commune de Steinsel, 1er Vice-Président du Syndicat des Villes et des Communes Luxembourgeoises
  - M. Emile EICHER**, Président du SYVICOL, Bourgmestre de la commune de Clervaux et Vice-Président de la délégation luxembourgeoise auprès du Congrès
  - M. Ronald MAYER**, Luxembourg, membre du Groupe d'experts indépendants (GIE)
  
- **Ministre de l'Intérieur**
  - M. Dan KERSCH**, Ministre de l'Intérieur et Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative
  - M. Laurent DEVILLE**, Conseiller de gouvernement première classe
  
- **Conseil d'Etat du Grand-Duché de Luxembourg**
  - Mme Françoise THOMA**, Vice-présidente du Conseil d'État, Présidente de la Commission des Institutions et Administrations publiques (IAP)
  - M. Paul SCHMIT**, Conseiller d'État, Président de la Commission des Affaires constitutionnelles
  - Mme Lis DE PINA**, Secrétariat de la Commission IAP

**Mercredi 4 mars 2015  
Luxembourg**

Réunions avec :

- **Chambre des députés**
  - M. Mars DI BARTOLOMEO**, Président de la Chambre des députés
  - M. Alex BODRY**, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle
  - M. Gilles ROTH**, Vice-Président de la Commission des Affaires intérieures
  - Mme Josée LORSCHÉ**, Députée Membre de la délégation luxembourgeoise au Congrès
  - M. Claude FRIESEISEN**, Secrétaire Général
  - Mme Anne BRASSEUR**, Présidente de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, Députée du Grand-Duché du Luxembourg
  
- **Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg**

- Mme Lydie ERR**, Médiateure
- **Cour Constitutionnelle**

**M. Georges SANTER**, Président  
**M. Georges RAVARANI**, Vice-Président  
**M. Francis DELAPORTE**, Conseiller  
**M. Romain LUDOVICY**, Conseiller  
**M. Jean-Claude WIWINIUS**, Conseiller

- **Collège échevinal de la ville de Luxembourg (Bourgmestre & Echevins)**

**Mme Lydie POLFER**, Bourgmestre

**Jeudi 5 mars 2015**  
**Schengen, Schuttrange**

Réunions avec :

- **Commune de Schengen (Bourgmestre & Echevins)**

**M. Ben HOMAN**, Bourgmestre

- **Commune de Schuttrange (Bourgmestre & Echevins)**

**M. Jean-Pierre KAUFFMANN**, Bourgmestre  
**M. Victor BACK**, échevin  
**M. Alain DOHN**, secrétaire communal