

*Prévenir la corruption et promouvoir
l'intégrité
au niveau infranational*

LUXEMBOURG

incluant les villes de Luxembourg et de
Dudelange



Adoption : 12 juin 2026
Publication : 22 septembre 2026
Public : GrecoEval6Rep(2025)4

RAPPORT D'ÉVALUATION



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

SIXIÈME CYCLE D'ÉVALUATION DU GRECO

Prévention de la corruption et
promotion de l'intégrité
au niveau infranational

Adopté par le GRECO lors de sa 103^e réunion
plénière
(Strasbourg, 8-12 juin 2026)

TABLE DES MATIÈRES

I.	PRÉAMBULE.....	4
II.	INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE.....	5
III.	CONSTATS ET RECOMMANDATIONS.....	7
	STRUCTURE DE GOUVERNANCE.....	7
	POLITIQUE EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET D'INTÉGRITÉ, GESTION DES RISQUES.....	8
	NORMES DE CONDUITE ÉTHIQUE.....	11
	PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS.....	17
	TRANSPARENCE, ACCÈS À L'INFORMATION ET PARTICIPATION PUBLIQUE	22
	MÉCANISMES DE CONTRÔLE, SURVEILLANCE ET RESPONSABILITÉ	28
IV.	CONCLUSIONS ET SUIVI.....	31
	ANNEXE – INFORMATIONS CONTEXTUELLES DÉTAILLÉES.....	35

I. PRÉAMBULE

1. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses États membres avec les instruments de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comprend une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, suivie d'une étude d'impact (appelée « procédure de mise en œuvre » aux fins du Sixième Cycle d'Évaluation), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pression par les pairs est mis en œuvre, combinant l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

2. L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports nationaux, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques européennes en matière de lutte contre la corruption. Ces rapports recensent les avancées et les lacunes des législations, réglementations, politiques et structures institutionnelles nationales, et formulent des recommandations visant à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

3. L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. À l'heure actuelle, le GRECO réunit 48 États membres¹, dont les 46 États membres du Conseil de l'Europe, auxquels s'ajoutent les États-Unis d'Amérique et le Kazakhstan. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles à l'adresse suivante : www.coe.int/fr/web/greco.

4. Le GRECO a décidé que le Sixième Cycle d'Évaluation serait axé sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au niveau infranational. Compte tenu du rôle important que jouent les autorités infranationales dans les démocraties nationales, la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité à ce niveau revêtent une importance capitale pour garantir la qualité de la gouvernance et l'obligation de rendre des comptes des collectivités décentralisées. Compte tenu de la structure constitutionnelle de chaque État membre² et sur la base d'un dialogue avec l'État membre concerné, deux autorités infranationales sont sélectionnées pour faire l'objet d'une évaluation. Elles comprennent (i) une capitale ou une autre grande ville ; (ii) une autorité régionale ou une autre autorité infranationale ou, notamment dans les pays n'ayant qu'un seul niveau infranational, une municipalité. Ces autorités sont sélectionnées, entre autres, sur la base des critères suivants : elles sont chargées de dépenser des fonds publics et/ou de gérer les finances à titre exécutif ; elles sont élues au suffrage direct et/ou ont un mandat distinct de celui du gouvernement central ; et elles fournissent un large éventail de services publics aux citoyens.

¹ Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Kazakhstan, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malte, République de Moldova, Monaco, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, République slovaque, Slovénie, Suède, Suisse, Tchéquie, Türkiye, Ukraine.

² À cet égard, le terme « structure constitutionnelle » doit s'entendre comme la Constitution, la pratique et les particularités d'un pays.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

5. Le Luxembourg est l'un des membres fondateurs du GRECO, créé en 1999, et a fait l'objet de cinq cycles d'évaluation portant sur divers thèmes liés à la prévention et à la lutte contre la corruption³. En résumé, 66% des recommandations ont été pleinement mises en œuvre dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation, 46% dans le Second Cycle d'Évaluation, 76% dans le Troisième Cycle d'Évaluation, 92% dans le Quatrième Cycle d'Évaluation, et 85% dans le Cinquième Cycle d'Évaluation⁴. Toutes les procédures de conformité relatives à ces cycles ont été closes. Les Rapports d'Évaluation correspondants, de même que les Rapports de Conformité subséquents, sont disponibles sur le site internet du GRECO : <https://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations/luxembourg>.

6. Le Sixième Cycle d'Évaluation a été initié le 1^{er} janvier 2025⁵. Dans le cadre de ce cycle, l'activité de suivi du GRECO repose sur des normes communes⁶ tirées des instruments du Conseil de l'Europe, d'autres textes de référence internationaux pertinents et de la pratique établie du GRECO. Celles-ci s'appliquent de manière égale à tous les membres, tout en tenant dûment compte de leurs spécificités. L'évaluation porte sur deux grands domaines. Tout d'abord, elle vise à comprendre en détails les compétences, les mécanismes et les attributions des autorités nationales en matière de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption au niveau infranational, le cas échéant. Ensuite, l'évaluation vise à fournir une analyse approfondie de la législation, de la réglementation, des procédures, des organes et des mécanismes existants, le cas échéant, concernant la promotion de l'intégrité et la prévention de la corruption dans les deux autorités infranationales retenues pour l'évaluation. Les deux autorités infranationales choisies pour cette évaluation sont la Ville de Luxembourg et la Ville de Dudelange.

7. Les villes de Luxembourg et de Dudelange se sont portées volontaires pour participer à cet exercice. Respectivement capitale et quatrième ville du Luxembourg, elles constituent des études de cas utiles pour examiner l'application pratique des lois nationales et des cadres d'intégrité au niveau infranational. Le GRECO considère que le fait de se porter volontaire pour être évaluées dans le cadre de son Sixième Cycle d'Évaluation témoigne du soutien et de l'engagement forts des autorités de la Ville de Luxembourg et de la Ville de Dudelange en faveur de la lutte contre la corruption et de la promotion de l'intégrité, ainsi que de leur aspiration à montrer l'exemple et de leur volonté de poursuivre leurs efforts d'amélioration.

8. L'objectif du présent rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités du Grand-Duché du Luxembourg, de la Ville de Luxembourg et de la Ville de Dudelange pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au niveau infranational. Le rapport présente une analyse

³ Cycle d'évaluation I : Indépendance et spécialisation des organes nationaux engagés dans la prévention de la corruption et la lutte contre ce phénomène ainsi que les moyens mis à leur disposition / Étendue et portée des immunités (en juin 2001) ; Cycle d'évaluation II : Identification, saisie et confiscation des produits de la corruption / Administration publique et corruption / Prévention de l'utilisation de personnes morales pour dissimuler les faits de corruption / Législation fiscale et financière pour lutter contre la corruption / Liens entre la corruption, la criminalité organisée et le blanchiment d'argent (en mai 2004) ; Cycle d'évaluation III : Incriminations de la corruption / Transparence du financement des partis politiques (en juin 2008) ; Cycle d'évaluation IV : Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs (en juin 2013) ; Cycle d'évaluation V : Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans les gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et les services répressifs (en juin 2018).

⁴ Ces chiffres donnent un aperçu de la situation concernant la mise en œuvre des recommandations du GRECO au moment de la clôture officielle des procédures de conformité.

⁵ De plus amples informations sur la méthodologie sont disponibles dans le questionnaire d'évaluation, qui peut être consulté sur le [site internet](#) du GRECO.

⁶ Voir la liste des [textes de référence](#) relatifs au Sixième Cycle d'Évaluation.

critique de la situation en passant en revue les efforts consentis par les différentes parties prenantes et les résultats obtenus. Il recense les lacunes éventuelles, formule des recommandations sur les améliorations à apporter et met en lumière les réalisations et les pratiques positives. L'Annexe du présent rapport contient un état des lieux complet portant sur le cadre législatif, les dispositions institutionnelles et les modalités de mise en œuvre pour tous les thèmes évalués lors de ce cycle.

9. Les recommandations sont adaptées aux situations spécifiques identifiées et sont adressées: (i) le cas échéant, aux autorités nationales; (ii) spécifiquement aux autorités infranationales faisant l'objet de l'évaluation. Conformément à la pratique du GRECO, il revient à chacune de ces autorités de déterminer les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. Le Luxembourg devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations du GRECO dans un délai maximal de 18 mois à compter de l'adoption du présent rapport. Lorsqu'il y a lieu, ce rapport met également en évidence des bonnes pratiques.

10. Pour l'élaboration de ce rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses au [Questionnaire](#) du Sixième Cycle d'Évaluation, sur les informations recueillies lors de la visite sur place, ainsi que sur les informations supplémentaires fournies par les autorités luxembourgeoises à la demande du GRECO.

11. Une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG »), a effectué une visite au Luxembourg, y compris dans les villes de Luxembourg et de Dudelange, du 22 au 26 septembre 2025. L'EEG était composée de Mme Silvia THALLER, Procureure, Parquet central contre la criminalité économique et la corruption (Autriche), M. Kevin XHEBEXHIA, Assistant à l'Université Libre de Bruxelles, Avocat aux barreaux de Bruxelles et de New York (Belgique), M. Vincent FILHOL, Avocat au barreau de Paris, Magistrat en disponibilité, ancien Chef de la Délégation de la France au GRECO (France) et Mme Hélène ZACCABRI, Chef de l'Inspection Générale de l'administration honoraire (Monaco). L'EEG a bénéficié de l'assistance de Mme Victoria CHERNIYCHUK et de Mme Anne WEBER du Secrétariat du GRECO. L'EEG était accompagnée pendant la visite par Mme Livia STOICA-BECHT, Secrétaire exécutive du GRECO.

12. Durant la visite, l'EEG s'est entretenue avec le Ministre des Affaires intérieures, ainsi qu'avec des représentants du ministère des Affaires intérieures, du ministère de la Mobilité et des Travaux Publics, du ministère de la Justice, du ministère d'État, du ministère de la Fonction publique, de l'Office des Signalements, de la Commission d'accès aux documents, du Commissariat du gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire, de la Commission consultative des Droits de l'Homme, et avec l'Ombudsman. L'EEG a également rencontré des représentants des parquets, des commissions parlementaires de la Chambre des Députés, du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ainsi que plusieurs représentants de syndicats de fonctionnaires communaux, de la société civile et des journalistes. Dans les villes de Luxembourg et de Dudelange, l'EEG s'est entretenue avec le/la Bourgmestre, des échevins, des conseillers communaux, le/la Secrétaire général(e), le/la Receveur et le Représentant du service technique. L'EEG tient à souligner la bonne coopération dont ont fait preuve les autorités nationales et les autorités des villes de Luxembourg et de Dudelange, qui ont accueilli favorablement l'évaluation et fourni les informations nécessaires avant, pendant et après la visite d'évaluation.

III. CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

13. Ce chapitre présente une analyse des aspects qui ont suscité des préoccupations concernant le Luxembourg et, plus précisément, concernant les autorités infranationales faisant l'objet de l'évaluation, jugés pertinents par l'EEG. Il met en évidence à la fois les lacunes qui ont donné lieu à des recommandations aux autorités et les bonnes pratiques (présentées dans des encadrés) identifiées au sein du cadre d'intégrité actuel et des mesures existantes aux niveaux national et infranational. L'Annexe fournit des informations contextuelles détaillées qui étayent et complètent les principales conclusions. Elle aborde également d'autres questions qui ont été signalées par les autorités, mais pour lesquelles il n'a pas été jugé nécessaire de formuler des recommandations spécifiques concernant le Luxembourg.

Structure de gouvernance

14. Le Grand-Duché de Luxembourg est un État unitaire caractérisé par un seul pouvoir politique qui s'exerce sur l'ensemble du territoire. Il n'existe qu'un seul niveau infranational : les communes, au nombre de 100 à l'heure actuelle, dont 14 communes de plus de 10 000 habitants et une majorité de petites communes entre 1000 et 10 000 habitants. Au 1^{er} janvier 2025, le Grand-Duché de Luxembourg comptait 681 973 habitants. En vertu de l'article 8 de la Constitution, la Ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché et le siège des institutions constitutionnelles. Avec 136 161 habitants, c'est également la première ville du pays. La Ville de Dudelange est quant à elle la quatrième ville du pays avec 22 203 habitants.

15. La Constitution consacre l'autonomie communale⁷ qui se manifeste par la présence à la tête de la commune de représentants locaux élus directement par les habitants pour assurer en leur nom la gestion des affaires communales. Dans chaque commune, le corps communal se compose du conseil communal (organe représentatif), élu au suffrage universel direct, du collège des bourgmestre et échevins (ou collège échevinal) et du bourgmestre (organes exécutifs). Le bourgmestre est nommé par le Grand-Duc, les échevins par le ministre des Affaires intérieures, sur présentation de la majorité des élus au conseil communal. Le bourgmestre préside le conseil communal ainsi que le collège échevinal, et il est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du ministre des Affaires intérieures.

16. Depuis les élections communales du 11 juin 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg est composé de 14 femmes, dont la bourgmestre et deux échevines, et de 13 hommes, dont le 1^{er} échevin et trois échevins additionnels. Dans la Ville de Dudelange, le conseil communal est composé de 9 femmes, dont deux échevines, et de 10 hommes, dont le bourgmestre et deux échevins. L'EEG se félicite de cette représentation équilibrée entre les femmes et les hommes. Ce ratio est conforme à la [Recommandation Rec\(2003\)3](#) du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, selon laquelle la représentation de chacun des deux sexes au sein d'une instance de décision dans la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 %⁸. Cependant, le pourcentage de femmes au niveau de la politique communale apparaît relativement faible sur l'ensemble du territoire⁹ et il n'existe aucune

⁷ D'après l'article 121 de la [Constitution](#), « les communes forment des collectivités autonomes à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres ».

⁸ Voir également Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, La participation des femmes à la vie publique aux niveaux local et régional - [Rapport CG31\(2016\)09](#) - [Résolution 404\(2016\)](#) - [Recommandation 390\(2016\)](#).

⁹ Aux élections communales de 2017, le taux de femmes candidates était de 35,78 % (contre 64,22 % d'hommes) et le taux de femmes élues était de 24,75 % (contre 75,25 % d'hommes). Selon l'Observatoire des élections communales et

mesure contraignante à cet égard¹⁰. Bien que le Plan national pour l'égalité entre les femmes et les hommes prévoit de mettre en œuvre des projets en vue d'une représentation égalitaire des femmes et des hommes dans les partis politiques¹¹, la parité dépend des stratégies de composition des listes pour les élections communales par les partis politiques eux-mêmes ainsi que de l'expression de vote des électrices et électeurs. L'EEG encourage donc les autorités à poursuivre leurs efforts dans ce domaine et à introduire des mesures spécifiques visant à promouvoir une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans les organes exécutifs et représentatifs des communes.

17. Par ailleurs, l'autonomie communale permet à au moins deux communes de former un établissement public de coopération intercommunale, appelé syndicat de communes ou syndicat intercommunal, qui a pour objet des œuvres ou des services d'intérêt communal. Ces syndicats assurent des missions variées, telles que la gestion de l'eau, la gestion des déchets ou la gestion des systèmes informatiques des communes (Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI)). Le président d'un syndicat de communes exerce les attributions dévolues par la loi au bourgmestre, le bureau assume celles qui sont confiées au collège des bourgmestre et échevins et le comité du syndicat celles du conseil communal¹². Certains constats et recommandations du présent rapport sont par conséquent transposables à ces organes.

18. L'autonomie communale est également affirmée par la [Charte européenne de l'autonomie locale](#) signée à Strasbourg le 15 octobre 1985, ratifiée par le Grand-Duché de Luxembourg à travers la loi du 18 mars 1987. Elle trouve cependant ses limites dans la loi, notamment le contrôle opéré par le ministère des Affaires intérieures, autorité de tutelle des administrations communales et des entités connexes.

Politique en matière de lutte contre la corruption et d'intégrité, gestion des risques

Cadre de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité

19. Le Luxembourg est régulièrement classé parmi les pays les moins touchés par la corruption en Europe et dans le monde. Lors de sa visite, l'EEG s'est étonnée du contraste qui existe entre une évaluation internationale globalement positive du Luxembourg et le fait que la corruption n'a pas semblé être une préoccupation majeure pour certains interlocuteurs. Une raison pourrait être le fait que les données disponibles ne permettent pas de conclure à un phénomène important de corruption au niveau local, bien que des affaires récentes aient mis en lumière toute la pertinence de ce thème.

législatives 2023 du Conseil national des femmes du Luxembourg, 38,56% de femmes (contre 61,44% d'hommes) se sont portées candidates, dont 30,85% ont été élues (<https://www.cnfl.lu/files/122026.pdf>).

¹⁰ Pour promouvoir une représentation égalitaire entre femmes et hommes en politique, la législation sur le financement des partis politiques a été modifiée (Loi du 15 décembre 2016) de façon à ce que les partis politiques ne reçoivent la totalité de la dotation publique que sous condition de respecter un quota de 40% de candidats de chaque sexe pour les élections législatives nationales et de 50 % de chaque sexe pour les élections européennes. Cela ne concerne cependant pas les élections communales.

¹¹ [Plan d'action national pour une égalité entre les femmes et les hommes](#), 7 mars 2025 (Priorité 1, Objectif 9). Voir également le site <https://megacomunes.lu/> du ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité, qui vise à promouvoir l'égalité des genres sur le territoire local.

¹² [Loi du 23 février 2001](#) concernant les syndicats de communes.

20. De manière générale, la lutte contre la corruption ne semble pas faire l'objet d'une approche stratégique particulièrement développée au Luxembourg. Il n'existe à l'heure actuelle pas de stratégie nationale de lutte contre la corruption. En outre, aucune cartographie des risques n'a été réalisée récemment, que ce soit au niveau national ou au niveau local. Selon certains interlocuteurs, les risques de corruption sont en tout état de cause limités par le fait qu'un certain contrôle social existe dans un pays « où tout le monde se connaît » et par un niveau élevé de rémunération. Pourtant, certains risques semblent bien connus et ont été régulièrement pointés du doigt lors de la visite d'évaluation. Il s'agit en premier lieu de l'immobilier, avec une importante tension existant sur le marché du logement. Dans ce secteur, la majorité des décisions sont prises au niveau communal : autorisations de construction, décisions en matière de PAG (plan d'aménagement général) et PAP (plan d'aménagement particulier). De plus, le domaine des marchés publics a clairement été identifié comme exposé à un risque élevé de corruption. Là encore, les communes se retrouvent souvent en première ligne compte tenu de la diversité de leurs missions.

21. L'EEG a été informée au cours de la visite de travaux en cours visant à l'élaboration d'une stratégie nationale anti-corruption, un besoin identifié notamment à la suite de l'évaluation de Phase 4 du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (mars 2024)¹³, ainsi que des évaluations et recommandations d'autres organisations internationales. Un consultant était ainsi en cours de recrutement par le ministère de la Justice afin de développer une telle stratégie et de procéder à une évaluation des risques¹⁴. Un comité restreint devait être mis en place au sein du comité de prévention de la corruption (COPRECO) afin de suivre les travaux de ce consultant.

22. De l'avis de l'EEG, la mise en place d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption permettrait de renforcer le dispositif luxembourgeois en la matière. L'EEG salue à cet égard la volonté affichée par les autorités de mettre ce sujet à l'ordre du jour en procédant à une cartographie des risques et en développant une telle stratégie. Ce document devrait être élaboré en consultation avec les parties prenantes concernées, y compris la société civile, et être rendu public. Il devrait également se fonder sur une évaluation des risques ciblant spécifiquement les communes et prévoir des mesures particulières pour atténuer les risques identifiés à leur égard. L'EEG estime que la gestion des problèmes d'intégrité auxquels les communes peuvent se heurter devrait faire partie intégrante des travaux en cours, en s'appuyant notamment sur les constats et recommandations contenues dans le présent rapport. C'est pourquoi le GRECO recommande aux autorités nationales d'adopter, sur la base d'une analyse préalable des risques et en associant les parties prenantes concernées, y compris la société civile, une stratégie nationale visant à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité et incluant des mesures spécifiques d'atténuation des risques ainsi identifiés à l'égard des communes, qui sera rendue publique.

Cadre réglementaire et institutionnel

23. Les principales dispositions législatives relatives à l'intégrité des élus locaux et des fonctionnaires communaux sont contenues dans la [loi communale de 1988](#), qui définit notamment

¹³ [https://one.oecd.org/document/DAF/WGB\(2024\)2/FINAL/fr/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/WGB(2024)2/FINAL/fr/pdf).

¹⁴ Suite à la visite sur place, l'EEG a été informée que les travaux relatifs à l'évaluation nationale des risques (ENR) ont débuté en janvier 2026. L'ENR porte sur la corruption dans les secteurs publics et privés, y compris au niveau local. Elle sera suivie d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption. Les travaux sont suivis de près par une formation restreinte du COPRECO, composée par des représentants du ministère de la Justice, du ministère des Affaires étrangères et européennes, du ministère d'État, du ministère de la Fonction publique, du ministère des Affaires intérieures, du ministère de l'Économie et du ministère de la Mobilité et des Travaux publics, la formation plénière du COPRECO étant également impliquée.

les incompatibilités avec l'exercice d'un mandat local, la [loi modifiée du 24 décembre 1985](#) fixant le statut général des fonctionnaires communaux, et la [loi du 16 mai 2023](#) sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union européenne. Par ailleurs, le [Code pénal](#) contient un titre relatif aux crimes et délits commis contre l'ordre public par des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, notamment la concussion, la prise illégale d'intérêts, la corruption et le trafic d'influence. Les articles 240 et suivants du Code pénal visent entre autres toute personne chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, y compris donc les élus locaux.

24. Il n'existe cependant aucune autorité indépendante chargée spécifiquement de suivre les questions liées à la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité. Un comité de prévention de la corruption (COPRECO) a été institué en 2007. Présidé par le ministre de la Justice ou son représentant (actuellement la Cheffe de délégation du Luxembourg auprès du GRECO), il s'agit d'un organe essentiellement consultatif, qui a pour mission d'assister le Gouvernement en matière de lutte contre la corruption. Il est chargé, entre autres, de rechercher et de proposer au Gouvernement des mesures appropriées et nécessaires à une lutte efficace contre le phénomène de la corruption, de proposer des priorités et des mesures à mettre en œuvre dans le cadre de l'élaboration d'une politique nationale de lutte contre la corruption, et de coordonner au sein de l'administration publique l'application des mesures adoptées. Il peut également émettre, sur demande ou de sa propre initiative, des avis et des recommandations sur toute question liée à la lutte contre la corruption. Le COPRECO réunit les acteurs publics concernés par le phénomène de la corruption (des représentants de tous les ministères, de la police, du parquet, de la cellule de renseignement financier et de certaines grandes administrations comme les administrations fiscales ainsi que la Commission de Surveillance du Secteur Financier), mais aucun rapport sur ses activités n'est publié.

25. L'EEG note que, si le cadre juridique en matière de lutte contre la corruption semble globalement satisfaisant, sa mise en œuvre pourrait être renforcée. À cet égard, l'EEG estime que le rôle, le fonctionnement et la composition du comité de prévention de la corruption (COPRECO) pourraient être renforcés à plusieurs titres. Tout d'abord, le rôle du COPRECO semble être essentiellement consultatif, ses activités se limitant à l'organisation de réunions deux fois par an et à la soumission de propositions en matière de lutte contre la corruption à l'intention du Gouvernement. Ce rôle pourrait être renforcé, notamment dans la perspective de l'adoption d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption. En particulier, le COPRECO pourrait développer son rôle d'analyse et de coordination de l'application de mesures de lutte contre la corruption à l'égard des communes, dans la mesure où leur capacité à faire face aux risques de corruption est essentielle au bon fonctionnement de la démocratie locale.

26. De plus, l'EEG regrette l'absence de visibilité autour des travaux du COPRECO : le comité ne communique pas sur les conclusions de ses réunions et ne dispose pas d'un site internet dédié, le tout sans association de la société civile à ses travaux et sans interactions avérées avec d'autres acteurs compétents en matière d'intégrité publique et de contrôle, tels que le Médiateur (Ombudsman) ou l'autorité de la concurrence. Selon l'EEG, il conviendrait de veiller à ce que le COPRECO agisse avec un niveau approprié de visibilité et établisse des rapports réguliers sur ses activités, qui seraient ensuite dûment communiqués au public. Enfin, il conviendrait de revoir la composition du COPRECO pour assurer une représentation des communes ainsi que de la société civile en son sein et ses règles de procédure devraient être clarifiées et renforcées.

27. Par conséquent, le GRECO recommande aux autorités nationales (i) de renforcer le rôle d'analyse, de suivi statistique et de diffusion de bonnes pratiques à l'attention des communes du comité de prévention de la corruption (COPRECO), tout en garantissant des règles de procédure plus claires et renforcées et sa visibilité publique ; et (ii) d'assurer une représentation des communes et de la société civile au sein du comité de prévention de la corruption.

Normes de conduite éthique

Statut et règles déontologiques applicables aux élus locaux

28. Le statut des élus locaux est réglé par la [loi communale de 1988](#). Afin de couvrir les frais inhérents à leur fonction, les bourgmestres et échevins perçoivent une indemnité. Des jetons de présence rémunérés selon des montants fixés par délibération du conseil communal sont accordés aux membres du conseil communal et aux membres des commissions consultatives pour la participation aux séances du conseil communal et aux réunions de ses commissions. Les membres du corps communal bénéficient en outre d'un congé politique, décrit dans l'encadré ci-dessous.

Bonne pratique – Congé politique pour l'exercice des mandats locaux

Les agents des secteurs public et privé exerçant un mandat de bourgmestre, d'échevin ou de conseiller communal ont droit à un congé politique leur permettant de s'absenter de leur activité professionnelle avec maintien de leur rémunération normale pour remplir leurs mandats ou fonctions électives (article 78 de la loi communale de 1988). Le financement du congé politique est à la charge du fonds des dépenses communal, qui est alimenté par les communes, et consiste, pour les heures de congé politique prises, en un remboursement à l'employeur des salaires concernés et en une indemnisation pour les travailleurs indépendants. La durée maximale de ce congé est déterminée en fonction du mandat exercé et de la taille de la commune, reflétant ainsi la charge de travail variable liée aux responsabilités locales. Le congé politique par semaine varie de 11 heures pour le bourgmestre, 6 heures pour chacun des échevins et 3 heures pour chacun des conseillers dans les communes qui ne comptent pas plus de 999 habitants à 40 heures pour le bourgmestre, 24 heures pour chacun des échevins et 8 heures pour chacun des conseillers dans les communes qui comptent 20 000 habitants et plus.

Ce dispositif contribue à faciliter l'exercice effectif des mandats électifs locaux, en limitant les obstacles financiers ou professionnels susceptibles de dissuader l'engagement politique. Il favorise également l'accessibilité des fonctions électives à un plus large éventail de citoyens et peut constituer une mesure pertinente pour renforcer le bon fonctionnement de la démocratie locale.

29. Des règles déontologiques destinées exclusivement aux membres du corps communal font actuellement défaut. Cependant, des dispositions leur imposant un certain nombre de règles de comportement existent dans la [loi communale de 1988](#). En particulier, cette loi prévoit des dispositions relatives aux conflits d'intérêt et aux incompatibilités avec l'exercice d'un mandat local. L'EEG reste toutefois préoccupée par l'absence de règles régissant actuellement la réception de cadeaux par les membres du corps communal. Il n'y a par ailleurs aucune obligation de déclarer les cadeaux reçus, ni de tenir un registre de ceux-ci. Si l'existence d'une politique de « zéro cadeau » a souvent été avancée par les interlocuteurs de l'EEG, celle-ci n'a pas été étayée par des textes ou

une pratique clairement établie. Il en résulte un certain flou juridique, ainsi que des divergences de pratiques selon les communes.

30. Un projet de loi, déposé le 25 juillet 2022 à la Chambre des députés¹⁵, vise à introduire des règles déontologiques applicables aux membres du corps communal dans l'exercice de leurs fonctions. Le projet de loi entend imposer, entre autres, des obligations en matière de cadeaux et de déclarations d'intérêts et de patrimoine, en partie inspirées des dispositions applicables aux députés luxembourgeois et aux membres du Gouvernement.

31. Dans sa version actuelle, le projet de loi n° 8052 interdit notamment à tout membre du corps communal d'accepter, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, des cadeaux ou avantages similaires autres que ceux ayant une valeur approximative inférieure à 150 euros. Seuls les cadeaux « offerts par courtoisie ou à l'occasion de cérémonies officielles ou conformes aux usages locaux » peuvent être acceptés. Le projet de loi définit ce qu'il faut entendre par « cadeaux » et précise que tout cadeau ou avantage similaire, accepté par les membres du corps communal, est notifié par voie électronique au secrétaire communal. Celui-ci est ensuite chargé de collecter les informations obtenues et de les publier annuellement, sous forme d'un registre, sur le site internet de la commune. Enfin, les cadeaux dont la valeur approximative est égale ou supérieure à 150 euros et qui sont offerts par courtoisie par une institution de droit public nationale, étrangère ou internationale aux membres du corps communal dans l'exercice de leurs fonctions, doivent être remis à la commune qui en devient le propriétaire.

32. Le projet de loi n° 8052 prévoit en outre un système de déclaration d'intérêts et de patrimoine, similaire à celui existant pour les députés. L'EEG note que de nombreux élus locaux exercent en parallèle un mandat de député (sur les 60 parlementaires, 37 ont également un mandat local) et sont, à ce titre, déjà soumis à la déclaration de leurs intérêts. En vertu du projet de loi, les membres du corps communal (bourgmestre, échevins, conseillers communaux) doivent, dans le délai d'un mois suivant leur prestation de serment, transmettre par voie électronique au secrétaire communal une déclaration d'intérêts¹⁶ et une déclaration du patrimoine immobilier¹⁷. Les déclarations d'intérêts sont publiées sur le site internet de la commune de manière visible, transparente et aisément accessible pour le public dans le délai d'une semaine à partir de leur transmission au secrétaire communal. La déclaration du patrimoine immobilier peut uniquement être consultée par le secrétaire communal qui ne peut pas en dévoiler le contenu. En cas de manquement aux obligations de déclaration, un comité de déontologie peut être saisi ou peut s'autosaisir. L'avis du comité constatant le manquement, qui ne contient aucun détail sur le contenu de la déclaration concernée, est publié sur le site internet de la commune.

33. L'EEG note que la loi communale contient plusieurs dispositions d'ordre déontologique, amenées à être complétées par un projet de loi en cours de procédure législative. Elle estime que l'adoption du projet de loi viendrait remédier à l'absence de règles déontologiques harmonisées

¹⁵ [Dossier parlementaire n° 8052](#). Les dispositions du projet de loi mentionnées dans le présent rapport tiennent compte des amendements gouvernementaux présentés le 18 novembre 2025.

¹⁶ Incluant l'exercice d'un autre mandat politique, l'adhésion à des associations et la participation aux organes de direction d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'associations, de sociétés ou autres groupements, la participation financière à des personnes morales de droit privé, organisations non gouvernementales, associations, sociétés ou autres groupements et toute activité rémunérée ou non exercée parallèlement à l'exercice de ses fonctions.

¹⁷ La déclaration du patrimoine immobilier renseigne sur les parts dans des sociétés immobilières et les propriétés immobilières du membre du corps communal concerné qui sont situées sur le territoire de la commune où il exerce son mandat, qui ne servent pas de résidence habituelle, ni à lui, ni à titre gratuit à un membre de sa famille jusqu'au deuxième degré inclusivement.

applicables aux élus locaux, non seulement en matière de règles de conduite générale visant à prévenir la corruption, mais plus particulièrement s'agissant de la gestion des cadeaux et des conflits d'intérêts, avec notamment la mise en place d'un système de déclaration d'intérêts et de patrimoine. L'EEG ne peut qu'encourager l'adoption finale de ce texte. À cette fin, le GRECO recommande aux autorités nationales que soit adopté, comme cela est prévu dans le projet de loi actuellement en cours de discussion, un ensemble de règles déontologiques applicables aux membres du corps communal et traitant notamment des cadeaux et avantages similaires ainsi que des déclarations d'intérêts et de patrimoine.

34. Cela dit, l'EEG note que le mécanisme de déclaration envisagé dans le projet de loi pourrait encore bénéficier de quelques améliorations, et que le contrôle qui sera mis en place devra faire ses preuves. Ainsi, les déclarations de patrimoine seraient davantage utiles si elles dressaient un aperçu plus complet de l'actif et du passif des personnes concernées, en incluant les revenus et les dettes importantes. De plus, le fait qu'aucune information ne soit communiquée concernant le conjoint et les membres de la famille dépendants pourrait bien gêner l'identification des conflits d'intérêts et faire peser le risque que les mesures de transparence en vigueur soient court-circuitées par le biais d'un transfert de biens aux intéressés. Conformément à la pratique bien établie du GRECO, il est recommandé aux autorités d'envisager d'inclure, dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts, les informations concernant les conjoints, les partenaires, les enfants et toute personne à charge des déclarants, même si ces informations ne seraient pas rendues publiques par la suite afin de préserver leur vie privée. Enfin, les obligations de déclaration des intérêts devraient être étendues au secrétaire communal ainsi qu'au receveur, dans la mesure où ces deux postes clés sont également couverts par les dispositions de la loi communale relatives aux conflits d'intérêts. À cet égard, l'EEG renvoie à la recommandation formulée au paragraphe 52, qui préconise l'adoption de règles relatives à l'enregistrement et à la divulgation des conflits d'intérêts applicables aux agents publics communaux.

35. Le GRECO recommande aux autorités nationales (i) de mettre en place un système de déclaration d'intérêts et de patrimoine par les membres du corps communal, incluant des informations sur les revenus et les dettes significatives ; et (ii) d'envisager d'inclure également des informations sur les conjoints, partenaires et personnes à charge (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement à être rendues publiques).

Statut et règles déontologiques applicables aux fonctionnaires et employés communaux

36. Conformément à l'article 30 de la [loi communale de 1988](#), le conseil communal procède à la création de tout emploi communal à occuper par un agent ayant le statut soit du fonctionnaire communal, de l'employé communal ou du salarié communal. La décision d'engagement est prise par le conseil communal pour les fonctionnaires et employés communaux, et par le collège échevinal pour les salariés. Un contrôle d'intégrité n'est pas effectué lors du recrutement d'agents publics. Seul un extrait du casier judiciaire doit être présenté. L'article 2 de la [loi modifiée du 24 décembre 1985](#) fixant le statut général des fonctionnaires communaux permet de refuser l'admission au service de la commune à tout agent n'offrant pas les garanties de moralité requises.

37. La [loi modifiée du 24 décembre 1985](#) fixant le statut général des fonctionnaires communaux édicte les règles, droits et obligations auxquels sont soumis les fonctionnaires et employés communaux. Les devoirs que tout fonctionnaire est tenu de respecter sont repris au Chapitre 5 (articles 11 à 18*bis*). Parmi ces devoirs figurent notamment ceux de confidentialité, d'indépendance et de neutralité. La loi comporte également une interdiction d'accepter des avantages matériels

(article 12) et une obligation d'informer son supérieur hiérarchique en cas de conflit d'intérêt (article 17).

38. Si certaines règles déontologiques existent, il n'y a cependant pas de code de conduite applicable aux agents publics communaux, ni même à l'ensemble de la fonction publique. Il s'agit là d'une lacune indéniable, que le GRECO avait déjà pointée du doigt en 2004¹⁸, puis à nouveau en 2018¹⁹. Ces constats gardent toute leur pertinence dans le cadre de la présente évaluation, puisqu'il s'agit d'évaluer les règles applicables aux agents publics communaux, au plus près des décisions de l'exécutif local. Ces agents sont nombreux (4 548 agents communaux pour la Ville de Luxembourg et 851 agents communaux pour la Ville de Dudelange) et ont souvent des attributions importantes.

39. Les informations recueillies au cours de la visite d'évaluation ont montré que le dispositif de prévention de la corruption au niveau local demeure fragmenté, inégalement appliqué et faiblement encadré par des normes claires. Les pratiques de déontologie reposent encore largement sur des usages internes propres à chaque commune. C'est précisément afin de rassembler et de clarifier l'ensemble de ces normes dans un seul et même texte que la Ville de Dudelange a préparé un avant-projet de Règlement d'ordre intérieur. Ce Règlement fixe les règles régissant l'organisation et le fonctionnement internes de l'administration communale et s'applique à l'ensemble des agents publics communaux de la ville. Il détaille les obligations déontologiques des agents et contient notamment des dispositions relatives au secret professionnel, à l'acceptation de cadeaux et d'avantages et aux situations de conflit d'intérêts. En outre, il prévoit que, dans le cadre de sa politique de conformité, de prévention des risques et de promotion de l'éthique professionnelle, la Ville de Dudelange se réserve le droit d'effectuer un contrôle d'intégrité préalable à tout engagement d'un nouvel agent²⁰. L'attention de l'EEG a également été attirée sur le Règlement interne du Syndicat Intercommunal de Dépollution des Eaux résiduelles du Nord (SIDEN) qui couvre l'ensemble du personnel du syndicat et traite des cadeaux de fin d'année (chapitre 5).

40. Si ces initiatives sont à saluer, l'EEG estime que le moment est venu pour le Luxembourg d'adopter un code de conduite pour la fonction publique, ou à tout le moins s'appliquant à l'ensemble des agents publics communaux (fonctionnaires et employés communaux), y compris ceux employés dans des syndicats intercommunaux et des établissements publics placés sous la surveillance des communes – un développement attendu de longue date par le GRECO. Dans le contexte du Luxembourg, un tel code devrait être adopté par les autorités nationales, en tant qu'autorité chargée d'établir des règles contraignantes applicables aux agents publics communaux. Ce code devrait être le document de référence pour les normes déontologiques des agents communaux et couvrir toutes les questions pertinentes (conflits d'intérêts, incompatibilités, cadeaux, activités accessoires, contacts avec des lobbyistes et des tiers, restrictions applicables après la cessation d'un emploi, le traitement des informations confidentielles, etc.). Il devrait être accompagné d'orientations détaillées comprenant des explications sur les principes éthiques, y compris des illustrations et/ou des exemples, afin de faciliter leur compréhension et leur application

¹⁸ GRECO, [Rapport d'Évaluation](#) du Deuxième Cycle sur le Luxembourg, GrecoEval2(2003)5, 14 mai 2004, paragraphe 42 (recommandation v). Cette recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre par le Luxembourg, de nombreux agents publics n'étant pas encore régis par des normes déontologiques adéquates.

¹⁹ GRECO, [Rapport d'Évaluation](#) du Cinquième Cycle sur le Luxembourg, GrecoEval5Rep(2017)5, 22 juin 2018, paragraphes 49 et 50 (recommandation ii pour les hauts fonctionnaires). Cette recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante avec l'adoption et l'entrée en vigueur d'un Code de déontologie des conseillers qui sont adjoints au gouvernement.

²⁰ Article 43 de l'avant-projet de Règlement d'ordre intérieur. Ce contrôle vise à s'assurer que l'agent concerné respecte les principes légaux, réglementaires et déontologiques attendus par la Ville de Dudelange.

pratique. Ce code devrait de préférence être élaboré sur la base d'une coopération étroite entre les ministères compétents, les agents communaux, les syndicats et d'autres acteurs intéressés. Enfin, un tel code devrait être porté à la connaissance du public afin de montrer les normes que les agents communaux sont censés respecter et pour lesquelles ils sont tenus de rendre des comptes. En conséquence, le GRECO recommande aux autorités nationales (i) d'adopter et de publier un code de conduite à l'intention des agents publics communaux afin qu'ils soient soumis à des règles consolidées et harmonisées concernant la prévention des conflits d'intérêts et d'autres questions liées à l'intégrité ; et (ii) de compléter ce code par des orientations claires sur ces questions.

41. L'EEG encourage également les autorités à étudier dans ce cadre la question des vérifications liées à l'intégrité lors du recrutement d'agents publics communaux ainsi que l'introduction d'une rotation pour certains postes à risques qui pourraient apparaître lors de l'évaluation des risques de corruption dans les domaines et activités des communes, évaluation elle-même recommandée dans ce rapport (paragraphe 22).

42. De plus, conformément à la pratique bien établie du GRECO, un tel code doit être accompagné d'un mécanisme de suivi et de sanction. Il conviendrait par conséquent d'assurer la mise en œuvre effective du code. L'EEG note à cet égard que le Commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire (CGID) est compétent pour mener les instructions disciplinaires visant les fonctionnaires et certains employés de l'État, mais aussi celles visant les fonctionnaires des communes, des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes. Lorsque les manquements des fonctionnaires et employés de l'État sont avérés, qu'ils soient de nature déontologique ou non, il revient respectivement au ministre du ressort de prononcer une sanction mineure ou au Conseil de discipline de prononcer une sanction plus sévère²¹. Quant aux fonctionnaires communaux, la sanction mineure est prise par le collège des bourgmestre et échevins et la sanction plus sévère également par le Conseil de discipline²². La sévérité de la sanction dépend des conclusions tirées à l'issue de la procédure disciplinaire. L'EEG encourage les autorités à soutenir, voire à renforcer, le rôle du CGID en le dotant des ressources humaines et financières nécessaires à l'exercice de ses fonctions. En outre, l'EEG est d'avis que les décisions définitives en matière disciplinaire devraient être publiées, au besoin en les anonymisant et sous forme de résumé. Une telle publication contribuerait à la dissémination de la jurisprudence et à la consolidation des normes déontologiques.

Formation, sensibilisation et conseils confidentiels

43. Tout nouvel élu local a la possibilité de participer à une formation, coordonnée par le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL). Cette formation est toutefois facultative. Le dernier cycle de formation, organisé entre septembre et décembre 2023, comprenait huit modules²³, dont un portait sur la législation communale, notamment les incompatibilités et les conflits d'intérêts. Plusieurs élus ont souligné l'utilité d'une telle formation, tout en insistant sur la nécessité de développer une offre de formation continue qui s'adresse aux élus locaux en matière d'éthique.

²¹ Article 56 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

²² Article 68 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

²³ Sur une participation totale potentielle de 1 121 élus, 399 personnes ont participé à au moins un module et un total de 2 086 participations (participation à un ou plusieurs modules par les 399 participants) ont été comptées (Source : Rapport d'évaluation établi par le SYVICOL, 30 septembre 2024).

44. Les fonctionnaires (étatiques et communaux) suivent une formation initiale qui est dispensée par l'Institut National d'Administration Publique (INAP). Les thèmes de l'éthique et de l'intégrité sont traités dans le tronc commun de la formation, dans le cadre du module sur les droits et les obligations du fonctionnaire (module de 18 heures). L'INAP assure également la formation continue des fonctionnaires. En 2024, 23 agents publics, dont 6 agents communaux, ont participé à la formation « Phénomène de la corruption et lutte contre la corruption ». La formation de 2025 a toutefois dû être annulée pour des raisons organisationnelles. Une restructuration interne au sein du ministère de la Fonction publique, qui concerne également l'INAP, est actuellement en cours. L'avant-projet de Règlement d'ordre intérieur de la Ville de Dudelange envisage expressément la participation des agents publics, dans un délai de six mois suivant leur engagement, à une séance de sensibilisation portant sur la déontologie, ainsi qu'une obligation de formation continue sur les thèmes de l'éthique, de l'intégrité et de la lutte contre la corruption. Aucun guide ni outils pratiques destinés à sensibiliser les agents communaux n'a été développé à ce jour. L'idée d'une page intranet spécifique et d'une boîte à outils a été évoquée avec les autorités des villes de Luxembourg et de Dudelange. Cela serait un premier pas vers une plus grande sensibilisation des agents publics aux questions liées à l'intégrité.

45. À l'heure actuelle, il n'existe pas de mécanisme institutionnalisé permettant aux élus locaux de bénéficier de conseils confidentiels sur les questions d'intégrité. Le projet de loi n° 8052 prévoit la création d'un comité de déontologie des membres du corps communal, pouvant être saisi à titre confidentiel par un membre du corps communal ou le secrétaire communal. Ce comité aura pour mission de conseiller les membres du corps communal, lorsqu'ils en font la demande, sur l'application des dispositions relatives à la déontologie, aux incompatibilités (articles 11^{ter} et 11^{quater} de la loi communale) et aux conflits d'intérêts (article 20 de la loi communale). L'EEG a été informée que le personnel communal peut solliciter sa hiérarchie directe en cas de questionnement sur les règles éthiques et professionnelles. Les autorités de la Ville de Luxembourg ont indiqué qu'il était possible de contacter la cellule juridique dans ce cas, même si aucune demande liée à des questions d'intégrité n'a été reçue à ce jour. Dans la Ville de Dudelange, les employés de la ville peuvent s'adresser au secrétaire communal.

46. L'EEG estime qu'il est nécessaire de sensibiliser davantage les communes afin de développer une véritable culture de l'intégrité publique. Elle considère qu'une formation sur toutes les questions d'intégrité devrait être proposée à tous les élus locaux et dispensée systématiquement après chaque élection, puis à intervalles réguliers, en particulier lorsque de nouvelles normes sont adoptées. Les agents publics communaux devraient aussi suivre des formations obligatoires couvrant l'ensemble des questions d'intégrité, notamment sur la base du code de conduite dont l'adoption est recommandée ci-dessus, et ce tout au long de leur carrière. De plus, les élus locaux et les agents publics communaux devraient pouvoir bénéficier de conseils confidentiels spécialisés sur les questions liées à l'intégrité. À cet égard, une approche uniforme semble essentielle pour garantir une interprétation harmonisée parmi les personnes chargées de dispenser ces conseils. L'EEG rappelle que ces conseils devraient être fournis par des personnes qui ne font pas partie de la chaîne hiérarchique et n'ont pas de pouvoir de contrôle/ disciplinaire, car ces attributions pourraient avoir un effet dissuasif. Par conséquent, le GRECO recommande aux autorités nationales (i) de renforcer les mécanismes internes pour promouvoir l'intégrité et développer la sensibilisation sur les questions d'intégrité, y compris des formations à intervalles réguliers à l'intention des élus communaux, d'une part, et des agents publics communaux, d'autre part ; et (ii) de mettre à leur disposition un système dédié de conseils confidentiels en matière d'intégrité.

Prévention des conflits d'intérêts

47. L'article 20 de la loi communale de 1988 comprend plusieurs interdictions visant tout membre du corps communal (bourgmestre, échevin ou conseiller communal), ainsi que le secrétaire communal et le receveur, et tendant à prévenir les conflits d'intérêts. Il leur est notamment interdit d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels ils ont un intérêt direct. Toutefois, plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont signalé que ces exigences n'étaient pas toujours respectées, et que les dispositions légales relatives aux conflits d'intérêts restaient largement méconnues des élus locaux.

48. Déjà en 2010, le Médiateur du Grand-Duché de Luxembourg (Ombudsman) avait signalé être de plus en plus souvent saisi par des citoyens qui se plaignaient de conflits d'intérêts dans le corps des élus communaux. Ainsi l'attention du Médiateur avait été « attirée à plusieurs reprises sur des cas où il était évident que des membres du corps communal étaient de près ou de loin impliqués dans la prise de décision concernant des projets d'aménagement englobant des terrains qui soit leur appartenaient personnellement, soit appartenaient à des membres de leur famille »²⁴. Le Médiateur avait appelé l'autorité de tutelle à porter une grande attention à toutes les allégations des citoyens relatives à des conflits d'intérêts dans lesquels les élus locaux risquent de se trouver.

49. En pratique, les membres du conseil communal qui estiment être en situation de conflit d'intérêt sont invités à sortir de la salle de réunion au moment de la délibération/ du vote en question. Les autorités de la ville de Luxembourg ont indiqué qu'il était d'usage que l'élu concerné sorte, mais que ceci n'était pas consigné dans un registre à part. Dans le compte-rendu de la réunion, il est simplement indiqué que la personne est sortie, sans préciser la raison. À Dudelange, une référence à la loi communale (article 20) est ajoutée dans le compte-rendu de la réunion, mais sans détailler la cause du conflit d'intérêt. Il n'existe aucun registre des déports, ni à Luxembourg, ni à Dudelange. En outre, la disposition actuelle²⁵ selon laquelle les fonctionnaires et employés communaux doivent informer leur supérieur hiérarchique de toute situation de conflit d'intérêts semble avoir une portée limitée en pratique. Aucune statistique n'a été fournie à l'EEG concernant l'enregistrement des situations de conflit d'intérêts, les enquêtes disciplinaires ouvertes ou les sanctions imposées, ce qui permettrait d'évaluer la situation à cet égard.

50. Bien qu'il existe certaines règles générales sur les conflits d'intérêts dans la loi communale, l'EEG note que la définition de ces conflits reste plutôt abstraite. Elle rappelle que la notion de conflit d'intérêts devrait couvrir à la fois les conflits réels, potentiels et perçus. Selon elle, il est essentiel que la définition soit complétée par des règles claires à l'intention des membres du corps communal, du secrétaire communal et du receveur, mais également de l'ensemble des agents publics de la commune, sur ce qui constitue des conflits d'intérêts, les risques qu'ils créent et les comportements à adopter dans de telles situations. En conséquence, tant le code de conduite et les orientations recommandés (paragraphe 40) que la formation et les conseils (paragraphe 46) devraient accorder une attention particulière à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts. L'adoption du projet de loi n° 8052 (voir ci-dessus), dont l'un des objectifs est de parer à des situations de conflits d'intérêt via la déclaration d'intérêts, viendra utilement compléter le dispositif existant.

51. Afin de garantir une application uniforme et cohérente des règles relatives aux conflits d'intérêts, l'EEG est d'avis que des orientations pratiques devraient également être développées à l'échelle nationale. Plusieurs interlocuteurs ont appelé de leurs vœux la rédaction d'un Vademecum

²⁴ [Rapport annuel 2010](#) du Médiateur, pp. 41-42.

²⁵ Article 17 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

destiné à servir d'outil pratique aux élus locaux et au personnel communal confrontés à des situations de conflits d'intérêts. Un tel document permettrait d'identifier, à partir d'exemples concrets, de telles situations et de prévoir divers moyens de règlement des conflits d'intérêts, au-delà du simple retrait des personnes concernées des réunions du conseil communal. De plus, dans un souci de transparence, le public devrait être informé des situations de conflit d'intérêts et des solutions qui y ont été apportées. Il conviendrait d'établir des règles permettant de montrer publiquement que les situations de conflits d'intérêts ont été prises en compte par les élus ou les agents publics concernés. Ceci pourrait par exemple prendre la forme d'un registre des conflits d'intérêts dédié et accessible au public, indiquant le nom de la personne concernée, la nature du conflit et les mesures prises pour y remédier. Ces informations devraient également figurer dans les procès-verbaux de réunion ou les comptes-rendus de décision correspondants.

52. C'est pourquoi le GRECO recommande aux autorités nationales (i) d'élaborer, en consultation et en coopération avec les autorités infranationales, des orientations pratiques à l'intention des membres du corps communal et des agents publics communaux, concernant l'identification et le règlement des conflits d'intérêts ; et (ii) d'établir des règles pour l'enregistrement et la divulgation des situations de conflits d'intérêts et des mesures prises pour les résoudre.

Marchés publics

53. La problématique des conflits d'intérêts est particulièrement aiguë dans le domaine des marchés publics (construction, achats, maintenance, etc.), identifié comme un secteur plus exposé aux risques de corruption. Ce domaine est régi par la [loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics](#) transposant les directives européennes 2014/24/UE et 2014/25/UE en droit luxembourgeois. À la différence des procédures d'exception, la publication d'un avis de marché sur le [Portail des marchés publics](#) est requise pour les procédures dites normales. Ce portail est également utilisé pour le dépôt des dossiers de soumissions. Le collège des bourgmestre et échevins, en tant que pouvoir adjudicateur, est l'organe décisionnel compétent pour attribuer les contrats de marchés publics au niveau communal. Les délibérations du collège échevinal ne sont cependant pas publiques et les avis d'attribution ne sont rendus publics qu'au-delà d'un certain seuil²⁶. La publication des avis d'attribution de marché se fait sur le Portail des marchés publics et, au niveau européen, au Journal officiel de l'Union Européenne et sur le site internet [Tenders Electronic Daily](#). En-dessous de ces seuils, la publication des avis d'attribution est facultative. Pour limiter les risques de conflits d'intérêts, outre les interdictions susmentionnées²⁷, l'article 13 de la loi modifiée du 8 avril 2018 prévoit qu'il revient aux pouvoirs adjudicateurs de prendre « les mesures appropriées permettant de prévenir, de détecter et de corriger de manière efficace des conflits d'intérêts survenant lors des procédures de passation de marché, afin d'éviter toute distorsion de concurrence et d'assurer l'égalité de traitement de tous les opérateurs économiques ». Cette disposition laisse ainsi le soin au pouvoir adjudicateur d'identifier et de prendre les mesures appropriées qui permettent d'atténuer le risque d'éventuels conflits d'intérêts et de corriger de tels

²⁶ Les avis d'attribution sont publiés conformément à l'article 158 du règlement grand-ducal portant exécution de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics pour des marchés relevant du champ d'application des directives précitées. Ainsi, pour le secteur communal, le seuil d'application de l'article 158 est de 221 000 euros (hors TVA) pour les marchés de services et de fournitures et de 5 538 000 euros pour les marchés de travaux (il y a lieu de noter que pour les marchés de travaux, l'ouvrage est considéré et non pas les marchés de travaux de manière séparée).

²⁷ Article 20 de la loi communale de 1988 : interdiction d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets pour lesquels il existe un intérêt direct, interdiction d'intervenir comme avocat, avoué ou chargé d'affaires dans les procès dirigés contre la commune et interdiction de prendre part, directement ou par personne interposée, à aucun marché de travaux, de fourniture ou de services pour la commune.

conflits lorsqu'ils surgissent. Dans le cadre de la formation destinée aux élus à l'issue des élections communales, une partie du module « Gestion des affaires communales » est consacrée au sujet des conflits d'intérêts dans le cadre de la gestion des procédures de passation de marchés publics et à l'application de l'article 20 de la loi communale qui vise les conflits d'intérêts, ainsi qu'à la prise illégale d'intérêts consacrée par l'article 245 du Code pénal.

54. Le ministère des Affaires intérieures, en sa qualité d'autorité de tutelle, effectue un contrôle sur les marchés publics passés par les autorités communales. En vertu de l'article 50 de la loi modifiée du 8 avril 2018, le ministre des Affaires intérieures peut suspendre et/ou annuler (dans un délai de 8 jours pour la suspension et de 40 jours pour l'annulation, à partir de la communication du dossier au ministère) un marché public passé par une autorité communale conclu en violation de la loi ou de ses règlements d'exécution ou qui serait contraire à l'intérêt général.

55. Il est ressorti des entretiens tenus lors de la visite sur place que le contrôle exercé par le ministère des Affaires intérieures présente des limites, compte tenu des ressources disponibles, mais aussi de l'impossibilité technique actuelle de procéder à des contrôles dématérialisés. Un manque de moyens a notamment été évoqué, avec une augmentation du nombre de marchés publics passés au cours des dernières années et une difficulté à tout contrôler. Les autorités communales envoient au ministère un relevé de tous les marchés publics conclus, accompagné des délibérations correspondantes du collège échevinal. Le ministère sélectionne sur cette base les marchés qui semblent les plus à risque ou pour lesquels un doute peut apparaître par rapport aux justifications avancées. Le contrôle consiste en la sélection de dossiers à contrôler, selon les informations renseignées dans la délibération, l'envergure du marché, l'absence de justification adéquate, des incohérences dans la saisie des informations, etc. Le contrôle est effectué par sondage, seule une partie des marchés publics conclus étant contrôlée dans leur intégralité. Le ministère dispose pour ce faire de l'équivalent de 2,5 personnes travaillant à temps plein, chargées du contrôle de 100 communes, 70 syndicats de communes et 30 établissements publics placés sous la surveillance des communes²⁸. L'attention de l'EEG a également été attirée sur la difficulté que rencontrent les petites communes pour faire face à la lourdeur des procédures administratives, notamment en ce qui concerne les marchés publics, ce qui peut conduire à contourner certaines procédures.

56. L'EEG ne peut que constater l'absence de contrôles plus poussés sur les marchés publics à risque passés par les autorités communales. À l'heure de la digitalisation, le fait que ce contrôle se fasse uniquement sur papier est particulièrement frappant et témoigne d'un manque de transparence. Dans sa [Recommandation 405\(2017\)](#)²⁹, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a appelé les autorités nationales et locales à renforcer la transparence en publiant des données et

²⁸ Il existe en outre une Commission des Soumissions, instituée auprès du ministre ayant dans ses attributions les marchés publics. Ses missions sont définies à l'article 159 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics. Elle instruit notamment des réclamations et assume des missions consultatives. Elle est obligatoirement saisie en vertu de l'article 159, paragraphe 3, de la loi du 8 avril 2018 lorsque les pouvoirs adjudicateurs, notamment les communes, se proposent de recourir à des procédures restreintes sans publication d'avis et à des procédures négociées sans publication préalable, si l'envergure du marché dépasse le montant actualisé de 517 810 euros (hors TVA).

²⁹ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, [Rendre les marchés publics transparents aux niveaux local et régional, Rapport CG33\(2017\)13 - Recommandation 405 \(2017\), Résolution 421 \(2017\)](#), 19 octobre 2017. Le Congrès a également appelé à introduire des systèmes de passation des marchés publics en ligne afin de réduire au minimum l'intervention humaine dans le processus, en s'appuyant sur des normes et des procédures standardisées en matière de communication et sur des outils en ligne, à assurer une transparence maximale à tous les stades du cycle de la passation des marchés publics en publiant des données complètes dans des formats lisibles par ordinateur dès le début du cycle de passation des marchés, et à définir un ensemble commun d'indicateurs au niveau national afin de faciliter l'analyse du risque de favoritisme dans les processus de passation des marchés publics.

des informations relatives aux marchés publics à toutes les étapes du processus, afin d'encourager le contrôle du public et d'associer la société civile. L'EEG estime que le déploiement d'outils informatiques (par exemple pour filtrer, signaler les incohérences ou appliquer des indicateurs de risque) pourrait contribuer à une vérification plus efficace. Il a en effet été démontré que la publication de données en ligne tout au long du cycle de passation des marchés publics contribuait à détecter les irrégularités et les comportements répréhensibles et réduisait les risques de corruption dans ce domaine.

57. Par ailleurs, l'EEG note l'absence de dispositions spécifiques visant à garantir l'intégrité des processus de passation des marchés publics. Les personnes impliquées dans les procédures de passation ne sont par exemple pas tenues de remplir de déclarations attestant l'absence de conflits d'intérêts. Ces écueils font peser un risque quant à l'apparition de conflits d'intérêts et l'émergence de situations corruptives. Ceci est d'autant plus important dans le contexte luxembourgeois où la proximité entre les acteurs économiques et les responsables politiques est forte, et où il est essentiel de préserver l'intégrité et l'apparence d'intégrité des décideurs publics. Les autorités devraient mettre en place des mesures qui mettent davantage en avant les valeurs d'intégrité, tels que les pactes d'intégrité conclus entre les autorités contractantes et les soumissionnaires à un appel d'offres. L'EEG est d'avis que les autorités luxembourgeoises pourraient s'inspirer des bonnes pratiques mises en place par d'autres États membres afin de garantir la transparence des processus de passation des marchés publics et de prévenir les éventuels conflits d'intérêts³⁰. En conséquence, le GRECO recommande aux autorités nationales (i) de garantir un degré adéquat de transparence du système de passation des marchés publics en publiant des données et des informations à toutes les étapes de la passation ; et (ii) de préserver l'intégrité du système des marchés publics grâce à des normes générales et à des mesures spécifiques aux marchés publics, notamment en clarifiant davantage la notion de conflit d'intérêts et son application aux marchés publics.

Incompatibilités, interdictions ou restrictions de certaines activités

58. Les incompatibilités avec l'exercice d'un mandat de bourgmestre, d'échevin et de conseiller communal sont énumérées aux articles 11^{ter} et 11^{quater} de la loi communale de 1988. Outre le régime d'incompatibilités applicable aux fonctionnaires communaux, l'article 16 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux établit un certain nombre d'interdictions, comme celle d'avoir un intérêt quelconque dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou service, ou en relation avec son administration ou service. Conformément à l'article 16, les fonctionnaires et les employés communaux³¹ peuvent exercer une activité accessoire rémunérée avec l'autorisation du collège des bourgmestre et échevins³² et à condition que l'activité rémunérée se concilie avec l'accomplissement consciencieux et intégral des devoirs de la fonction et ne soit pas incompatible au regard de l'autorité, de l'indépendance ou de la dignité du fonctionnaire. L'exercice d'une activité accessoire non autorisée constitue un manquement au statut du fonctionnaire et peut faire l'objet d'une procédure disciplinaire.

³⁰ Voir également [Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics](#), 14 mars 2011 et OCDE, [Recommandation du Conseil sur les marchés publics](#), 18 février 2015.

³¹ L'article 16 s'applique également aux employés communaux.

³² Nécessitent en outre un avis préalable conforme du ministre des Affaires intérieures : une activité commerciale, artisanale ou industrielle, une profession libérale ou une activité rémunérée du secteur privé, une activité du négoce d'immeubles, ainsi que pour la participation à la direction, à l'administration ou à la surveillance d'une entreprise commerciale ou d'un établissement industriel ou financier. Aucune autorisation n'est requise pour les activités en relation avec la recherche scientifique, la publication d'ouvrage ou d'articles, l'activité artistique et l'activité syndicale.

59. Lors de la visite, l'attention de l'EEG a été attirée sur les failles entourant la réglementation des activités accessoires des fonctionnaires communaux et surtout sa mise en œuvre. Une affaire récente ayant connue un retentissement important au Luxembourg concerne en effet l'exercice, par un fonctionnaire communal, d'activités non déclarées, en méconnaissance de l'article 16 précité. Un fonctionnaire communal auprès de la commune de Dudelange s'est avéré avoir conseillé plusieurs communes en matière de restauration scolaire, du fonctionnement des maisons relais et dans le domaine des ressources humaines. En contrepartie, ce fonctionnaire avait perçu des indemnités sous forme de jetons de présences, de bons d'achats et d'autres avantages de la part des communes conseillées (une trentaine), parallèlement à son salaire de fonctionnaire et sans que ces activités accessoires n'aient été autorisées par la commune qui l'employait. Il a été condamné³³ par le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg à une peine d'emprisonnement de dix-huit mois avec sursis et à une amende de 65 000 euros. Depuis cette affaire, la Ville de Dudelange a renforcé le suivi des activités accessoires et introduit un nouveau système de validation des heures supplémentaires (les horaires sont validés par le supérieur hiérarchique, et il n'y a plus de possibilité de les valider pour soi-même).

Bonne pratique – Autorisation annuelle et réexamen des activités accessoires

Depuis 2017, la Ville de Dudelange a mis en place un contrôle plus strict des activités accessoires exercées par les agents de la commune. Lors de leur recrutement, les agents sont informés de l'obligation de solliciter une autorisation écrite préalable pour l'exercice d'une telle activité. Les autorisations sont accordées pour une durée limitée, en principe une année, et font l'objet d'un réexamen régulier lors de chaque demande de renouvellement.

Ce dispositif contribue à prévenir les conflits d'intérêts et à renforcer la transparence et l'intégrité dans la gestion des ressources humaines au niveau communal. Il peut constituer une approche pertinente pour d'autres collectivités souhaitant mieux encadrer les activités accessoires de leurs agents.

L'avant-projet de Règlement d'Ordre Intérieur de la Ville de Dudelange précise que l'autorisation est renouvelable sur demande expresse de l'agent et sous réserve du respect continu de plusieurs critères : compatibilité avec les fonctions de l'agent, notamment l'absence d'atteinte à sa neutralité, son indépendance et l'intérêt général ; préservation de la santé et de la sécurité de l'agent ; absence d'impact sur la continuité et la qualité du service public. Une telle autorisation demeure révocable à tout moment en cas de manquement à ces critères.

60. L'EEG note que les activités accessoires des fonctionnaires communaux doivent être préalablement autorisées, le cas échéant sur avis préalable conforme du ministre des Affaires intérieures³⁴, par le collège échevinal, qui examine la compatibilité de l'activité concernée avec les fonctions exercées par l'agent. La Ville de Luxembourg ne dispose pas de statistiques sur les activités accessoires de ses fonctionnaires, notamment leur nombre, leur nature, leur durée et les revenus supplémentaires qu'elles génèrent. Il n'y a aucun registre des autorisations accordées, ni de système institutionnel de suivi de ces autorisations. La possibilité d'un éventuel audit interne relatif aux activités accessoires exercées a été évoquée au cours de la visite. À Dudelange, il y avait, au moment de la visite, une vingtaine d'autorisations accordées pour un total de 851 agents communaux (tout

³³ Jugement sur accord n° 1216/2025, 2 avril 2025.

³⁴ L'avis préalable conforme du ministre n'est requis que lorsque l'activité à autoriser constitue une activité commerciale, artisanale ou industrielle, une profession libérale ou une activité rémunérée du secteur privé, l'avis n'étant pas nécessaire lorsqu'il s'agit de l'exercice d'une activité rémunérée du secteur public national ou international.

profils confondus). Si un système approprié de suivi de ces autorisations semble avoir été mis en place, il n'existe pas de registre centralisé des autorisations accordées. Il s'agit là d'un point regrettable car le fait de recenser les autorisations et de les rendre transparentes pour l'ensemble de l'institution réduirait considérablement les possibilités d'abus potentiel.

61. L'EEG est d'avis que lorsque des activités accessoires sont permises, un système adapté doit être mis en place pour autoriser ces activités et vérifier régulièrement qu'elles sont toujours conformes aux autorisations délivrées et qu'aucun conflit d'intérêts n'est apparu entre temps. À cette fin, un registre spécifique répertoriant toutes les activités autorisées au sein d'une commune devrait être tenu. Par ailleurs, l'EEG a été informée qu'il n'existait pas de document contenant des conseils pratiques en matière d'activités accessoires pour les fonctionnaires communaux, la seule référence étant la loi. Il serait important qu'un tel document soit élaboré et, à tout le moins, que la question soit traitée dans le Code de conduite et les orientations pratiques, dont l'adoption est recommandée ci-dessus (paragraphe 40). Le GRECO recommande aux autorités nationales la mise en place d'un système d'enregistrement des activités accessoires que les agents publics communaux sont autorisés à exercer, accompagné de mesures de suivi efficaces.

Transparence, accès à l'information et participation publique

62. Dans son premier rapport de conformité relatif au Cinquième Cycle³⁵, le GRECO avait salué l'entrée en vigueur de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, consacrant un droit d'accès général des citoyens aux documents administratifs. Le contrôle de l'application de la loi a été confié à une instance administrative indépendante et consultative : la Commission d'accès aux documents (CAD). Cette loi instaure également le principe de la publication d'office des documents accessibles par les autorités relevant du champ d'application de la loi, incluant les communes et les syndicats de communes. Cette obligation de publicité proactive sur internet est censée permettre aux citoyens et aux médias d'accéder aux informations officielles sur les activités administratives des communes, leur budget, la passation de certains contrats etc. via le site internet de la commune concernée.

63. S'agissant des communes, les réunions du collège échevinal se tiennent à huis clos et ses délibérations ne sont pas rendues publiques. Il en va de même pour les commissions consultatives³⁶. Il n'est possible de connaître les dossiers traités par ces instances que lorsque ceux-ci sont transmis au conseil communal – ce que certains interlocuteurs de l'EEG ont regretté. En revanche, les séances du conseil communal sont en règle générale publiques³⁷ et les décisions adoptées sont diffusées au public. L'EEG note qu'un projet de loi³⁸, qui vise à renforcer la participation démocratique ainsi qu'à une transparence accrue, prévoit la possibilité de retransmission audiovisuelle des séances du conseil communal et la publication des procès-verbaux de ces séances sur le site internet de la

³⁵ GRECO, [Premier Rapport de Conformité](#) du 5^e Cycle sur le Luxembourg, GrecoRC5(2020)6, 29 octobre 2020, paragraphe 32.

³⁶ À Dudelange, les rapports des commissions consultatives sont systématiquement mis à la disposition des membres du conseil communal dès leur rédaction et leur approbation par la commission, par leur dépôt sur la plateforme intranet de la ville à destination des conseillers communaux.

³⁷ Les présentations de candidats, nominations aux emplois, promotions, démissions ou peines disciplinaires sont notamment décidées à huis clos.

³⁸ [Projet de loi n°8218](#) portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. En vertu de ce projet de loi, la commune est tenue d'informer périodiquement la population des délibérations du conseil communal et de l'exercice des attributions du collège des bourgmestre et échevins.

commune au plus tard un mois après la séance concernée, ce qui est à saluer. Les communes de Luxembourg et de Dudelange ont déjà des bonnes pratiques dans ce domaine, détaillées ci-dessous.

Bonne pratique – Retransmission en direct et accessibilité des séances du conseil communal

Les séances du conseil communal de la Ville de Luxembourg sont retransmises en direct sur le site internet de la ville ([livestream sur vdl.lu](https://www.vdl.lu)) ainsi que sur la [chaîne YouTube de la Ville de Luxembourg](https://www.youtube.com/channel/UCvdl.lu). Des interprétations simultanées du luxembourgeois vers le français et vers la langue de signes allemande sont disponibles pour l'ensemble des séances du conseil communal, afin de rendre la vie politique locale plus accessible. Les enregistrements des séances restent disponibles sur le site internet de la Ville de Luxembourg.

Un compte rendu analytique des séances du conseil communal, publié sur le site internet de la ville, présente les discussions tenues et les décisions adoptées par le conseil communal. Ce dispositif favorise la transparence du processus décisionnel et permet aux citoyens de mieux s'informer sur les projets et mesures susceptibles d'avoir un impact sur leur vie quotidienne. Il peut constituer une approche utile pour d'autres collectivités souhaitant renforcer l'ouverture de leurs institutions locales.

Bonne pratique – Administration transparente

Un portail en ligne des séances du conseil communal intitulé « Administration transparente » a été mis en place par la Ville de Dudelange et vise à faciliter l'accès des citoyens à l'intégralité des documents examinés lors des séances du conseil communal (<https://administration-transparente.dudelange.lu/>). Ce portail permet de consulter l'ordre du jour des séances, les enregistrements correspondants, ainsi que toutes les pièces qui sont soumises à l'approbation du conseil communal, à l'exception des pièces contenant des données personnelles ou relatives à des décisions en matière de personnel.

La publication systématique de ces informations contribue à renforcer la transparence du processus décisionnel au niveau local et à améliorer l'accès des citoyens à l'information publique. Elle favorise également une meilleure compréhension des décisions prises par les autorités communales et peut constituer une approche pertinente pour d'autres collectivités souhaitant développer des outils de transparence proactive et de participation citoyenne.

64. En pratique, l'accès aux documents administratifs peut toutefois s'avérer fastidieux, comme l'ont fait remarquer plusieurs interlocuteurs rencontrés lors de la visite. Parmi les problèmes identifiés, ont été notamment évoqués le refus de communiquer certains documents en principe communicables, l'absence de réponse ou des réponses tardives de la part des administrations communales, ce qui a pour résultat que les informations ne sont plus pertinentes lorsqu'elles parviennent au requérant. À cela s'ajoute un manque de divulgation proactive des documents d'intérêt public comme l'exige la loi.

65. Malgré une transparence prônée par les autorités, nombre d'institutions publiques, y compris les communes, sont encore réticentes à communiquer certains de leurs documents au public. Deux affaires emblématiques illustrent cette réticence. L'affaire dite « des passages piétons » fait référence à la demande d'accès introduite par l'association *Zentrum fir Urban*

Gerechtegheet (ZUG) auprès de la ville de Luxembourg concernant des documents relatifs à la sécurité des passages pour piétons. En 2022, la CAD, saisie suite à un refus de communication, avait conclu qu'il s'agissait de documents communicables. La Ville de Luxembourg n'ayant cependant pas suivi l'avis de la CAD, le ZUG a décidé de porter l'affaire devant les tribunaux. En juin 2025, la Cour administrative a confirmé le jugement du tribunal administratif, estimant que la Ville de Luxembourg devait rendre certains des documents demandés publics – ce qu'elle a fait depuis. Une autre affaire est relative à un rapport d'audit mené suite à un détournement de 5 millions d'euros par deux anciens fonctionnaires de la commune d'Hesperange. La commune avait d'abord refusé de communiquer ce document à l'association *StopCorrupt*, qui avait formulé une demande officielle aux fins de communication de ce rapport. Suite à un jugement du tribunal administratif, la commune a finalement publié le rapport d'audit. Dans ces deux cas très particuliers, l'accès à certains des documents en question n'a donc abouti qu'après plusieurs années, la mobilisation d'une association et un recours contentieux, ce qui requiert des ressources humaines et financières qui ne sont pas à la portée de tout un chacun.

66. Ces affaires reflètent également les problèmes de mise en œuvre de la loi par la Commission d'accès aux documents. Les avis de la CAD ne sont en effet pas contraignants, et il n'existe aucun mécanisme de suivi de ces avis. La CAD a elle-même reconnu qu'elle n'avait aucune statistique sur le nombre d'avis suivis dans les faits, ni aucun moyen de savoir si les autorités concernées se conformaient à ses avis lorsqu'elle concluait à la communicabilité d'un document, car les administrations ne sont pas tenues de l'informer des suites données à ses avis. L'EEG regrette que l'action de la CAD, qui devrait contribuer à renforcer la transparence et la confiance dans l'administration, s'en trouve ainsi amoindrie.

67. L'EEG estime que la réglementation de l'accès aux documents publics présente à la fois certaines ambiguïtés textuelles et des défaillances d'ordre pratique qui nécessitent un examen approfondi et l'adoption de nouvelles mesures. Elle souligne qu'un système efficace d'accès aux documents et informations publics est un outil précieux pour obliger les pouvoirs publics à rendre des comptes. La transparence n'est pas seulement un rempart contre la corruption, mais aussi un pilier de la confiance du public dans les institutions publiques et ceux qui les servent. Afin de ne pas compromettre le principe du libre accès à l'information, toute exception devrait être interprétée et appliquée de manière restrictive. La CAD devrait être dotée des pouvoirs nécessaires pour veiller à la mise en œuvre effective de la législation applicable, notamment par la mise en place d'un suivi systématique et la publication des statistiques correspondantes.

68. En outre, la nécessité de sensibiliser davantage les communes sur ces questions a été mentionnée à plusieurs reprises. À l'heure actuelle, il n'existe pas de formation organisée pour sensibiliser sur l'importance de la transparence et de l'accès à l'information qui s'adresse aux agents communaux. Dans le cadre du stage du secteur étatique, les fonctionnaires-stagiaires doivent suivre un cours sur l'administration transparente et ouverte. Il n'y a pas non plus de formation dédiée s'adressant aux élus locaux. Une circulaire du ministre des Affaires intérieures aux administrations communales³⁹ sur ce qui est communicable ou non a bien été diffusée au moment de l'entrée en vigueur de la loi, mais celle-ci n'a pas été renouvelée depuis⁴⁰. De l'avis de l'EEG, cette circulaire devrait s'accompagner de formations adéquates pour les élus et les agents publics qui traitent les

³⁹ Circulaire n° 3651 - Mise en application pratique de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, 4 décembre 2018.

⁴⁰ Voir cependant la Circulaire n° 2023-104 du 8 août 2023 qui avait pour objet d'informer les administrations communales sur les conclusions de la CAD qui s'appliquent à la communication des documents, actes et pièces mis à la disposition des membres du conseil communal pendant le délai de convocation du conseil communal.

demandes d'informations et être complétée par un guide pratique illustré d'exemples concrets. Des précisions pourraient également être apportées aux communes qui hésitent parfois à communiquer en raison de la protection des données à caractère personnel. Ceci permettrait de renforcer une culture de la transparence au niveau communal et, par là même, d'améliorer l'accès du public à l'information.

69. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO recommande aux autorités nationales (i) d'adopter des mesures efficaces pour assurer le respect des obligations nées des dispositions de la législation relative à une administration transparente et ouverte, en mettant tout particulièrement l'accent sur la transparence proactive, les exceptions au droit d'accès aux documents publics, afin d'en clarifier la portée, et le contrôle de l'application de la loi ; et (ii) de dispenser régulièrement une formation de sensibilisation à la législation sur l'accès aux documents publics aux élus locaux ainsi qu'aux personnes chargées de sa mise en œuvre au sein des communes.

70. Enfin, l'EEG invite les autorités luxembourgeoises à signer et ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205), également connue sous le nom de [Convention de Tromsø](#).

71. En ce qui concerne la participation du public, il n'existe pas de procédures de consultation publique pour les actes réglementaires qui relèvent de la compétence du conseil communal, ni d'obligation légale de procéder à de telles consultations, à la seule exception du projet d'aménagement communal (PAG). La démocratie participative semble cependant bien ancrée, en particulier dans la Ville de Dudelange (voir encadré ci-dessous), qui a mis en place un budget participatif. Cela reflète un engagement politique clair visant à impliquer les citoyens dans la prise de décision locale, en les invitant à proposer des idées pour le financement public et à voter pour les projets qu'ils jugent dignes d'être soutenus. L'EEG tient à souligner l'utilité des outils de démocratie participative dans la lutte contre la corruption. En associant les citoyens à l'élaboration et au suivi des politiques publiques, les risques de décisions opaques ou de collusions sont limités et l'action des responsables publics est soumise à un contrôle renforcé.

Bonne pratique – Démocratie participative et budget participatif

La Ville de Dudelange a un service consacré à la démocratie participative et a mis en place plusieurs mécanismes participatifs (conseil des citoyens, panel des citoyens, budget participatif), initiés en 2019, ainsi qu'une plateforme spécifique : <https://jeparticipe.dudelange.lu>. Le Conseil des Citoyens (*Biergerrot*) est constitué chaque année d'habitants tirés au sort à partir du Registre National des Personnes Physiques (RNPP). Il débat des enjeux locaux et formule des recommandations pour la commune. Ses résultats sont publiés et font l'objet d'un suivi. Afin de promouvoir la démocratie participative et favoriser une participation continue et approfondie des citoyens dans le processus décisionnel, la Ville de Dudelange a conclu une convention de collaboration à long terme avec l'Université du Luxembourg.

Par ailleurs, la participation des jeunes est également encouragée à travers un Conseil communal de jeunes (*Jugendgemengerot*), composé de jeunes entre 12 et 25 ans, qui se réunissent à intervalles réguliers pour discuter de thèmes choisis d'un commun accord et faire des propositions concernant la Ville de Dudelange.

La Ville de Dudelange a également mis en place - pour la première fois en 2022 - un budget participatif permettant aux citoyens de proposer et de sélectionner, par vote, des projets financés par une enveloppe dédiée du budget communal. Le conseil communal a voté un budget de 100 000 euros mis à la disposition de ses concitoyens, appelés à proposer des projets visant l'amélioration du cadre de vie de la communauté et du vivre ensemble. Au total, 25 projets de résidents avaient été soumis et 5 projets sélectionnés par vote par les habitants fin 2022. La réalisation de ces projets a eu lieu en 2023 et 2024. La deuxième édition du budget participatif a été lancée en 2024 et devrait se concrétiser en 2025 et 2026. La mise en œuvre successive de plusieurs éditions témoigne de la volonté des autorités locales d'inscrire ces mécanismes dans la durée. Ces dispositifs contribuent à renforcer la transparence, l'inclusion et la confiance dans l'action publique au niveau local et peuvent constituer une approche pertinente pour d'autres collectivités souhaitant développer des formes structurées de participation citoyenne.

72. Afin de consolider la participation des citoyens à la vie publique locale, les autorités luxembourgeoises sont encouragées à signer et ratifier le [Protocole additionnel](#) à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires d'une collectivité locale (STCE n°207).

Tiers et lobbyistes

73. Il n'existe pas de législation spécifique sur le lobbying au Luxembourg. Un registre public des entrevues a été mis en place à la suite d'une recommandation du GRECO⁴¹ et consigne les entrevues ayant eu lieu entre les ministres, leurs conseillers et des représentants d'intérêts ou des tiers, lorsqu'elles ont été sollicitées par un ministre ou conseiller ou par un représentant d'intérêt ou un tiers, pour autant que ces entrevues aient eu comme objet la recherche d'une influence sur les activités législatives ou réglementaires du Gouvernement. De même, des règles ont été introduites concernant les contacts entre les députés et les tiers pouvant chercher à influencer leurs travaux.

⁴¹ GRECO, [Deuxième Rapport de Conformité](#) du 5^e Cycle sur le Luxembourg, GrecoRC5(2022)5, 2 décembre 2022, paragraphe 39 (recommandation v).

Toute personne extérieure au Parlement souhaitant entrer en contact avec un député afin d'influencer son travail législatif ou le processus de décision de la Chambre des députés est tenue de s'inscrire sur un registre public de transparence⁴².

74. L'EEG note que ces registres n'ont pas d'équivalent au niveau communal. Les villes de Luxembourg et de Dudelange n'ont pas non plus adopté de règles spécifiques relatives aux contacts entre les membres du conseil communal ou de l'administration communale et des lobbyistes ou tiers ayant un intérêt dans une question particulière. De même, ni la Ville de Luxembourg ni celle de Dudelange n'imposent l'obligation de divulguer ces contacts, y compris les personnes rencontrées et les sujets abordés. Lors de sa visite sur place, l'EEG a été informée du fait que les membres du corps communal, et les bourgmestres en particulier, étaient en général très accessibles et que les contacts avec les citoyens étaient fréquents, qu'il s'agisse de rencontres fortuites dans la rue, de contacts individuels sporadiques ou de simples discussions lors de réceptions ou autres événements. Pour l'EEG, il convient de différencier clairement les échanges strictement privés des entretiens susceptibles d'influencer ou d'être perçus comme cherchant à influencer le processus décisionnel. Ces derniers devraient être dûment déclarés et rendus accessibles au public. Il en va de même pour les entretiens liés à la vie communale et menés par le personnel de l'administration communale, tels que le secrétaire communal ou les directeurs techniques, qui sont souvent les premiers interlocuteurs des citoyens et des entreprises privées. À cette fin, il conviendrait notamment de mettre en place des dispositifs proportionnés de traçabilité des contacts significatifs avec des représentants d'intérêts, incluant la tenue et la publication périodique d'informations générales relatives à l'identité des organisations rencontrées, à la date des contacts et aux thèmes principaux abordés, et de définir clairement les catégories d'agents publics et d'élus concernés, en tenant compte de leurs responsabilités effectives dans la préparation ou la prise de décisions publiques, tout en veillant à ce que ces mesures soient adaptées à la taille de la commune, aux ressources administratives et au niveau de risque de chaque commune. Des lignes directrices claires, assorties d'exemples, sont également nécessaires, car il règne souvent une certaine confusion à ce sujet.

75. L'EEG est d'avis que, tout en respectant le droit des individus à interagir avec leurs représentants élus, des règles devraient être introduites afin de garantir la transparence des interactions entre les lobbyistes et les membres des organes exécutifs et administratifs des communes, notamment dans le cadre des processus décisionnels relatifs à l'urbanisme, aux marchés publics, aux concessions et aux projets économiques structurants. L'EEG se réfère en particulier à la [Recommandation CM/Rec\(2017\)2](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique⁴³, qui préconise que des mesures soient mises en place afin d'éviter tout risque d'atteinte à l'intégrité dans le secteur public qui pourrait résulter des activités de lobbying. Ces mesures peuvent inclure des conseils destinés aux agents publics et relatifs à leurs relations avec des lobbyistes, ainsi que des actions de sensibilisation et de formation. Le [Code de conduite européen](#) pour toutes les personnes participant à la gouvernance locale et régionale du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe soutient cette approche en exigeant de tous les acteurs qu'ils favorisent la transparence, l'ouverture et la visibilité de leurs activités.

⁴² GRECO, [Troisième Rapport de Conformité intérimaire](#) du 4^e Cycle sur le Luxembourg, GrecoRC4(2022)4, 25 mars 2022, paragraphe 30 (recommandation iv).

⁴³ « Prise de décision publique » désigne la prise de décision au sein des pouvoirs législatif ou exécutif, que ce soit au niveau national, régional ou local.

76. En conséquence, le GRECO recommande que (i) les autorités nationales réglementent le lobbying afin de garantir la transparence des interactions entre les lobbyistes et les membres du corps communal et les autres agents publics impliqués dans la prise de décision au niveau infranational ; ou (ii) en l'absence d'une telle réglementation, que les autorités des villes de Luxembourg et de Dudelange (1) améliorent la divulgation des contacts entre les membres du corps communal et les autres agents publics impliqués dans la prise de décision et les lobbyistes ainsi que d'autres tiers cherchant à influencer la prise de décision publique, y compris l'identité des personnes rencontrées (ou celles qu'elles représentent) et les sujets abordés, et (2) élaborent et diffusent des lignes directrices à l'intention de ces personnes sur la manière d'interagir avec les lobbyistes et les tiers de manière transparente. Comme souligné plus haut (paragraphe 74, *in fine*), en ce qui concerne la partie (i) de la recommandation, les règles applicables au niveau infranational devraient tenir dûment compte de la diversité des autorités concernées.

Mécanismes de contrôle, surveillance et responsabilité

77. Une surveillance sur les budgets et les comptes des communes est exercée par le ministre des Affaires intérieures. Le ministère des Affaires intérieures est en train d'analyser la mise en place d'une « approche administrative »⁴⁴ visant à détecter certains faits avant la commission d'une infraction pénale. La Cour des comptes est habilitée à contrôler les personnes morales de droit public pour autant que celles-ci ne sont pas soumises à un autre contrôle financier prévu par la loi. Les communes ne sont pas contrôlées par la Cour des comptes et sont uniquement soumises au contrôle du ministre des Affaires intérieures.

Audits interne et externe

78. Il n'existe pas d'obligation légale de prévoir des mécanismes d'audit interne, mais les communes sont libres d'en établir. Ainsi, la Ville de Luxembourg s'est dotée, par délibération du conseil communal du 6 mai 2024, d'une fonction d'audit interne et indépendante au sein de l'administration communale. Une personne nommée pour occuper ledit poste est entrée en service le 1^{er} décembre 2024. Il s'agit pour l'heure de la seule commune dotée d'une telle fonction. Un premier audit interne a porté sur les procédures en place relatives à la gestion financière. Un deuxième audit porte sur l'analyse de la gestion du suivi des conventions d'exécution liées aux plans d'aménagement particulier (PAP). L'avant-projet de Règlement d'ordre intérieur de la Ville de Dudelange prévoit d'instituer un dispositif d'audit interne en vue d'assurer le respect des règles de gestion budgétaire et la traçabilité des engagements, la conformité des procédures d'achat et de passation des marchés publics ainsi que le contrôle régulier des opérations financières, afin de permettre la détection d'éventuelles irrégularités.

79. Les communes sont également libres de recourir à des audits externes. En l'absence de règles générales en la matière, chaque commune réalise ces audits selon des normes différentes.

⁴⁴ L'approche administrative repose sur le constat que les administrations nationales et locales peuvent jouer un rôle majeur dans la prévention de la criminalité et empêcher ainsi les criminels d'abuser des services publics ou de fonds publics ou d'infiltrer l'économie légale. Cette méthode peut inclure des mesures administratives telles que les contrôles effectués dans le cadre de la sélection des entreprises qui participent à des marchés publics et/ou le refus ou la révocation de permis à des entreprises qui ont un lien avec la criminalité organisée. Pour contenir les tentatives d'abus et d'infiltration, les autorités misent sur une coopération renforcée basée notamment sur le partage d'informations administratives et des actions concertées, comme des inspections communes. Chaque administration prend les mesures relevant de ses pouvoirs et responsabilités spécifiques afin d'entraver ou de contrarier les activités des criminels.

80. Lors de sa visite, l'EEG a constaté l'existence d'un consensus sur la nécessité de renforcer le contrôle opéré sur les activités et la gestion des communes. En l'absence d'une autorité indépendante chargée d'un tel contrôle, l'autorité de tutelle (le ministère des Affaires intérieures) concentre les pouvoirs de vérification. De plus, les capacités d'audit interne sont encore en cours de développement, en particulier à Luxembourg et à Dudelange. Or, le contrôle des communes apparaît particulièrement important au vu de leur exposition aux risques de corruption. L'EEG estime que les communes devraient davantage faire l'objet d'un contrôle externe⁴⁵. Au-delà d'une vérification comptable indépendante de l'ensemble de leurs activités, il conviendrait d'effectuer des audits à intervalles réguliers afin de garantir l'intégrité globale des communes. L'EEG rappelle qu'un tel système de contrôle doit être doté de garanties adéquates d'autonomie et d'indépendance dans son fonctionnement, et de ressources et d'expertise suffisantes pour lui permettre de jouer efficacement et de manière proactive un rôle de premier plan dans les politiques internes en matière d'intégrité, de gestion des risques et de surveillance. La transparence doit également primer et les rapports d'audit devraient donc être rendus publics. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande aux autorités nationales de collaborer avec les autorités infranationales afin de veiller à ce qu'elles fassent régulièrement l'objet d'audits externes cohérents, portant notamment sur les questions de corruption et d'intégrité.

Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte

81. Le Luxembourg dispose d'un cadre juridique solide en matière de protection des lanceurs d'alerte depuis l'entrée en vigueur de la [loi du 16 mai 2023](#) portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union. Le champ d'application de la loi ne se limite cependant pas au droit de l'UE et s'étend à l'ensemble du droit national, ce qui est à saluer. La loi s'applique aux auteurs de signalement travaillant dans le secteur privé ou public qui ont obtenu des informations sur des violations de dispositions légales ou réglementaires dans un contexte professionnel, et prévoit une protection contre toutes formes de représailles. La loi a également institué un Office des signalements (ci-après « OSIG »), placé sous l'autorité du ministre de la Justice. Une évaluation de la mise en application de la loi est prévue deux ans après son entrée en vigueur.

82. En vertu de l'article 6 de la loi du 16 mai 2023, les entités juridiques des secteurs privé et public, y compris les communes comptant plus de 10 000 habitants⁴⁶, ont l'obligation d'établir des canaux et des procédures pour le signalement interne et leur suivi. Pour ce faire, des lignes directrices relatives à la mise en œuvre des canaux de signalement interne dans la fonction publique communale ont été adressées aux administrations communales⁴⁷. Ces lignes directrices précisent notamment l'articulation des dispositions de la loi du 16 mai 2023 avec l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale, imposant aux agents publics une obligation de dénoncer ou de signaler auprès du parquet tout fait susceptible de constituer un crime ou délit dont ils acquièrent la connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, et l'article 140 du Code pénal, prévoyant le délit de non-dénonciation de crime dont il est encore possible de prévenir ou de limiter les effets, ou dont les auteurs sont susceptibles de commettre de nouveaux crimes qui pourraient être empêchés. Lorsque les conditions de ces dispositions ne sont pas réunies, l'agent public peut décider

⁴⁵ Voir OCDE, [Recommandation du Conseil sur l'intégrité publique](#), 26 janvier 2017, point 12 : Renforcer le rôle de la surveillance et du contrôle externes au sein du système d'intégrité publique.

⁴⁶ Sont également concernés les syndicats et les autres établissements placés sous la surveillance des communes, comptant 50 travailleurs ou plus.

⁴⁷ [Circulaire n° 2024-042](#) du ministre des Affaires intérieures, 24 mai 2024.

d'effectuer un signalement sur les violations alléguées suivant les conditions prévues par la loi du 16 mai 2023.

83. Conformément à la loi du 16 mai 2023, la Ville de Luxembourg a mis en place un canal de signalement interne et a désigné un délégué aux signalements⁴⁸. La personne désignée, également délégué à la protection des données, n'a cependant pas encore eu à traiter de signalements. La mise en œuvre d'un canal de signalement interne était en cours de développement à Dudelange au moment de la visite. Pour que le système de signalement interne fonctionne, l'EEG tient à souligner l'importance d'établir des voies internes sûres et confidentielles, indépendantes de la structure hiérarchique. Il est en effet peu probable que les agents publics dénoncent leur supérieur direct à un autre supérieur. Cela est d'autant plus vrai au niveau communal, où il est relativement aisé de connaître la source d'une information en raison de la taille souvent restreinte de ce type d'administration.

84. Bien que la protection des lanceurs d'alerte par la loi du 16 mai 2023 constitue une avancée significative, plusieurs difficultés dans l'application de la loi ont été signalées par les interlocuteurs de l'EEG⁴⁹. Tout d'abord, la multiplicité des canaux externes, avec pas moins de 22 autorités compétentes, peut prêter à confusion et pourrait avoir un effet dissuasif sur les agents publics désireux de signaler une affaire. Il n'est en effet pas toujours aisé de définir quelle autorité est compétente pour recevoir un signalement donné, puisque plusieurs alternatives existent, en interne ou en externe. Certains interlocuteurs ont regretté qu'une seule et même institution n'ait pas vocation à servir de canal de signalement officiel centralisé⁵⁰. Dans la pratique, le processus pour être qualifié de lanceur d'alerte et pour ensuite bénéficier d'une protection adéquate a été qualifié de complexe, nuisant *in fine* à l'efficacité de la loi. L'attention de l'EEG a été attirée sur deux décisions récentes⁵¹, faisant porter au lanceur d'alerte la charge de la preuve de la causalité entre un signalement et un licenciement. Enfin, il a été souligné que le système du signalement souffrait d'un manque de maturité, notamment sur les questions liées à la corruption, ainsi que d'une perception négative du public à l'égard des lanceurs d'alerte. En raison du caractère relativement récent de la loi et d'un certain manque de visibilité de l'OSIG⁵², il reste encore à convaincre de la protection effective des lanceurs d'alerte.

85. L'EEG note que l'OSIG s'est engagé dans de nombreuses initiatives de sensibilisation auprès des autorités, y compris des autorités communales, dans le but de développer le signalement et d'améliorer la confiance dans les canaux de signalement disponibles. Ces activités gagneraient à être renforcées au niveau communal. À cet égard, la Résolution 444 (2019) et la Recommandation

⁴⁸ Ville de Luxembourg, Circulaire du 8 juin 2023 relative au nouveau cadre légal en matière de protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union.

⁴⁹ Dans leur rapport final de l'évaluation de Phase 4 de mars 2024 (p. 19), les examinateurs de l'OCDE étaient d'avis que certains éléments de la loi nécessitent d'être clarifiés et revus, notamment quant à la motivation personnelle du lanceur d'alerte, la nature des sanctions à l'encontre des auteurs de représailles visant les lanceurs d'alerte, la possibilité de sanctions disciplinaires sur la seule base d'un signalement éligible à une protection, la limitation du champ d'application de la loi aux cas de représailles intentées sur le lieu de travail et l'existence de règles et lois interdisant la transmission d'informations économiques ou commerciales. La loi du 16 mai 2023 n'était à ce moment-là en vigueur que depuis quelques mois.

⁵⁰ Voir également Commission européenne, Rapport 2025 sur l'État de droit, Chapitre consacré à la situation de l'État de droit au Luxembourg, p. 11, et OCDE, Rapport final de l'évaluation de Phase 4 du Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (mars 2024), p. 15.

⁵¹ Ordonnance de la Présidente du Tribunal du travail de et à Luxembourg du 21 mai 2024 (Répertoire no. 1694/2024) et Ordonnance de la Présidente du Tribunal du travail de et à Luxembourg du 22 mai 2025 (Répertoire no. 1731/2025).

⁵² Des informations relatives aux lanceurs d'alerte se trouvent sur le site du ministère de la Justice : <https://mj.gouvernement.lu/fr/dossiers/2023/lanceurs-d-alerte.html#bloub-9>.

[435 \(2019\)](#) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux appellent les autorités locales et régionales à encourager les attitudes positives vis-à-vis des lanceurs d'alerte parmi les citoyens et à organiser des campagnes de sensibilisation et des programmes de formation destinés aux responsables et aux employés des autorités infranationales, en vue de mieux faire connaître les règles et procédures en vigueur et le rôle de l'alerte dans la lutte contre la corruption.

86. L'EEG considère que l'adoption en 2023 d'une législation instaurant un régime protecteur des lanceurs d'alerte est sans nul doute un développement positif. Toutefois, elle constate que la procédure pour bénéficier du statut de lanceur d'alerte, et donc des garanties de protection spéciale, semble compliquée dans les faits et demeure encore méconnue. Conformément à la [Recommandation CM/Rec\(2014\)7 du Comité des Ministres sur la protection des lanceurs d'alerte](#), dès lors que la loi est mise en œuvre et que les mécanismes d'alerte sont utilisés, des enseignements sont à tirer sur ce qui fonctionne et sur ce qui ne fonctionne pas. L'expérience montre qu'il est extrêmement opportun et important de l'évaluer périodiquement pour déterminer les aspects qu'il conviendrait de renforcer. Aussi l'EEG note avec satisfaction qu'une évaluation qualitative de la mise en application de la nouvelle loi a été initiée par le Gouvernement. De l'avis de l'EEG, cette évaluation offre l'occasion de répondre aux préoccupations exprimées dans le présent rapport quant au système actuel en vue de simplifier la procédure de signalement, d'améliorer sa lisibilité et de renforcer ses garanties. Par ailleurs, il apparaît nécessaire d'accroître les efforts de sensibilisation au niveau communal pour transformer la perception des lanceurs d'alerte et développer une culture du signalement, et de renforcer la formation des élus et agents publics communaux sur le régime de protection des lanceurs d'alerte.

87. À la lumière de ce qui précède, le GRECO recommande (i) aux autorités nationales d'achever l'évaluation de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte ; (ii) et si nécessaire, à la lumière des conclusions de cette évaluation, d'adopter des mesures supplémentaires afin de simplifier la procédure de signalement et de renforcer les garanties offertes par la loi ; et (iii) aux autorités des villes de Luxembourg et de Dudelange de mener régulièrement des activités spécifiques de formation et de sensibilisation de leurs élus et agents publics respectifs aux procédures et canaux de signalement, ainsi qu'aux mesures de protection des lanceurs d'alerte.

IV. CONCLUSIONS ET SUIVI

88. Le Luxembourg dispose d'un cadre juridique globalement satisfaisant en matière de lutte contre la corruption, dont la mise en œuvre, notamment au niveau communal, pourrait toutefois être renforcée. Les autorités nationales ainsi que les villes de Luxembourg et de Dudelange ont développé un certain nombre de bonnes pratiques, documentées dans le présent rapport, qui soulignent leur engagement en faveur de la prévention de la corruption et de la promotion de l'intégrité. Ces bonnes pratiques couvrent des domaines variés et incluent l'existence d'un congé politique pour l'exercice des mandats locaux, des mécanismes innovants de participation démocratique, la diffusion en direct des séances du conseil communal, un portail sur l'administration transparente et l'adoption de nouvelles procédures d'autorisation pour les activités accessoires.

89. Le rapport a identifié plusieurs domaines dans lesquels des progrès supplémentaires sont nécessaires et formule des recommandations en ce sens. Celles-ci abordent toute une série de questions, telles que l'absence de stratégie nationale de lutte contre la corruption, les travaux limités du COPRECO à l'égard des communes, l'insuffisance des règles déontologiques pour les élus

locaux, l'absence d'un code de conduite pour les agents publics communaux, ainsi que la formation et les conseils, la gestion des conflits d'intérêts, le lobbying, le contrôle des marchés publics et des activités accessoires, la nécessité de renforcer le contrôle opéré sur les activités des communes, l'accès aux documents publics et la protection des lanceurs d'alerte.

90. La mise en œuvre de ces recommandations devrait renforcer davantage le système d'intégrité du Luxembourg, promouvoir la responsabilité au niveau infranational et favoriser la confiance du public dans les institutions. Certaines recommandations peuvent être mises en œuvre par les autorités centrales compétentes, tandis que d'autres s'adressent plus directement aux autorités des villes de Luxembourg et de Dudelange. Dans certains cas, la mise en œuvre effective dépendra d'une coordination étroite entre les autorités nationales et les communes, dans le cadre constitutionnel du pays. Il appartient au Luxembourg de décider quelles institutions ou quels organismes seront chargés de prendre les mesures nécessaires.

91. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Luxembourg :

- i. aux autorités nationales d'adopter, sur la base d'une analyse préalable des risques et en associant les parties prenantes concernées, y compris la société civile, une stratégie nationale visant à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité et incluant des mesures spécifiques d'atténuation des risques ainsi identifiés à l'égard des communes, qui sera rendue publique (paragraphe 22) ;
- ii. aux autorités nationales (i) de renforcer le rôle d'analyse, de suivi statistique et de diffusion de bonnes pratiques à l'attention des communes du comité de prévention de la corruption (COPRECO), tout en garantissant des règles de procédure plus claires et renforcées et sa visibilité publique ; et (ii) d'assurer une représentation des communes et de la société civile au sein du comité de prévention de la corruption (paragraphe 27) ;
- iii. aux autorités nationales que soit adopté, comme cela est prévu dans le projet de loi actuellement en cours de discussion, un ensemble de règles déontologiques applicables aux membres du corps communal et traitant notamment des cadeaux et avantages similaires ainsi que des déclarations d'intérêts et de patrimoine (paragraphe 33) ;
- iv. aux autorités nationales (i) de mettre en place un système de déclaration d'intérêts et de patrimoine par les membres du corps communal, incluant des informations sur les revenus et les dettes significatives ; et (ii) d'envisager d'inclure également des informations sur les conjoints, partenaires et personnes à charge (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement à être rendues publiques) (paragraphe 35) ;
- v. aux autorités nationales (i) d'adopter et de publier un code de conduite à l'intention des agents publics communaux afin qu'ils soient soumis à des règles consolidées et harmonisées concernant la prévention des conflits d'intérêts et d'autres questions liées à l'intégrité ; et (ii) de compléter ce code par des orientations claires sur ces questions (paragraphe 40) ;

- vi. aux autorités nationales (i) de renforcer les mécanismes internes pour promouvoir l'intégrité et développer la sensibilisation sur les questions d'intégrité, y compris des formations à intervalles réguliers à l'intention des élus communaux, d'une part, et des agents publics communaux, d'autre part ; et (ii) de mettre à leur disposition un système dédié de conseils confidentiels en matière d'intégrité (paragraphe 46) ;
- vii. aux autorités nationales (i) d'élaborer, en consultation et en coopération avec les autorités infranationales, des orientations pratiques à l'intention des membres du corps communal et des agents publics communaux, concernant l'identification et le règlement des conflits d'intérêts ; et (ii) d'établir des règles pour l'enregistrement et la divulgation des situations de conflits d'intérêts et des mesures prises pour les résoudre (paragraphe 52) ;
- viii. aux autorités nationales (i) de garantir un degré adéquat de transparence du système de passation des marchés publics en publiant des données et des informations à toutes les étapes de la passation ; et (ii) de préserver l'intégrité du système des marchés publics grâce à des normes générales et à des mesures spécifiques aux marchés publics, notamment en clarifiant davantage la notion de conflit d'intérêts et son application aux marchés publics (paragraphe 57) ;
- ix. aux autorités nationales la mise en place d'un système d'enregistrement des activités accessoires que les agents publics communaux sont autorisés à exercer, accompagné de mesures de suivi efficaces (paragraphe 61) ;
- x. aux autorités nationales (i) d'adopter des mesures efficaces pour assurer le respect des obligations nées des dispositions de la législation relative à une administration transparente et ouverte, en mettant tout particulièrement l'accent sur la transparence proactive, les exceptions au droit d'accès aux documents publics, afin d'en clarifier la portée, et le contrôle de l'application de la loi ; et (ii) de dispenser régulièrement une formation de sensibilisation à la législation sur l'accès aux documents publics aux élus locaux ainsi qu'aux personnes chargées de sa mise en œuvre au sein des communes (paragraphe 69) ;
- xi. que (i) les autorités nationales réglementent le lobbying afin de garantir la transparence des interactions entre les lobbyistes et les membres du corps communal et les autres agents publics impliqués dans la prise de décision au niveau infranational ; ou (ii) en l'absence d'une telle réglementation, que les autorités des villes de Luxembourg et de Dudelange (1) améliorent la divulgation des contacts entre les membres du corps communal et les autres agents publics impliqués dans la prise de décision et les lobbyistes ainsi que d'autres tiers cherchant à influencer la prise de décision publique, y compris l'identité des personnes rencontrées (ou celles qu'elles représentent) et les sujets abordés, et (2) élaborent et diffusent des lignes directrices à l'intention de ces personnes sur la manière d'interagir avec les lobbyistes et les tiers de manière transparente (paragraphe 76) ;
- xii. aux autorités nationales de collaborer avec les autorités infranationales afin de veiller à ce qu'elles fassent régulièrement l'objet d'audits externes cohérents, portant notamment sur les questions de corruption et d'intégrité (paragraphe 80) ;

- xiii. (i) aux autorités nationales d'achever l'évaluation de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte ; (ii) et si nécessaire, à la lumière des conclusions de cette évaluation, d'adopter des mesures supplémentaires afin de simplifier la procédure de signalement et de renforcer les garanties offertes par la loi ; et (iii) aux autorités des villes de Luxembourg et de Dudelange de mener régulièrement des activités spécifiques de formation et de sensibilisation de leurs élus et agents publics respectifs aux procédures et canaux de signalement, ainsi qu'aux mesures de protection des lanceurs d'alerte (paragraphe 87).

92. Le GRECO invite les autorités du Luxembourg à attirer l'attention de toutes les autorités infranationales, y compris, le cas échéant, par l'intermédiaire de leurs associations, sur les recommandations contenues dans le présent rapport, lorsqu'elles les concernent, afin de combler les lacunes similaires dans leurs propres réglementations et pratiques.

93. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités luxembourgeoises à diffuser les bonnes pratiques recensées dans le présent rapport auprès des autres autorités infranationales du pays.

94. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités du Luxembourg à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2027. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de sa procédure de suivi spécifique, conformément à l'article 31 révisé ter.

95. Enfin, le GRECO invite les autorités luxembourgeoises à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport.

ANNEXE – INFORMATIONS CONTEXTUELLES DÉTAILLÉES

I.	SYSTÈME DE GOUVERNEMENT NATIONAL ET INFRANATIONAL	36
	CADRE CONSTITUTIONNEL ET LÉGISLATIF	36
	STRUCTURE TERRITORIALE ET RÉPARTITION DES COMPÉTENCES	36
	POLITIQUE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET DE PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ ET APPLICABILITÉ AU NIVEAU INFRANATIONAL	38
	MISE EN ŒUVRE DE LA LÉGISLATION NATIONALE SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LA PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ PAR LES AUTORITÉS INFRANATIONALES	38
	CADRE INSTITUTIONNEL	39
	STATISTIQUES RELATIVES AUX INFRACTIONS PÉNALES DE CORRUPTION AU NIVEAU INFRANATIONAL	40
II.	SYSTÈME D'INTÉGRITÉ AU NIVEAU INFRANATIONAL	41
	GOUVERNANCE ET FINANCES	41
	STRUCTURE INSTITUTIONNELLE INFRANATIONALE	41
	<i>Organes exécutifs</i>	41
	<i>Organe représentatif</i>	46
	<i>Administration publique</i>	48
	POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET DE PROMOTION DE L'INTÉGRITÉ ET ÉVALUATION DES RISQUES.....	51
	NORMES DE CONDUITE ET D'ÉTHIQUE	51
	<i>Code de conduite/d'éthique</i>	51
	<i>Formation et sensibilisation</i>	52
	<i>Conseils confidentiels</i>	52
	CONFLITS D'INTÉRÊTS	52
	INCOMPATIBILITÉS, INTERDICTIONS OU RESTRICTIONS DE CERTAINES ACTIVITÉS	54
	<i>Incompatibilités</i>	54
	<i>Restrictions après la cessation des fonctions</i>	56
	<i>Cadeaux</i>	56
	<i>Contrats avec les autorités infranationales</i>	57
	<i>Utilisation abusive de ressources publiques et d'informations confidentielles</i>	58
	DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS.....	58
	<i>Obligations de déclaration</i>	58
	<i>Mécanismes de contrôle</i>	59
	TRANSPARENCE, ACCÈS À L'INFORMATION ET PARTICIPATION DES CITOYENS	60
	<i>Accès à l'information</i>	60
	<i>Transparence et participation des citoyens au processus décisionnel</i>	63
	<i>Tiers et lobbyists</i>	66
	MÉCANISMES DE CONTRÔLE, SURVEILLANCE ET OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES	66
	<i>Mécanismes de conformité</i>	66
	<i>Contrôle/audit interne</i>	67
	<i>Contrôle/audit externe</i>	67
	<i>Audit indépendant/social</i>	67
	<i>Contrôle administratif</i>	67
	<i>Contrôle juridictionnel</i>	71
	SIGNELEMENT DES CAS DE CORRUPTION ET D'ATTEINTE À L'INTÉGRITÉ ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE	72
	<i>Système de plaintes</i>	72
	<i>Obligation de signalement</i>	72
	<i>Protection des lanceurs d'alerte</i>	73
	RÉPRESSION ET SANCTIONS.....	77
	<i>Mécanismes répressifs non pénaux</i>	77
	<i>Procédures pénales</i>	80
	<i>Statistiques</i>	80

I. SYSTÈME DE GOUVERNEMENT NATIONAL ET INFRANATIONAL

Cadre constitutionnel et législatif

96. Le Grand-Duché de Luxembourg est une démocratie parlementaire, sous forme d'une monarchie constitutionnelle. C'est un État unitaire caractérisé par un seul pouvoir politique qui s'exerce sur l'ensemble du territoire. Le chef d'État est le Grand-Duc. Selon la Constitution de 1868, le Grand-Duc exerce formellement le pouvoir exécutif. En pratique, c'est le Gouvernement, placé sous la présidence du Premier ministre, qui exerce la réalité du pouvoir exécutif. Le pouvoir législatif est exercé par la Chambre des députés composée de 60 députés élus pour cinq ans au suffrage secret, universel, direct et à la proportionnelle.

Structure territoriale et répartition des compétences

Structure territoriale

97. Au Grand-Duché de Luxembourg, il n'existe qu'un seul niveau infranational : les communes. Il existe 100 unités depuis le 1^{er} septembre 2023. L'organisation des communes est fondée sur le principe de la décentralisation territoriale qui trouve son expression dans l'article 121 de la [Constitution](#) et dans la [loi communale modifiée du 13 décembre 1988](#). D'après l'article 121 de la [Constitution](#), « les communes forment des collectivités autonomes à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres ».

98. Les communes constituent néanmoins des collectivités subordonnées parce qu'elles sont créées par la loi et agissent dans les limites que celle-ci détermine⁵³. Les autorités communales doivent se conformer aux lois et règlements généraux ; les règlements communaux ne peuvent déroger aux lois et règlements généraux. Dans les matières réservées à la loi par la [Constitution](#), les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

99. La [Constitution](#) consacre l'autonomie communale qui se manifeste par la présence à la tête de la commune de représentants locaux élus directement par les habitants pour assurer en leur nom la gestion des affaires communales. Dans chaque commune, il y a un corps communal qui se compose du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre (article 4 de la [loi communale de 1988](#), voir ci-dessous). Les attributions essentielles des conseils communaux (établissement annuel du budget de la commune, arrêté des comptes communaux, fixation des impositions communales, confection des règlements communaux) sont inscrites au Chapitre IX de la [Constitution](#), intitulé « Des communes ».

100. L'autonomie communale est également affirmée par la Charte européenne de l'autonomie locale signée à Strasbourg le 15 octobre 1985, ratifiée par le Grand-Duché de Luxembourg à travers la loi du 18 mars 1987. S'agissant d'un traité international, la Charte européenne de l'autonomie locale est, en tant que norme juridique, supérieure à la [Constitution](#) luxembourgeoise.

⁵³ Voir Tribunal administratif 25.09.17, n° 37637 et n° 37638 : « Le pouvoir communal dérive de la puissance souveraine et n'existe qu'en vertu de la loi et dans les limites de celle-ci ».

101. L'autonomie communale se traduit par la clause de compétence générale inscrite à l'article 28, alinéa 1^{er}, de la [loi communale de 1988](#) 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'État (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 de l'industrie).

102. L'autonomie communale permet encore à au moins deux communes de former un établissement public de coopération intercommunale, appelé [syndicat de communes](#), qui a pour objet des œuvres ou des services d'intérêt communal. Il existe ainsi une sorte de décentralisation fonctionnelle dans la mesure où des établissements publics placés sous le contrôle des communes sont institués.

Compétences

103. En ce qui concerne les [attributions des communes](#), les affaires purement communales ont été définies plus particulièrement par deux décrets de la Révolution française, à savoir le décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et le décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

104. L'article 50 du [décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités](#) dispose que : « Les fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives, sont de régir les biens et revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés ; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ; de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ».

105. Le titre XI « Des juges en matière de police » du [décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire](#) liste en son article 3 les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux (tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine ; le soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique etc.).

106. Ces décrets confèrent aux communes leurs missions originaires obligatoires, à savoir de gérer leur territoire et leur patrimoine par leurs moyens humains et financiers et de réglementer la vie en communauté de leurs citoyens dans les domaines essentiels que sont l'hygiène, la sécurité et la paix⁵⁴. La [Constitution](#) a confié elle-même directement certaines missions aux communes : la gestion de leur territoire et de leur patrimoine (article 121), le pouvoir réglementaire (article 123), le droit d'établir des impositions communales (article 123), l'état civil (article 125).

⁵⁴ Constituent ainsi des missions obligatoires : l'aménagement du territoire communal, le pouvoir réglementaire et de police, la gestion de l'eau (fourniture en eau potable, assainissement des eaux usées), la gestion de certains déchets, la voirie communale et la réglementation de la circulation, différentes missions en matière de protection de l'environnement (lutte contre le bruit, établissements classés), l'organisation de l'enseignement fondamental et l'encadrement périscolaire, l'état civil, l'aide sociale, les inhumations (cimetières, incinération, dispersion des cendres), l'enseignement musical.

107. Différentes 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'État et les communes. Un projet de loi en cours (dossier parlementaire n° 8429) vise à intégrer les décrets précités à la [loi communale de 1988](#).

108. À côté des missions obligatoires, les communes peuvent s'adonner à des missions qualifiées de facultatives⁵⁵, dans la mesure où leur situation financière le permet. L'article 123 de la [Constitution](#) ainsi que l'article 28 de la [loi communale de 1988](#) disposent que les communes règlent tout ce qui est d'intérêt communal. Parmi les choix possibles de services facultatifs à offrir, les communes sont souvent guidées par la politique de l'État qui accorde pour l'investissement dans différents services une plus ou moins grande participation financière.

109. Le pouvoir communal se limite de par sa nature au territoire communal. Les intérêts confiés aux autorités communales ne peuvent concerner que des objets purement locaux, à l'exclusion de ceux qui sont d'intérêt national. La protection de l'intérêt général n'entre pas dans le champ de compétence d'une commune, une commune n'étant habilitée, par définition, qu'à s'occuper de ce qui relève de l'intérêt communal.

Politique nationale de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité et applicabilité au niveau infranational

110. Il n'existe à l'heure actuelle pas de stratégie nationale de lutte contre la corruption au Luxembourg.

Mise en œuvre de la législation nationale sur la lutte contre la corruption et la promotion de l'intégrité par les autorités infranationales

111. La compétence pour la législation relative à la prévention de la corruption et à la promotion de l'intégrité des élus locaux appartient aux autorités nationales et fait partie des compétences du ministère de la Justice.

112. Les politiques, lois et réglementations pertinentes incluent la [Constitution](#) luxembourgeoise, le Code pénal luxembourgeois, le [Code de procédure pénale](#) (notamment l'article 23 (2)), la [loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État](#), la [loi modifiée du 24 décembre 1985](#), la [loi du 16 mai 2023](#) et le [Code du travail](#). La corruption et les infractions connexes sont réprimées par la loi, notamment par le [Code pénal](#) luxembourgeois dans ses articles 240 et suivants, qui visent entre autres les personnes investies d'une mission de service public et d'un mandat électif public.

113. En ce qui concerne le niveau local, le ministère des Affaires intérieures est l'autorité de tutelle des administrations communales et des entités connexes. Par le passé, le

⁵⁵ 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. Constituent ainsi des missions facultatives : le sport, l'infrastructure touristique, les infrastructures en faveur de la jeunesse, les infrastructures pour le 3^e âge, les infrastructures culturelles telles que théâtres, musées, centres culturels, les sanctions administratives et le service de proximité.

Gouvernement a considéré que la prévention de la corruption et des infractions connexes devait également jouer un rôle important au niveau local afin de sensibiliser les élus locaux et les agents communaux. Ainsi, diverses mesures ont été prises pour prévenir la corruption au niveau communal telles que l'élaboration de la [loi modifiée du 24 décembre 1985](#). En outre, afin d'éviter et de prévenir toute situation pouvant entraîner un risque d'interférence entre certaines fonctions, la [loi communale de 1988](#) prévoit, dans ses articles 11^{ter} et suivants, des incompatibilités avec l'exercice d'un mandat local.

114. De plus, un projet de loi a été déposé le 25 juillet 2022 à la Chambre des députés ([dossier parlementaire n° 8052](#)). Ce projet, en cours de procédure législative, a pour objet notamment de définir des principes déontologiques afin de « guider l'action des élus locaux, tout en leur offrant les moyens utiles pour éviter les situations donnant lieu à des conflits d'intérêts, par analogie aux autres mandataires politiques au niveau des institutions nationales »⁵⁶. Ainsi, les règles déontologiques que le projet de loi se propose d'introduire visent à préciser à la fois les droits et les obligations des conseillers communaux, tout en aboutissant à une standardisation des règles de déontologie applicables à l'ensemble des conseillers communaux à travers le pays.

Cadre institutionnel

115. Un comité de prévention de la corruption (ci-après COPRECO) a été institué par [la loi du 1^{er} août 2007](#) portant approbation de la Convention des Nations Unies contre la corruption, dans le but de mettre en œuvre l'un des engagements découlant de cette convention. La coordination des travaux en matière de corruption est assurée par le ministère de la Justice, notamment à travers son rôle de présidence du COPRECO, au sein duquel sont discutées et proposées toutes les « mesures appropriées et nécessaire à une lutte efficace contre le phénomène de la corruption » ainsi que les « priorités à mettre en œuvre ».

116. La composition et le fonctionnement du COPRECO sont établis par le [règlement grand-ducal du 15 février 2008](#). Il est présidé par le ministre de la Justice ou son représentant et comprend des représentants de tous les ministères, de la police, du parquet, de la cellule de renseignement financier et de certaines grandes administrations comme les administrations fiscales et la Commission de Surveillance du Secteur Financier. Ses membres et suppléants sont désignés par les ministères compétents. La société civile n'y est pas représentée, mais des experts externes peuvent être invités à participer à ses réunions ou chargés de missions d'information ou de consultation. Le comité se réunit deux fois par an au minimum. Il n'a pas de budget propre et son secrétariat est assuré par le ministère de la Justice. Ses rapports ne sont pas publics⁵⁷.

117. Le COPRECO est un organe consultatif qui a pour mission de conseiller le Gouvernement dans la lutte contre la corruption. Son rôle est essentiellement préventif et consiste à rechercher et à proposer des mesures appropriées et nécessaires à une lutte efficace contre le phénomène de la corruption suivant une approche globale et multidisciplinaire, tant au niveau national qu'international et aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé, la mission de poursuivre les faits de corruption incombant aux autorités policières et judiciaires. Le COPRECO peut proposer des priorités et des mesures à

⁵⁶ Document parlementaire n°8052, p. 7.

⁵⁷ GRECO, [Rapport d'Évaluation](#) du 5^e Cycle sur le Luxembourg, 22 juin 2018, paragraphes 41-42.

mettre en œuvre dans le cadre de l'élaboration d'une politique nationale de lutte contre la corruption. Il contribue à l'élaboration, la coordination et l'évaluation des politiques nationales dans ce domaine, assure le suivi des conventions internationales conclues par le Luxembourg et assure une diffusion des connaissances et d'informations relatives à la lutte contre la corruption.

Statistiques relatives aux infractions pénales de corruption au niveau infranational

118. Il est difficile d'identifier les affaires de corruption (au sens large, comprenant notamment le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts et la concussion) ayant impliqué des élus locaux et agents publics locaux en raison du fait que la qualité exacte de l'agent public poursuivi ou condamné n'est pas renseignée dans les statistiques disponibles (voir cependant ci-dessous quelques exemples d'affaires récentes).

II. SYSTÈME D'INTÉGRITÉ AU NIVEAU INFRANATIONAL

Gouvernance et finances

119. Les communes sélectionnées pour la présente évaluation sont la Ville de Luxembourg et la Ville de Dudelange.

120. En vertu de l'article 8 de la [Constitution](#), la Ville de Luxembourg est la capitale du Grand-Duché de Luxembourg et le siège des institutions constitutionnelles.

121. Au 1^{er} janvier 2025, la Ville de Luxembourg comptait une population de 136 161 habitants. Suivant les estimations de la Cellule de Mobilité et en fonction de l'évolution du pays d'après l'Institut national de la statistique et des études économiques (STATEC), le nombre des travailleurs pendulaires s'élève à 140 000, dont 75 000 sont estimés provenir de l'étranger.

122. Au 1^{er} janvier 2025, la Ville de Dudelange comptait une population de 22 203 habitants.

123. Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) représente les intérêts du secteur communal luxembourgeois. Selon ses [statuts](#), le SYVICOL a pour objet « la promotion, la sauvegarde et la défense des intérêts généraux et communs de ses membres ». Le SYVICOL est aussi l'organe qui représente les intérêts des communes luxembourgeoises au niveau international en contribuant aux travaux des organisations internationales représentant les pouvoirs locaux et régionaux, tel que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

124. Dans chaque commune, il y a un corps communal qui se compose du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre (article 4 de la [loi communale de 1988](#)).

125. Le budget des communes est établi et arrêté conformément à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et au règlement grand-ducal du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4 (De la comptabilité communale) de la loi communale de 1988. Les recettes totales de la Ville de Luxembourg pour l'exercice 2026 sont estimées à 1 milliard 397 millions d'euros, dont 1 milliard 307 millions d'euros de recettes courantes et 90 millions d'euros de recettes en capital. Les dépenses budgétaires de la Ville de Luxembourg pour 2026 sont estimées à 1 milliard 629 millions d'euros. Les recettes totales de la Ville de Dudelange pour l'exercice 2026 sont estimées à 199 millions d'euros, dont 159 millions d'euros de recettes courantes et 40 millions d'euros de recettes en capital. Les dépenses budgétaires de la Ville de Dudelange pour 2026 sont estimées à 213 millions d'euros.

Structure institutionnelle infranationale

Organes exécutifs

Le collège des bourgmestre et échevins

126. Le collège des bourgmestre et échevins de chaque commune se compose d'un bourgmestre et de deux échevins. Exceptionnellement, 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.⁵⁸ Le nombre des échevins de la ville de Luxembourg peut être fixé à six – ce qui est le cas actuellement. Le nombre actuel d'échevins à Dudelange est de quatre.

127. Le bourgmestre est nommé par le Grand-Duc et les échevins sont nommés par le ministre de l'Intérieur⁵⁹. Suite aux élections communales, une majorité des élus présente à l'autorité supérieure les personnes à nommer comme bourgmestre et échevins, toutes choisies parmi les membres du nouveau conseil communal (articles 39 et 59 de la [loi communale de 1988](#)). Les bourgmestres et les échevins sont nommés pour un terme de six ans, c'est-à-dire pour la durée normale du mandat des conseillers élus. Ils perdent toutefois la qualité de bourgmestre ou d'échevin si, dans l'intervalle, ils cessent de faire partie du conseil communal. Ceux qui sont désignés pour remplir un mandat de bourgmestre ou d'échevin devenus vacants par suite de décès, de démission ou de déchéance, achèvent le mandat de ceux qu'ils sont appelés à remplacer (article 43 de la [loi communale de 1988](#)). Le mandat d'un bourgmestre ou d'un échevin peut cesser suite à une révocation, une démission, un décès, le déménagement dans une autre commune, la démission suite à une motion de censure, la survenance d'une incompatibilité en cours de mandat, la dissolution du conseil communal, ou la perte d'une condition d'éligibilité en cours de mandat.

128. Les membres du collège des bourgmestre et échevins peuvent être déclarés démissionnaires par une majorité des membres du conseil communal par voie de la motion de censure, dont la procédure est prévue par l'article 37 de la [loi communale de 1988](#). Par ailleurs, ces membres peuvent être suspendus ou révoqués pour inconduite notoire, faute ou négligence grave par l'autorité de surveillance, à savoir le Grand-Duc en ce qui concerne le bourgmestre et le ministre des Affaires intérieures en ce qui concerne les échevins.

129. Les membres du collège des bourgmestre et échevins sont toujours en même temps membres de l'organe représentatif. Ils peuvent exercer d'autres fonctions dans le secteur étatique sous réserve des incompatibilités définies par la [loi communale de 1988](#) (voir incompatibilités ci-dessous). Les personnes nommées bourgmestres ou échevins ne font pas l'objet d'un contrôle d'intégrité avant leur entrée en fonction ou au cours de leur mandat.

130. Les bourgmestres et les échevins prêtent, avant d'entrer en fonction, le serment suivant : « Je jure d'observer la [Constitution](#) et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité » (articles 6, 44 et 60 de la [loi communale de 1988](#)). Ce serment est prêté entre les mains du ministre de l'Intérieur ou de son délégué.

131. Le bourgmestre est de droit le président du collège des bourgmestre et échevins (article 49 de la [loi communale de 1988](#)). Le collège des bourgmestre et échevins se réunit aussi souvent que l'exige la prompte expédition des affaires, soit aux jours et heures fixés par

⁵⁸ Le nombre des échevins 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 ordinaires, qui ont lieu le deuxième dimanche du mois d'octobre.

⁵⁹ La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 fait référence à « ministre de l'Intérieur ». Suite au remaniement du gouvernement à la suite des élections législatives de 2023, il y a lieu d'entendre par « ministre de l'Intérieur », « ministre des Affaires intérieures ».

son règlement d'ordre intérieur, soit sur convocation du bourgmestre (article 50 de la [loi communale de 1988](#)).

132. Sauf disposition légale contraire, les réunions du collège des bourgmestre et échevins ont lieu à huis clos (article 51 de la [loi communale de 1988](#)). Le collège des bourgmestre et échevins ne peut délibérer que si plus de la moitié de ses membres sont présents (article 50 de la [loi communale de 1988](#)). Les résolutions du collège échevinal sont prises à la majorité des suffrages. Les délibérations ne sont pas rendues publiques.

133. Le bourgmestre et les échevins sont les représentants du Gouvernement dans la commune. Ils sont également et principalement les organes du pouvoir communal.

134. 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. Conformément à l'article 57 de [loi communale de 1988](#), le collège des bourgmestre et échevins est notamment chargé : de l'exécution des lois, des règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels, pour autant qu'ils ne concernent pas la police ; de la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal ; de l'instruction des affaires à soumettre au conseil communal ainsi que de l'établissement de l'ordre du jour des réunions du conseil communal ; de l'administration des établissements communaux et du contrôle des établissements publics placés sous la surveillance de la commune ; de la surveillance des services communaux ; de la direction des travaux communaux ; de l'administration des propriétés de la communes ainsi que la conservation de ses droits ; de l'engagement, de la démission et du licenciement des salariés, de la surveillance du personnel communal, de l'application à ces personnes des mesures qui découlent impérativement de dispositions légales ou réglementaires en matière de congés, promotions et autres droits statutaires ; de la surveillance spéciale des hospices civils et des offices sociaux ; de la garde des archives, des titres et des registres de l'état civil.

135. Le budget dont dispose le collège des bourgmestre et échevins est celui qui est voté par le conseil communal et arrêté définitivement par le ministre des Affaires intérieures. Le collège des bourgmestre et échevins exécute ce budget. Les sources de financement de la commune sont les recettes prévisionnelles établies par le budget.

136. Le collège des bourgmestre et échevins n'a pas de personnalité juridique propre et tout acte entre vifs doit être conclu par la commune même. Ces conventions doivent être conclues dans l'intérêt communal et constituent d'ordinaire des actes de disposition qui requièrent l'assentiment du conseil communal. Il en va de même pour les subsides octroyés par voie de convention. Si ces conventions dépassent la valeur de 200 000 EUR, elles sont soumises à la surveillance par le ministre des Affaires intérieures (article 105 de la [loi communale de 1988](#)). Pour toutes les recettes de la commune, le collège des bourgmestre et échevins établit les rôles et les titres de recettes et surveille la rentrée des fonds (article 135 de la [loi communale de 1988](#)). Dans un deuxième temps, le receveur est chargé seul, sous sa responsabilité, d'encaisser les recettes et d'acquitter les dépenses de la commune. Il est responsable de la gestion et de la bonne garde des fonds.

137. Le collège des bourgmestre et échevins vérifie les droits des créanciers de la commune et ordonnance les dépenses dans la limite des crédits autorisés. Le budget définitivement arrêté constitue dans ce cadre un acte d'autorisation fondamental des dépenses. Sur la base de ce dernier, les mandats de paiement sont signés par le bourgmestre et par un échevin et sont contresignés par le secrétaire communal. Tout paiement à charge de la caisse communale ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un mandat établi en due forme. Dans un deuxième temps et dès réception des mandats régulièrement établis, le receveur communal est tenu de les payer dans la limite des crédits budgétaires autorisés.

Le bourgmestre

138. Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du ministre de l'Intérieur. Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à un des échevins (article 67 de la [loi communale de 1988](#)). Malgré le principe collégial, le bourgmestre joue un rôle important et prépondérant au sein du collège des bourgmestre et échevins et de l'administration communale. Tout comme le collège des bourgmestre et échevins, le bourgmestre agit tantôt comme organe de la commune, tantôt comme organe de l'État.

139. En tant qu'organe de la commune, il est président du conseil communal et président du collège des bourgmestre et échevins. Le bourgmestre ou celui qui le remplace 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. Ces documents sont contresignés par le secrétaire (article 74 de la [loi communale de 1988](#)). Le bourgmestre est également chargé de l'exécution des règlements communaux de police. Le collège des bourgmestre et échevins n'a pas de pouvoirs en la matière, sauf si des lois spéciales lui en ont attribué postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale.

140. En qualité d'organe de l'État, le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements grand-ducaux et ministériels en matière de police. Il peut déléguer cette compétence à un ou des échevins (article 67 de la [loi communale de 1988](#)). Il a, à titre personnel, le droit et le devoir d'assurer l'exécution des lois de police. Pour l'exécution de ces missions, les bourgmestres et les échevins par eux délégués ont le droit de requérir directement le concours de la force publique (article 13-1 du Code de procédure pénale). L'article 71 de la [loi communale de 1988](#) dispose que la police des spectacles appartient au bourgmestre et qu'il peut, dans des circonstances extraordinaires, interdire toute représentation, pour assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité publics. Depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, le bourgmestre dispose du pouvoir d'ordonner un certain nombre de mesures de police administrative⁶⁰.

141. Dans les situations où la loi permet au collège des bourgmestre et échevins de faire des règlements, c'est-à-dire en cas d'événements graves ou imprévus, lorsqu'il y a urgence de protéger les habitants contre d'éventuels dangers ou dommages, le bourgmestre ou celui qui le remplace peut requérir directement l'intervention de la force publique, à charge d'en

⁶⁰ Il s'agit de polices spéciales dans le domaine de l'instauration de périmètres de sécurité sur le territoire d'une commune, de la saisie administrative d'objets ou de substances, de la fermeture temporaire d'établissements commerciaux ainsi que de l'entrée dans des bâtiments dans certaines circonstances.

informer sans retard le ministre de l'Intérieur. La réquisition est faite par écrit. Les commandants sont tenus d'y obtempérer (article 68 de la [loi communale de 1988](#)).

142. En outre, le bourgmestre remplit les fonctions d'officier de l'état civil. Il est particulièrement chargé de faire observer tout ce qui concerne les actes de l'état civil et la tenue des registres (article 69 de la [loi communale de 1988](#)). Le bourgmestre, ou celui qui le remplace, est également autorisé à légaliser des signatures conformément aux dispositions à fixer par règlement grand-ducal (article 75 de la [loi communale de 1988](#)).

Statut et rémunération

143. Les agents des secteurs public et privé qui sont bourgmestre, échevin ou conseiller communal ont droit à un congé politique pour remplir leurs mandats ou fonctions (article 78 de la [loi communale de 1988](#)). Pendant ce congé, les agents qui exercent un de ces mandats peuvent s'absenter de leur travail avec maintien de leur rémunération normale⁶¹ pour remplir leurs mandats ou fonctions. Le congé politique comprend le nombre maximum de jours de travail ou de parties de jours de travail par semaine et varie de 11 heures pour le bourgmestre, 6 heures pour chacun des échevins et 3 heures pour chacun des conseillers dans les communes qui ne comptent pas plus de 999 habitants à 40 heures pour le bourgmestre, 24 heures pour chacun des échevins et 8 heures pour chacun des conseillers dans les communes qui comptent 20 000 habitants et plus.

144. Outre leur rémunération, une indemnité mensuelle est versée au bourgmestre et à chacun des échevins. Les montants des indemnités mensuelles ne peuvent dépasser les maximas suivants⁶² :

- 1° dans les communes dont le conseil communal se compose de 7 membres : 66,00 EUR pour le bourgmestre et 33,00 EUR pour chacun des échevins ;
- 2° dans les communes dont le conseil communal se compose de 9 membres : 118,80 EUR pour le bourgmestre et 59,40 EUR pour chacun des échevins ;
- 3° dans les communes dont le conseil communal se compose de 11 membres : 171,60 EUR pour le bourgmestre et 103,90 EUR pour chacun des échevins ;
- 4° dans les communes dont le conseil communal se compose de 13 membres : 211,20 EUR pour le bourgmestre et 126,50 EUR pour chacun des échevins ;
- 5° dans les communes dont le conseil communal se compose de 15 membres : 264,00 EUR pour le bourgmestre et 177,10 EUR pour chacun des échevins ;
- 6° dans les communes dont le conseil communal se compose de 17 membres : 316,80 EUR pour le bourgmestre et 212,30 EUR pour chacun des échevins ;
- 7° dans les communes dont le conseil communal se compose de 19 membres : 422,40 EUR pour le bourgmestre et 282,70 EUR pour chacun des échevins ;
- 8° dans la Ville de Luxembourg : 844,80 EUR pour le bourgmestre et 566,50 EUR pour chacun des échevins.

⁶¹ Les éléments à prendre en considération pour l'établissement de la rémunération normale sont fixés par règlement grand-ducal. Il est remboursé à l'employeur de l'agent, par l'intermédiaire du fonds des dépenses communales, un montant correspondant à la rémunération brute majorée des cotisations patronales versées aux organismes de la sécurité sociale pendant la période pendant laquelle l'agent s'est absenté du travail pour remplir son mandat ou ses fonctions. Les membres des professions indépendantes ainsi que les personnes sans profession ne bénéficiant pas d'un régime statutaire, âgés de moins de 65 ans, touchent une indemnité dont le montant est fixé forfaitairement et uniformément par règlement grand-ducal.

⁶² Règlement grand-ducal du 13 février 2009 arrêtant les maximas des indemnités des bourgmestre et échevins.

145. Ces indemnités couvrent tous les frais inhérents à la fonction, à l'exception des frais de route et de séjour ainsi que des frais de téléphone qui peuvent être remboursés aux intéressés. En dehors de ces indemnités, les bourgmestres et échevins ne peuvent jouir d'aucun émolument à charge de la commune sous quelque prétexte ou dénomination que ce soit.

Publicité

146. La Ville de Luxembourg dispose d'un site internet⁶³ où sont présentés les membres du collège des bourgmestre et échevins et les membres du conseil communal. On peut également trouver sur le site internet la représentation de celle-ci dans les syndicats et les établissements publics, avec une énumération des différents membres. Par ailleurs, suite aux dernières élections communales, qui ont eu lieu le 11 juin 2023, les membres du nouveau collège des bourgmestre et échevins et du nouveau conseil communal ont été présentés dans l'édition du magazine « City », magazine officiel de la ville de Luxembourg, de septembre 2023⁶⁴.

147. Quant à la ville de Dudelange, les noms des personnes élues du collège des bourgmestre et échevins sont publiés dès la séance d'installation du conseil communal, suite aux élections communales générales. Lors de la première séance du conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins présente, en séance publique, sa déclaration pour la période législative à venir, qui comprend les projets qu'il entend réaliser, des détails sur la composition du collège des bourgmestre et des échevins et les ressorts inhérents à chaque membre de l'organe exécutif.

148. La constitution de l'organe exécutif, ses ressorts et les informations au sujet de ses travaux sont également publiés sur le site internet de la Ville de Dudelange. De plus, d'autres canaux d'information (City App, Facebook, Instagram, Télé Diddeleng) diffusent ces informations. Le service communications et relations publiques de la Ville de Dudelange est aussi chargé de la diffusion des informations officielles de la Ville de Dudelange et plus spécialement du collège des bourgmestre et échevins. D'ailleurs, depuis juin 2024, la Ville de Dudelange dispose d'une plateforme spéciale dédiée à la diffusion d'informations⁶⁵, contenant toutes les pièces qui sont soumises à l'assentiment du conseil communal, à l'exception des pièces contenant des données personnelles, ou en matière de décisions de personnel, qui sont couvertes par les dispositions des réunions à huis clos. Le site internet de la Ville de Dudelange⁶⁶ publie les documents officiels en relation avec les enquêtes publiques, notamment en matière d'urbanisme, les autorisations de débits de boissons, les subsides écologiques, les règlements communaux, le budget, ainsi que la retransmission des séances du conseil communal, les comptes-rendus, les rapports analytiques, etc.

Organe représentatif

149. L'organe représentatif de la commune est le conseil communal, élu au suffrage universel direct selon le système de la majorité relative dans les communes qui ont moins de

⁶³ www.vdl.lu.

⁶⁴ <https://www.vdl.lu/fr/media/315331> – pages 10 et 11.

⁶⁵ <https://administration-transparente.dudelange.lu/>.

⁶⁶ <https://www.dudelange.lu/>.

trois mille habitants et au système de la représentation proportionnelle dans les communes ayant au moins trois mille habitants (article 5 bis de la [loi communale de 1988](#)). Les membres du conseil communal sont élus pour six ans et sont rééligibles.

150. Le nombre des membres du conseil communal est fonction de celui des habitants de la commune (luxembourgeois et étrangers, majeurs et mineurs) et varie de 7 membres (dans les communes dont la population ne dépasse pas 999 habitants) à 19 membres (dans les communes de 20 000 habitants et plus), y compris les membres du collège des bourgmestre et échevins. Le conseil communal de la Ville de Luxembourg est composé de 27 membres. La Ville de Dudelange ayant plus de 20 000 habitants, son conseil communal se compose de 19 membres.

151. Pour être éligible au conseil communal, il faut jouir des droits civils et ne pas être déchu du droit d'éligibilité dans le Grand-Duché de Luxembourg ou dans l'État d'origine (cette dernière condition ne peut toutefois pas être opposée à des citoyens non luxembourgeois qui, dans leur pays d'origine, ont perdu le droit d'éligibilité en raison de leur résidence en dehors de leur État d'origine) ; être âgé de dix-huit ans accomplis au jour des élections ; et avoir sa résidence habituelle dans la commune. Par ailleurs, certaines occupations ne peuvent, aux termes de la [loi communale de 1988](#), se cumuler avec le mandat de conseiller communal (voir ci-dessous sous Incompatibilités). Les membres du conseil communal ne sont pas rémunérés, mais reçoivent une indemnisation modeste pour les frais qui résultent de la participation aux séances de cet organe (jetons de présence) et bénéficient également du congé politique.

152. Les fonctions de conseiller peuvent cesser suite à une démission volontaire, une dissolution du conseil communal, le déménagement dans une autre commune, un décès, une incompatibilité survenue en cours de mandat ou la perte d'une condition d'éligibilité en cours de mandat.

153. Bien qu'il n'existe pas de loi rendant obligatoire la publication des noms des personnes élues au sein du conseil communal⁶⁷, leurs domaines de compétence et leurs fonctions supplémentaires, chaque commune évaluée dispose en pratique d'un site internet où les organes sont présentés, parfois avec des photographies et présentation des membres⁶⁸. Certaines décisions du conseil communal nécessitent une publication selon les formes et modalités définies dans la [loi communale de 1988](#) pour pouvoir entrer en vigueur. Lors de cette publication, les noms et fonctions des membres de l'autorité dont émane la décision sont repris.

154. Le conseil communal se réunit toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions et au moins une fois tous les trois mois (article 12, alinéa 1^{er} de la [loi communale de 1988](#)). La convocation du conseil communal est de la compétence du collège des bourgmestre et échevins, sauf les cas d'urgence où le bourgmestre a le droit de convoquer le conseil sans observation des formes et délais. La convocation contient l'ordre du jour qui est établi par le collège des bourgmestre et échevins. Un droit d'initiative appartient à chaque

⁶⁷ Le [projet de loi n° 8052](#) vise à introduire l'obligation pour la commune de publier la composition du conseil communal en indiquant les noms et prénoms des conseillers sur le site internet de la commune et par toute autre voie appropriée, de manière visible, transparente et aisément accessible pour le public.

⁶⁸ [Présentation des membres du conseil communal de la Ville de Luxembourg.](#)
[Présentation des membres du conseil communal de la Ville de Dudelange.](#)

membre du conseil communal, agissant individuellement, afin de faire ajouter à l'ordre du jour arrêté par le collège échevinal une ou plusieurs propositions dont ce membre veut saisir le conseil communal.

155. La publicité des séances du conseil communal est obligatoire. Toutefois les deux tiers des membres présents peuvent, pour des considérations d'ordre public et à cause d'inconvénients graves, décider par délibération motivée que la séance ne sera pas publique. Les causes du huis clos doivent être exprimées dans le procès-verbal de la séance (article 21 de la [loi communale de 1988](#)).

156. Le bourgmestre ou celui qui le remplace préside le conseil communal (article 16 de la [loi communale de 1988](#)). Pour que le conseil communal puisse prendre une décision, il faut que la majorité de ses membres en fonction soit présente (article 18 de la [loi communale de 1988](#))⁶⁹. L'inobservation des règles relatives au quorum entraîne l'annulation des délibérations prises.

157. Les décisions du conseil communal sont prises à la majorité des suffrages. En cas de partage, le sujet en discussion doit être reporté à l'ordre du jour de la séance suivante. Au même cas de partage dans cette seconde séance, le bourgmestre, ou celui qui le remplace, a voix prépondérante (article 19 de la [loi communale de 1988](#)). Les présentations de candidats, nominations aux emplois, promotions, démissions ou peines disciplinaires sont décidées à huis clos à la majorité absolue. Le conseil communal ne gère pas de budget propre.

158. Le conseil communal peut créer des commissions consultatives (article 15 de la [loi communale de 1988](#)). Celles-ci sont permanentes ou temporaires. Elles préparent les délibérations du conseil, mais ne prennent pas de décisions et émettent de simples avis.

159. Enfin, l'article 28 de la [loi communale de 1988](#) dispose que « 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 est différente suivant 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. Le pouvoir de décision du conseil communal est donc général pour tout ce qui est d'intérêt communal. L'intérêt communal « comporte le nécessaire, l'utile et l'agréable de la collectivité communale. C'est une notion de fait qui évolue dans le temps et dans l'espace ».

Administration publique

160. Le recrutement des fonctionnaires communaux repose sur des critères objectifs, notamment la réussite d'une épreuve d'aptitude générale, organisée par l'État et d'un examen d'admissibilité, organisé par le ministère des Affaires intérieures.⁷⁰ Une fois le concours réussi, les fonctionnaires (étatiques et communaux) suivent une formation initiale

⁶⁹ Si le conseil communal a été convoqué deux fois sans s'être trouvé en nombre, il pourra, après une nouvelle et dernière convocation, quel que soit le nombre des membres présents, prendre une décision sur les objets mis pour la troisième fois à l'ordre du jour.

⁷⁰ L'examen d'admissibilité des fonctionnaires communaux est précisé à l'article 33 du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux.

qui est dispensée par l'Institut National d'Administration Publique. Les thèmes de l'éthique et de l'intégrité sont traités dans le tronc commun de la formation, dans le cadre du module sur les droits et les obligations du fonctionnaire, ainsi que dans le cadre de la formation spéciale des fonctionnaires communaux lors du cours « Statut général des fonctionnaires communaux ».

161. L'article 2 de la [loi modifiée du 24 décembre 1985](#) prévoit les conditions d'accès à la fonction publique en qualité de fonctionnaire communal. Les conditions d'avancement et de promotion des fonctionnaires communaux sont fixées par le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux.

162. Les conditions de recrutement des employés communaux sont fixées par l'article 3 du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux, de même que les promotions, les carrières et le régime disciplinaire. Les conditions d'avancement des employés communaux sont fixées par le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux.

163. L'article 30 de la [loi communale de 1988](#) dispose que les postes des agents publics sont créés par le conseil communal. Les décisions portant création des emplois d'employés communal et de salarié à tâche intellectuelle font l'objet d'un contrôle de légalité par le ministre des Affaires intérieures. L'article 22 de la [loi modifiée du 24 décembre 1985](#) prévoit que la rémunération des salariés à tâche intellectuelle est fixée par le conseil communal sous le contrôle du ministre des Affaires intérieures.

164. Les articles 103 à 107 de la [loi communale de 1988](#) prévoient une surveillance de la gestion administrative par le ministre des Affaires intérieures, portant sur les décisions de nominations, de promotions et des démissions des fonctionnaires communaux.

165. Un contrôle d'intégrité n'est pas effectué lors du recrutement d'agents publics. Seul un extrait du casier judiciaire doit être présenté.

166. La Ville de Luxembourg emploie, au 1^{er} janvier 2025, 4 548 agents communaux, dont 1 724 fonctionnaires, 67 employés communaux, 1 129 salariés à tâche intellectuelle et 1 628 salariés à tâche manuelle.

167. Les 1 724 fonctionnaires employés par la Ville de Luxembourg sont répartis selon les carrières suivantes :

Groupe de traitement A		
Groupe d'indemnité A1	Administratif	28
	Attributions particulières (Ingénieur/Architecte)	3
	Directeur adjoint	
	Attributions particulières Directeur	9
	Attributions particulières Médecin scolaire	1
	Attributions particulières Secrétaire(administrateur) général (adjoint)	2

	Éducatif et Psycho-social	2
	Enseignement musical	29
	Scientifique et Technique	111
Groupe d'indemnité A2	Administratif	18
	Éducatif et Psycho-social	33
	Scientifique et Technique	97
Groupe de traitement B		
Groupe d'indemnité B1	Administratif	262
	Éducatif et Psycho-social	72
	Technique	63
	Groupe de traitement C	
Groupe d'indemnité C1	Administratif	114
	Technique	85
Groupe de traitement D		
Groupe d'indemnité D1	Attrib. particulières - Agent de transport	56
	Attrib. particulières - Agent de transport - Receveur	368
	Attrib. particulières - Agent municipal	85
	Attrib. particulières - Agent pompier	2
	Attrib. particulières - Artisan	228
Groupe d'indemnité D2	Attributions particulières - Agent municipal	9
	Éducatif et Psycho-social (E)	1
	Technique	8
	Directeur adjoint du conservatoire (63)	1
	Directeur du conservatoire (65)	1
	Professeur du conservatoire (E7) (61)	36

168. Au 1^{er} septembre 2025, la Ville de Dudelange comptait 851 collaborateurs, dont 109 fonctionnaires, 290 employés communaux, 49 salariés à tâche intellectuelle, 329 salariés à tâche manuelle, 57 agents temporaires et 17 apprentis.

Rémunération

169. Les fonctionnaires et employés communaux sont rémunérés selon un système réglementaire, imposant des conditions et délais d'avancement fixes, à appliquer strictement par les autorités communales au sujet de leur personnel⁷¹. Pendant leur stage, les fonctionnaires communaux (débutants) bénéficient du quatrième échelon du grade de début de carrière et les employés communaux bénéficient du troisième échelon de leur grade de début de carrière. Ceci donne lieu pour les différentes carrières de fonctionnaires et employés communaux les salaires annuels de début de carrière suivants :

Fonctionnaires :

- Agent ne disposant pas d'un baccalauréat : 46 912 EUR
- Agent engagé au niveau baccalauréat : 56 685 EUR

⁷¹ Pour les fonctionnaires communaux, ces règles sont prévues par le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux. Pour les employés communaux, ces règles sont définies par le règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux.

- Agent engagé au niveau bachelor : 77 469 EUR
- Agent engagé au niveau master : 94 941 EUR

Employés communaux :

- Agent ne disposant pas d'un baccalauréat : 42 316 EUR
- Agent engagé au niveau baccalauréat : 51 309 EUR
- Agent engagé au niveau bachelor : 70 351 EUR
- Agent engagé au niveau master : 84 633 EUR

170. Il n'existe pas de données statistiques relatives au salaire moyen des agents publics recrutés par les communes.

171. Les agents publics bénéficient en outre de différents avantages et allocations supplémentaires (allocation de famille, allocation de repas, allocation de fin d'année).

Politique de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité et évaluation des risques

172. Les autorités infranationales ne disposent pas d'une stratégie de lutte contre la corruption ou d'intégrité. Par ailleurs, un tel document ne relève pas de leur compétence.

173. Les autorités infranationales ne procèdent pas à des évaluations périodiques des risques en matière d'intégrité.

Normes de conduite et d'éthique

Code de conduite/d'éthique

174. Il n'existe à l'heure actuelle pas de règles déontologiques destinées exclusivement aux conseillers communaux. Cependant, des dispositions leur imposant un certain nombre de règles de comportement existent d'ores et déjà dans le droit luxembourgeois, plus précisément dans la loi communale de 1988. En particulier, cette loi prévoit des dispositions relatives aux conflits d'intérêts et aux incompatibilités avec l'exercice d'un mandat local.

175. Le projet de loi n° 8052 (actuellement en procédure législative, voir ci-dessus) vise à introduire des règles déontologiques applicables aux membres du corps communal dans l'exercice de leurs fonctions. Le projet de loi entend imposer, entre autres, des obligations en matière de cadeaux et de déclarations d'intérêts et de patrimoine. Les principes déontologiques seront inscrits dans la loi communale de 1988 et seront, partant, contraignants.

176. Ce projet de loi entend également introduire un comité de déontologie des membres du corps communal. Le comité de déontologie aura notamment pour mission de donner des avis sur le respect des règles d'éthique. La composition, l'organisation et le fonctionnement dudit comité seront déterminés par règlement grand-ducal. Si un manquement aux règles de conduite est constaté, l'avis du comité sera obligatoirement notifié au conseil communal concerné, ainsi qu'au ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions. Selon le projet de loi, le comité pourra être saisi à titre confidentiel par un membre du corps communal ou le secrétaire communal.

177. La [loi modifiée du 24 décembre 1985](#) édicte les règles, droits et obligations auxquels sont soumis les agents communaux (fonctionnaires et employés communaux). Les devoirs que tout fonctionnaire est tenu de respecter sont repris au Chapitre 5 (articles 11 à 18 bis). Parmi ces devoirs figurent notamment ceux de confidentialité, d'indépendance et de neutralité. Une des dispositions régit les activités accessoires. La loi comporte également une interdiction d'accepter des avantages matériels.

178. Les dispositions du [Code pénal](#) s'appliquent aux personnes investies d'une mission de service public et d'un mandat électif public. Ainsi, les infractions telles que la prise illégale d'intérêts, la corruption, la concussion, le trafic d'influence et le détournement de fonds peuvent trouver application en cas de comportement fautif émanant d'un élu ou d'un agent communal.

Formation et sensibilisation

179. Il n'existe pas d'activités spécifiques de sensibilisation des conseillers communaux à leurs obligations déontologiques. Le [projet de loi n° 8052](#) ne contient pas de dispositions relatives à la formation en matière d'intégrité pour les conseillers communaux.

180. L'Institut National d'Administration Publique assure la formation continue des fonctionnaires communaux (voir l'article 42 de [loi modifiée du 24 décembre 1985](#)). L'INAP offre des cours axés sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité tant dans la formation initiale que dans le cadre de la formation continue.

181. Le COPRECO contribue à la diffusion d'informations relatives à la lutte contre la corruption, notamment en soutenant la publication de documents à ce sujet et en organisant, ou en soutenant l'organisation de formations, de séminaires ou d'autres événements similaires par des entités publiques et privées.

Conseils confidentiels

182. Il n'existe pas de possibilité pour les conseillers ou les agents communaux d'obtenir des conseils confidentiels sur les questions d'éthique.

183. Le [projet de loi n° 8052](#) vise à mettre en place un comité de déontologie ayant pour mission de conseiller les membres du corps communal, lorsqu'ils en font la demande, sur l'application des règles déontologiques.

Conflits d'intérêts

184. L'article 20 de la [loi communale de 1988](#) énonce trois interdictions visant tout membre du corps communal (bourgmestre, échevin ou conseiller communal), ainsi que le secrétaire et le receveur, et tendant à prévenir des conflits d'intérêts.

185. Premièrement, l'alinéa 1 de cette disposition leur interdit d'être présents aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets sur lesquels ils ont un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou

fondé de pouvoir ou auxquels leurs parents ou alliés⁷² jusqu'au troisième degré inclusivement ou conjoint ou partenaire au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets de certains partenariats. Cette interdiction s'applique tant aux discussions qu'au vote sur les affaires visées.

186. Lors des réunions du conseil communal, les intéressés ne sont toutefois pas tenus de quitter la salle, mais ils doivent se retirer dans l'enceinte réservée au public. S'il s'agit cependant d'une affaire sur laquelle le conseil délibère à huis clos, de même que lors des réunions du collège échevinal, qui ne sont pas publiques, alors les intéressés sont obligés de quitter la salle lors de la délibération sur un objet les concernant.

187. La délibération du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins prise en violation de l'article 20 alinéa 1^{er} peut faire l'objet d'une annulation par le ministre des Affaires intérieures dans le cadre de sa tutelle, et d'une annulation judiciaire. Toutefois, une telle violation ne peut conduire à l'annulation que s'il est permis de supposer que la présence irrégulière d'un des conseillers a pu avoir pour effet de prévaloir l'intérêt privé sur l'intérêt public⁷³. En outre, l'annulation est prononcée uniquement « dans la limite des intérêts personnels et directs effectivement impliqués »⁷⁴.

188. Par intérêt direct, au sens de la loi, on entend un intérêt matériel, né et actuel, pouvant être évalué financièrement. Un intérêt indirect et éventuel ne suffirait pas. Selon la jurisprudence administrative, ni un intérêt moral, ni un intérêt politique ou administratif ne tombent sous la prohibition de l'article 20⁷⁵.

189. Deuxièmement, l'alinéa 2 de l'article 20 défend aux membres du conseil communal, au secrétaire et au receveur d'intervenir comme avocat, avoué ou chargé d'affaires dans les procès dirigés contre la commune. Ils ne pourront, en la même qualité, servir la commune, si ce n'est gratuitement.

190. Troisièmement, l'alinéa 3 de l'article 20 interdit également aux membres du corps communal, au secrétaire et au receveur de prendre part, directement ou par personne interposée, à tout marché de travaux, de fourniture ou de services pour la commune (voir ci-dessous).

191. D'après les autorités, les exemples de récusations ou de violations des dispositions susmentionnées sont d'une rareté telle que des statistiques ne sont pas établies au niveau administratif.

⁷² « En raison de l'interprétation stricte à donner aux dispositions de l'article 20, toute application par analogie d'autres législations, telle la législation électorale est à omettre. Il y a lieu d'entendre les termes de parenté et d'alliance dans leur sens usuel. Par voie de conséquence, l'alliance vaut sans distinction, selon que le parent dont elle est issue soit prédécédé ou non », CA 12.5.2016, n° 35726C et 35731 C.

⁷³ CA 12.5.2016, n° 35726C et 35731 C. Par exemple, « le fait pour un conseil communal d'exclure un de ses membres, élu au suffrage universel, des délibérations et vote, au sujet de l'émission d'un avis, partant d'un acte dépourvu d'élément décisionnel, au motif contesté d'un intérêt personnel dans l'affaire soumise au vote, est illégal » TA 23.2.2000 (TA n°11448 et 11449).

⁷⁴ CA 12.5.2015 (35726C et 35731C).

⁷⁵ TA 18.4.2007 c. 12.2.2008, n° 22999C ; TA 9.10.2017, n° 37695.

192. En ce qui concerne les fonctionnaires communaux, l'article 16 de la [loi modifiée du 24 décembre 1985](#) leur interdit d'avoir un intérêt quelconque, par eux-mêmes ou par personne interposée, sous quelque dénomination et sous quelque forme juridique que ce soit, dans une entreprise soumise au contrôle de leur administration ou service, ou en relation avec leur administration ou service. En outre, le fonctionnaire doit notifier au collège des bourgmestre et échevins toute activité professionnelle exercée par son conjoint ou son partenaire. Si le collège des bourgmestre et échevins considère que cette activité est incompatible avec la fonction du fonctionnaire, et si ce dernier ne peut pas garantir qu'elle prendra fin dans le délai déterminé par le collège des bourgmestre et échevins, l'autorité investie du pouvoir de nomination décide si le fonctionnaire doit être changé de résidence, de fonction ou d'affectation, avec ou sans changement de résidence, ou s'il doit être démis d'office.

193. Selon l'article 17 de la [loi modifiée du 24 décembre 1985](#), le fonctionnaire qui dans l'exercice de ses fonctions est amené à se prononcer sur une affaire dans laquelle il peut avoir un intérêt personnel de nature à compromettre son indépendance doit en informer son supérieur hiérarchique. Dans ce cas, lorsque le supérieur hiérarchique estime que l'indépendance du fonctionnaire risque d'être compromise, il doit en informer le collège des bourgmestre et échevins, qui peut le cas échéant décharger le fonctionnaire de cette affaire et transmettre le dossier à un autre agent de son administration. Plus généralement, selon l'article 12 de cette loi, le fonctionnaire doit, dans l'exercice comme en dehors de l'exercice de ses fonctions, éviter tout ce qui pourrait porter atteinte à la dignité de ces fonctions ou à sa capacité de les exercer, donner lieu à scandale ou compromettre les intérêts du service public.

Incompatibilités, interdictions ou restrictions de certaines activités

Incompatibilités

194. L'article 11^{ter} de la [loi communale de 1988](#) énumère les fonctions et situations qui sont incompatibles avec le mandat de conseiller communal. Ne peuvent faire partie d'un conseil communal : les ministres et les secrétaires d'État ; les fonctionnaires et employés affectés au département de l'Intérieur ainsi qu'à ses administrations ; les membres civils et militaires de la direction et du personnel de la Police grand-ducale, hormis ceux des agents qui n'assument pas de fonctions de police ; les ministres des cultes liés à l'État par voie de convention au sens de l'article 120 de la [Constitution](#) et visés par ces conventions ; les membres des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire ainsi que de leurs parquets ; les membres du comité directeur du Corps Grand-Ducal d'Incendie et de Secours.

195. Ne peuvent faire partie du conseil communal d'une commune déterminée : 1) toute personne qui reçoit une rémunération, fixe ou variable, de la commune ou d'un établissement subordonné à l'administration de la commune ou d'un syndicat intercommunal dont la commune fait partie ainsi que de toute autre personne morale de droit public ou de droit privé dans laquelle la commune est associée ; 2) toute personne intervenant dans l'enseignement et l'encadrement des élèves, y compris les chargés de cours de religion et de formation morale et sociale dans l'enseignement fondamental de la commune⁷⁶.

⁷⁶ En ce qui concerne les agents intervenant dans l'enseignement, le [projet de loi n° 8052](#) envisage d'élargir le champ des personnes visées par cette incompatibilité, en y incluant tout membre du personnel assurant respectivement l'enseignement ou l'encadrement socio-éducatif des élèves qui est affecté à cette commune ou

196. D'après l'article 196 de la loi électorale, les membres du conseil communal ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement, ni être unis par les liens du mariage ou vivre en partenariat.

197. L'article 11^{quater} de la [loi communale de 1988](#) prévoit des incompatibilités avec l'exercice d'un mandat de bourgmestre et d'échevin. Notamment ne peuvent être bourgmestre, ni échevin, ni en exercer temporairement les fonctions : 1) les fonctionnaires et employés de l'Administration des ponts et chaussées, de l'Administration des services techniques de l'agriculture, de l'Administration des bâtiments publics, de l'Administration de l'environnement, de l'Administration de la nature et des forêts, de l'Inspection sanitaire, de l'Inspection du travail et des mines et des administrations fiscales de l'État⁷⁷, si la commune de leur domicile fait partie du ressort territorial de leur activité ; 2) les ministres d'un culte ; 3) le chef de zone, le chef de zone adjoint au sein de leur zone d'affectation, le chef de centre ainsi que le chef de centre adjoint au sein de leur commune d'affectation, tels que définis à la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile.

198. Les incompatibilités sont vérifiées par l'autorité de nomination qui est le Grand-Duc pour la fonction du bourgmestre et le ministre des Affaires intérieures pour les échevins. Pour les conseillers communaux, le bourgmestre veille au respect de la loi en tant qu'autorité d'assermentation. Par ailleurs, avant l'assermentation des conseillers communaux, le ministère des Affaires intérieures surveille, de manière informelle, les incompatibilités. En vertu de l'article 9 de la [loi communale de 1988](#), à défaut de mettre fin à la fonction qui conduit à une incompatibilité, le candidat élu ou l'élu ne peuvent pas accéder à des fonctions politiques et ne seront pas admis à prêter serment. Selon l'article 10 de cette loi, tout membre du conseil communal qui accepte des fonctions incompatibles avec son mandat cesse de faire partie du conseil si, dans les trente jours à dater de la mise en demeure que lui notifie le collège des bourgmestre et échevins ou le ministre de l'Intérieur, il n'a pas résilié les fonctions incompatibles avec son mandat.

199. Pour ce qui est des agents publics, l'article 19 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 prévoit que « la qualité de fonctionnaire communal est incompatible avec la qualité de membre du conseil communal de la commune qui l'occupe. L'acceptation par un fonctionnaire de ce mandat entraîne sa démission d'office ».

Activités extérieures et intérêts financiers

200. En ce qui concerne les élus, il n'existe pas de disposition qui régit l'exercice par ceux-ci d'activités extérieures dans le secteur public ou privé.

201. L'article 16 de la [loi modifiée du 24 décembre 1985](#) prévoit que dans le cas des fonctionnaires et employés communaux, aucune activité accessoire rémunérée, que ce soit dans le secteur public ou privé, ne peut être exercée sans autorisation du collège des

à une école de cette commune, y compris les stagiaires en période de stage et les employés en période d'initiation du personnel enseignant et du personnel éducatif.

⁷⁷ Le [projet de loi n° 8052](#) envisage d'y inclure les fonctionnaires et employés de l'Administration de la gestion d'eau, de l'Institut national pour le patrimoine architectural et de l'Institut national des recherches archéologiques.

bourgmestre et échevins, le cas échéant sur avis préalable conforme du ministre des Affaires intérieures. Cette obligation inclut la participation à la direction, à l'administration ou à la surveillance d'une entreprise commerciale ou d'un établissement industriel ou financier. En revanche, elle ne vise pas les activités accessoires rémunérées en relation avec la recherche scientifique, la publication d'ouvrage ou d'articles, l'activité artistique et l'activité syndicale. Les décisions d'autorisation sont révocables par une décision motivée du collège des bourgmestre et échevins.

202. Plus généralement, l'article 16 dispose qu' « aucune activité accessoire au sens du présent article ne peut être exercée ou autorisée si elle ne se concilie pas avec l'accomplissement consciencieux et intégral des devoirs de la fonction ou s'il y a incompatibilité, de fait ou de droit, au regard de l'autorité, de l'indépendance ou de la dignité du fonctionnaire ». En vertu de la loi, sont à considérer comme activité accessoire « tout service ou travail rétribué, dont un fonctionnaire est chargé en dehors de ses fonctions, soit pour le compte de l'État, d'une commune, d'un syndicat de communes, d'une institution publique nationale ou internationale, soit pour le compte d'un établissement privé ou d'un particulier ».

203. Aucun fonctionnaire ne peut exercer simultanément plusieurs activités accessoires, à moins que l'intérêt du service public ne l'exige, ni cumuler ses fonctions avec une fonction de l'État. Le cumul des fonctions de secrétaire et de receveur dans la même commune est également interdit. Nul fonctionnaire occupé à plein temps ne peut cumuler ses fonctions avec des fonctions communales dans une autre commune. Nul fonctionnaire ne peut être occupé à mi-temps dans plus de deux communes⁷⁸.

204. Pour ce qui est des intérêts financiers (actions, obligations, créances, etc.), il n'existe pas de disposition qui interdit ou restreint la détention de ceux-ci par les conseillers ou agents communaux.

Restrictions après la cessation des fonctions

205. Aucune disposition légale en vigueur ne restreint les activités hors secteur public des conseillers communaux après la cessation de leurs fonctions.

206. L'exercice d'un emploi ou d'une activité professionnelle rémunérée ou non par un fonctionnaire communal après la fin de ses fonctions est libre, sous réserve du respect du devoir de confidentialité qui continue à s'appliquer après la cessation des fonctions (voir ci-dessous et l'article 13 de la [loi modifiée du 24 décembre 1985](#)).

Cadeaux

207. Actuellement, l'acceptation des cadeaux ou d'autres avantages assimilables par les membres du corps communal n'est pas réglementée. Toutefois, le [projet de loi n° 8052](#) entend modifier la [loi communale de 1988](#), en introduisant, entre autres, des obligations en matière de cadeaux. Selon ce projet, les élus locaux seraient tenus de ne pas accepter de cadeaux ou d'autres avantages similaires d'une valeur supérieure à 150 EUR. Est assimilée à l'acceptation

⁷⁸ Article 16, paragraphes 7 et 9, de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

de cadeaux, la prise en charge par un tiers de frais de voyage, de frais de repas, de billets d'entrée ou de frais similaires qui sont à la charge du conseiller communal - cette liste n'étant pas restrictive. Le projet de loi envisage d'interdire une telle prise en charge en relation directe avec la fonction du conseiller communal, sauf si elle est effectuée par des personnes ou entités publiques nationales, étrangères ou internationales et à conditions qu'elle soit conforme aux usages et aux règles de courtoisie. La prise en charge en question devra être notifiée au secrétaire communal. D'après le commentaire du projet de loi, les cadeaux ou libéralités qui n'ont aucune relation avec l'exercice du mandat et qui concernent la vie privée ne seront pas visés.

208. En ce qui concerne les agents publics communaux, l'article 12, paragraphe 2, de la [loi modifiée du 24 décembre 1985](#) prévoit que le fonctionnaire communal « ne peut solliciter, accepter ou se faire promettre d'aucune source, ni directement ni indirectement, des avantages matériels dont l'acceptation pourrait le mettre en conflit avec les obligations et les défenses que lui imposent les lois et les règlements et notamment le présent statut ». Le non-respect de ces obligations peut exposer le fonctionnaire à des sanctions disciplinaires. Un règlement d'ordre intérieur de l'administration peut régler les conditions d'acceptation de cadeaux par les agents publics.

Contrats avec les autorités infranationales

209. L'alinéa 3 de l'article 20 de la [loi communale de 1988](#) interdit aux membres du corps communal (bourgmestre, échevin ou conseiller communal), au secrétaire et au receveur de prendre part, directement ou par personne interposée, à aucun marché de travaux, de fourniture ou de services pour la commune. L'interdiction s'applique : 1) aux sociétés civiles, en nom collectif, en commandite simple ou à responsabilité limitée dans lesquelles le membre du corps communal, le secrétaire ou le receveur est associé, gérant ou mandataire salarié ; 2) aux sociétés par actions ou coopératives dans lesquelles l'une des autorités communales prémentionnées est administrateur chargé de la gestion courante ou employé dirigeant ; 3) aux sociétés par actions et aux sociétés coopératives dans lesquelles un membre du collège échevinal appartient au conseil d'administration⁷⁹. Le non-respect de cette interdiction expose à des sanctions prévues par l'article 245 du Code pénal⁸⁰.

210. L'interdiction de prendre part aux marchés de travaux, de fourniture et de services comporte deux exceptions prévues par la loi. Elle ne s'applique pas aux fournitures et prestations urgentes de faible envergure faites par un commerçant ou un artisan,

⁷⁹ Cette interdiction ne s'applique donc pas aux sociétés par actions et aux sociétés coopératives dont les conseils d'administration incluent des membres du conseil communal autres que le bourgmestre ou l'échevin, ainsi que le secrétaire ou le receveur. Ces derniers devront toutefois veiller à ne pas participer aux délibérations ayant trait à un marché avec une pareille société.

⁸⁰ « Toute personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, toute personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, aura pris, reçu ou conservé quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont elle avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance ou qui, ayant mission d'ordonner le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire, y aura pris un intérêt quelconque, sera puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, et d'une amende de 500 à 125 000 EUR, et pourra, en outre être condamnée à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, des emplois ou offices publics.

La disposition qui précède ne sera pas applicable à celui qui ne pouvait, en raison des circonstances, favoriser par sa position ses intérêts privés et qui aura agi ouvertement. »

lorsqu'aucune autre entreprise de la même branche n'existe dans la commune ou dans le voisinage. Elle ne s'applique pas non plus aux sociétés de droit privé dans lesquelles la commune a pris une participation financière en vue d'une œuvre ou d'un service d'intérêt communal et qu'elle peut être amenée de ce fait à déléguer l'un ou l'autre de ses dirigeants au conseil d'administration de ladite société.

211. En ce qui concerne les agents communaux, l'article 245 du Code pénal réprime la prise illégale d'intérêts commise par des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions.

Utilisation abusive de ressources publiques et d'informations confidentielles

212. L'utilisation abusive de ressources publiques en relation avec le détournement de fonds est pénalement répréhensible, en vertu de l'article 240 du Code pénal qui couvre tous les cas de détournement de fonds ou d'allocation de fonds à des fins abusives.

213. L'article 13 de la [loi modifiée du 24 décembre 1985](#) prévoit qu'il est interdit au fonctionnaire de révéler les faits « dont il a obtenu connaissance en raison de ses fonctions et qui auraient un caractère secret et par leur nature ou de par les prescriptions des supérieurs hiérarchiques, à moins d'en être dispensé par le collège des bourgmestre et échevins ». Le secret professionnel s'applique également au fonctionnaire qui a cessé ses fonctions.

214. Cette disposition interdit également tout détournement, toute communication contraire aux lois et règlements de pièces ou documents de service à des tiers.

215. Plus généralement, en vertu du statut des fonctionnaires, les agents communaux ont une obligation générale d'accomplir leurs fonctions en toute indépendance et neutralité, ainsi que d'éviter tout ce qui pourrait compromettre les intérêts du service public (articles 12 et 16 de la [loi modifiée du 24 décembre 1985](#)).

Déclaration de patrimoine, de passif et d'intérêts

Obligations de déclaration

216. Il n'existe actuellement aucune disposition imposant aux membres du corps communal de déclarer leur patrimoine, passifs ou intérêts.

217. Cependant, le [projet de loi n° 8052](#) vise à introduire des obligations en matière de déclarations d'intérêts et du patrimoine. En particulier, chaque conseiller communal (y compris tout bourgmestre ou tout échevin) devra soumettre auprès du secrétaire communal une déclaration d'intérêts, ainsi qu'une déclaration du patrimoine immobilier dans le délai d'un mois suivant sa prestation de serment.

218. La déclaration d'intérêts contiendra des informations relatives aux activités professionnelles, politiques rémunérées ou non-rémunérées du conseiller, ainsi qu'à ses participations à des organismes de droit privé, qu'elles soient rémunérées ou non. La déclaration du patrimoine immobilier contiendra des informations sur les parts dans des sociétés immobilières et les propriétés immobilières du membre du corps communal concerné qui sont situées sur le territoire de la commune où il exerce son mandat et qui ne

servent pas de résidence habituelle ni à lui ni à titre gratuit à un membre de sa famille jusqu'au deuxième degré inclusivement. Le contenu des déclarations respectives sera fixé dans un règlement grand-ducal qui arrêtera également un modèle de déclaration.

219. Au cours de son mandat, le membre du corps communal mettra ses déclarations respectives à jour chaque fois que son patrimoine immobilier ou ses intérêts déclarés initialement subissent des changements et ce, dans un délai d'un mois suivant le changement concerné.

220. La déclaration d'intérêts fera l'objet d'une publication dans le délai d'un mois à partir de sa transmission au secrétaire communal. En cas de mise à jour de la déclaration d'intérêts, la commune devra mettre à jour la publication afférente dans un délai d'une semaine à partir de la transmission par le conseiller concerné. Ainsi qu'il est expliqué dans le commentaire du projet de loi précité, une publication centralisée des déclarations d'intérêts sur le site internet officiel de la commune sera privilégiée, mais des voies alternatives restent possibles, sous condition que la publication remplisse les critères de disponibilité, de visibilité, de permanence et de transparence requis. Dans ce contexte, la commune veillera à assurer une stricte égalité parmi tous ses conseillers et ne saurait choisir un mode de publication différent pour certains conseillers.

221. Les déclarations du patrimoine immobilier ne feront pas l'objet d'une publication par la commune. Elles pourront uniquement être consultées par le secrétaire communal.

222. Les agents publics communaux ne sont pas tenus de faire une déclaration de patrimoine.

223. En ce qui concerne les intérêts, le fonctionnaire communal doit notifier au collège des bourgmestre et échevins toute activité professionnelle exercée par son conjoint ou son partenaire. En outre, il lui est interdit d'avoir un intérêt quelconque dans une entreprise soumise au contrôle de son administration ou service, ou en relation avec son administration ou service (article 16, paragraphes 3 et 4 de la [loi modifiée du 24 décembre 1985](#) ; voir ci-dessus).

Mécanismes de contrôle

224. Selon le [projet de loi n° 8052](#), le comité de déontologie aura pour mission de surveiller la mise en œuvre des obligations de déclaration par les membres du corps communal.

225. Le secrétaire communal devra informer le conseil communal de la réception et, le cas échéant, de la non-réception des déclarations lors de la prochaine séance du conseil communal. En cas de non-respect de l'obligation de déclaration ou en cas de non mise à jour, le conseiller communal concerné sera mis en demeure par courrier recommandé. Si le conseiller communal ne s'exécute pas dans le délai des quinze jours qui suivent la mise en demeure, un constat de violation de l'obligation de déclaration sera produit à son encontre par le conseil communal dans sa première séance qui suit l'expiration du délai susmentionné. Ce constat devra être publié au même niveau de transparence que les déclarations d'intérêts et selon les mêmes conditions et modalités.

226. Le comité de déontologie pourra également constater le manquement au respect de l'obligation de déclaration. L'avis du comité à cet égard sera obligatoirement notifié au ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions, ainsi qu'au conseil communal concerné.

227. En ce qui concerne les agents communaux, tel que prévu par l'article 55 de la [loi modifiée du 24 décembre 1985](#), tout manquement à ses devoirs expose le fonctionnaire à une sanction disciplinaire, sans préjudice de l'application éventuelle d'une sanction pénale.

Transparence, accès à l'information et participation des citoyens

Accès à l'information

228. La [loi modifiée du 14 septembre 2018](#) relative à une administration transparente et ouverte consacre le droit de toute personne d'avoir accès aux documents administratifs détenus par les autorités publiques et autres organismes visés par la loi, y compris un accès aux documents administratifs des autorités infranationales⁸¹.

229. Sont toutefois exclus du droit d'accès, les documents relatifs aux relations extérieures, à la sécurité du Grand-Duché de Luxembourg ou à l'ordre public ; à la sécurité des personnes ou au respect de la vie privée ; au déroulement des procédures engagées devant les instances juridictionnelles, extrajudiciaires ou disciplinaires ou d'opérations préliminaires à de telles procédures ; à la prévention, à la recherche ou à la poursuite de faits punissables ; à des droits de propriété intellectuelle ; à un secret ou une confidentialité protégés par la loi ; aux missions de contrôle, d'inspection et de régulation des organismes visés au paragraphe 1^{er} de la loi ; au caractère confidentiel des informations commerciales et industrielles communiquées aux organismes visés au paragraphe 1^{er} ; à la capacité des organismes visés au paragraphe 1^{er} de mener leur politique économique, financière, fiscale et commerciale si la publication des documents est de nature à entraver les processus de décision y relatifs ; à la confidentialité des délibérations du Gouvernement (article 1^{er}, paragraphe 2, de la loi modifiée du 14 septembre 2018).

230. La demande de communication peut être refusée si la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents inachevés ; la demande porte sur un document qui est déjà publié ou qui a été réalisé à des fins de commercialisation ; la demande est manifestement abusive par son nombre, son caractère systématique ou répétitif ; la demande concerne des communications internes (article 7 de la loi).

231. L'article 3 de la [loi modifiée du 15 juin 2004](#) relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité énumère de manière limitative les motifs justifiant la classification de documents. Les informations officielles et/ou les décisions adoptées par l'organe exécutif et l'organe représentatif des communes ne sont pas classifiées par défaut.

⁸¹ En vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la loi : « Les personnes physiques et les personnes morales ont un droit d'accès aux documents détenus par les administrations et services de l'État, les communes, les syndicats de communes, les établissements publics placés sous la tutelle de l'État ou sous la surveillance des communes ainsi que les personnes morales fournissant des services publics, dans la mesure où les documents sont relatifs à l'exercice d'une activité administrative. [...] ». Chacun de ces organismes doit désigner un agent chargé de la communication des documents.

232. La [loi modifiée du 14 septembre 2018](#) instaure également le principe de la publication d'office des documents accessibles par les autorités relevant du champ d'application de la loi. L'article 2 prévoit une obligation de publicité proactive sur internet⁸². À l'heure actuelle, il n'existe cependant pas de formation organisée pour sensibiliser à l'importance de la transparence et de l'accès à l'information qui s'adresse aux agents publics communaux.

233. Toute personne physique ou morale peut faire une demande de communication d'un document administratif auprès des organismes visés à l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, de la [loi modifiée du 14 septembre 2018](#). Le demandeur n'est pas obligé de faire valoir un intérêt (article 3). L'article 4 prévoit que la demande de communication d'un document doit revêtir une forme écrite. Elle doit être formulée de façon suffisamment précise et contenir les éléments permettant d'identifier un document. Le document demandé doit être mis à la disposition du demandeur dans les meilleurs délais et au plus tard dans le mois qui suit la réception de la demande par l'organisme sollicité⁸³, par la délivrance d'une copie du document, par la transmission par voie électronique ou par consultation sur place si la reproduction nuit à la conservation du document ou n'est pas possible (article 5, paragraphe 1^{er}). Sans préjudice des pouvoirs conférés par la [loi communale modifiée du 13 décembre 1988](#) aux autorités communales, un règlement grand-ducal peut fixer une redevance à payer par le demandeur en cas de délivrance de copies d'un document. Cette redevance ne peut excéder le coût réel de reproduction.

234. Le contrôle de l'application de la loi par les autorités publiques a été confié à une instance administrative indépendante et consultative. La [loi modifiée du 14 septembre 2018](#) a créé une Commission d'accès aux documents (la « CAD »), établie auprès du Premier ministre, et chargée de veiller au respect du droit d'accès aux documents dans les conditions prévues par la loi (demandes d'avis suite à un refus de communication sur base de l'article 10 de la loi) ; de conseiller les organismes auxquels s'applique le droit d'accès sur toutes les questions relatives à l'application de la Loi (demandes de conseil sur base de l'article 9 de la loi), et d'établir un rapport annuel. La CAD émet des avis et ne prend pas de décisions contraignantes.

235. La CAD est composée de cinq membres effectifs, dont un magistrat, un représentant du Premier ministre, un représentant de la Commission nationale pour la protection des données, un représentant du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) et un représentant du Service information et presse du Gouvernement. Ces membres sont nommés pour une durée de quatre ans par le Grand-Duc sur proposition du Premier ministre. La présidence de la Commission est assurée par le magistrat. Pour chaque membre effectif, deux membres suppléants sont nommés selon les mêmes critères que le membre effectif qu'ils ont vocation à remplacer.

236. Toute personne qui se voit opposer une décision refusant de faire droit, en tout ou en partie, à sa demande de communication d'un document peut saisir par écrit dans le mois de la notification de la décision la CAD pour avis (article 10). La saisine de la CAD est facultative

⁸² Cette obligation s'applique à tout document qui a été créé après l'entrée en vigueur de la loi, soit le 1^{er} janvier 2019.

⁸³ Ce délai peut être prolongé d'un mois lorsque : le volume et la complexité des documents demandés sont tels que le délai d'un mois ne peut être respecté ; la demande est adressée à l'organisme qui ne détient pas le document ; l'organisme doit occulter ou disjoindre les données à caractère personnel d'autres personnes ; le document sollicité a fait l'objet d'un dépôt aux Archives nationales ; l'organisme doit consulter un tiers.

et n'est pas un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours en réformation devant le Tribunal administratif contre la décision de refus de l'organisme.

237. La CAD communique son avis au demandeur et à l'organisme concerné dans les deux mois de la saisine. Lorsqu'elle est d'avis que le document sollicité est communicable, et si l'organisme concerné décide de suivre l'avis de la CAD, il est tenu de communiquer le document demandé dans un délai d'un mois à partir de la réception de l'avis de la CAD. En cas d'absence de communication du document sollicité dans le délai d'un mois, l'organisme est réputé avoir rejeté la demande. Ce refus est susceptible d'un recours en réformation à introduire dans un délai de trois mois devant le Tribunal administratif. Lorsque la CAD est d'avis que le document sollicité n'est pas communicable, l'organisme est tenu de confirmer son refus de communiquer le document dans le délai d'un mois à partir de la réception de l'avis. Le délai du recours en réformation commence à courir à partir de la notification de la décision de confirmation du refus par l'organisme ou à l'expiration du délai d'un mois à partir de la date de la réception de l'avis de la CAD lorsque l'organisme ne prend pas de décision de confirmation du refus. Tous les avis de la CAD sont publiés sous forme anonymisée sur son site internet⁸⁴.

238. En 2024, la CAD a émis 26 avis consécutivement à un refus (explicite ou implicite) de communication d'un document par un organisme visé conformément à l'article 10 de la loi⁸⁵. Ces avis concernaient notamment onze demandes visant des décisions de refus de communication de la part d'administrations communales et une demande concernait une décision de refus de communication d'un syndicat de communes. Parmi les organismes qui ont fait usage de la possibilité de demander un conseil sur toute question relative à l'application de la loi, huit étaient des ministères, deux des administrations communales et une seule demande de conseil émanait d'une administration. La durée moyenne en 2024 pour émettre un avis à la suite d'une demande d'avis ou de conseil était d'environ 38 jours.

239. Par ailleurs, un projet de loi portant promotion du journalisme professionnel et du débat démocratique⁸⁶ a été introduit dans la procédure législative. Ce projet de loi a pour but de « mettre en place un cadre législatif complet qui permet aux journalistes de contribuer au débat public de manière effective ». L'objectif de cette modification est de clarifier l'accès aux informations publiques en reconnaissant le rôle particulier des journalistes professionnels et en soulignant leur besoin d'un accès aux informations pour remplir leur mission d'intérêt général. Le droit de rechercher des informations implique que le journaliste puisse accéder dans certaines conditions aux documents et informations détenus par les institutions publiques. À cette fin, le projet de loi instaure non seulement une obligation de fournir aux journalistes professionnels les documents requis, mais introduit aussi une définition du terme 'document', qui englobe désormais toute information disponible enregistrée sous quelque forme que ce soit, rédigée ou reçue et détenue. Par ailleurs, le projet de loi impose l'envoi d'un accusé de réception indiquant le délai estimé de traitement. Il prévoit aussi une obligation d'assistance des organismes pour aider les demandeurs à identifier les documents recherchés. Cette disposition vise à rendre le droit d'accès pleinement effectif, en évitant que

⁸⁴ www.cad.gouvernement.lu.

⁸⁵ Voir Rapport d'activité de la Commission d'accès aux documents (CAD) pour l'année 2024, 19 février 2025, <https://gouvernement.lu/dam-assets/publications/rapport-activite/minist-etat/cad/rapport-activite-2024-2025-cad.pdf>.

⁸⁶ Projet de loi n°8421 : <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0151/018/302187.pdf>.

des demandes puissent être rejetées faute d'une formulation suffisamment précise, tout en apportant un soutien concret aux demandeurs qui cherchent à identifier des informations pertinentes dans des dossiers complexes. Enfin, le projet de loi permet la communication partielle de documents, sous forme expurgée, lorsque seules certaines parties sont couvertes par des exceptions légales. Cette approche graduée a pour objectif d'élargir de manière tangible l'accès à l'information disponible, en privilégiant une logique d'ouverture plutôt qu'un refus global. Tout en reconnaissant le rôle crucial des médias dans une société démocratique, le projet de loi vise à « garantir que les journalistes disposent des outils nécessaires pour remplir leur mission de manière efficace et éthique/déontologique ».

240. Le Luxembourg n'a ni signé ni ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205) ou [Convention de Tromsø](#).

Transparence et participation des citoyens au processus décisionnel

241. Les réunions du collège des bourgmestre et échevins ont lieu à huis clos. L'ordre du jour et les délibérations ne sont pas rendus publiques (voir ci-dessus).

242. En revanche, la convocation du conseil communal, qui contient l'ordre du jour de la réunion, est publiée par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle ainsi que sur le site internet de la commune (article 13 de la [loi communale de 1988](#)). En règle générale, les séances du conseil communal sont publiques. Toute personne intéressée a le droit de prendre connaissance et copie des délibérations du conseil communal, à l'exception de celles prises à huis clos, aussi longtemps que le conseil n'a pas décidé de les rendre publiques (articles 21 et 24 de la [loi communale de 1988](#)).

243. En outre, le [projet de loi n° 8218](#) (actuellement en procédure législative⁸⁷) prévoit la possibilité de retransmission audiovisuelle des séances du conseil communal et la publication des procès-verbaux sur le site internet de la commune au plus tard un mois après la séance concernée (à l'exception de ceux rédigés à l'issue d'une séance tenue à huis clos). Le projet de loi envisage également d'introduire l'obligation pour la commune de procéder à une information périodique de la population au sujet des délibérations du conseil communal et de l'exercice des attributions du collège des bourgmestre et échevins.

244. Il n'existe pas de procédures de consultation publique pour les actes réglementaires qui relèvent de la compétence du conseil communal, ni d'obligation légale de procéder à de telles consultations, à la seule exception du projet d'aménagement communal. Selon [la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain](#), le projet d'aménagement est déposé pendant trente jours à la maison communale, et publié, pendant la même durée, sur le site internet de la commune, afin que le public puisse en prendre connaissance et présenter ses observations ou objections. Le collège des bourgmestre et échevins tient au moins une réunion d'information avec la population au cours des premiers quinze jours suivant la publication (article 12 de la loi précitée).

⁸⁷ Ce projet de loi a été déposé le 17 mai 2023 à la Chambre des députés. Il vise à modifier la loi communale de 1988 et la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain du 19 juillet 2004.

245. Pour ce qui est des instruments de la participation citoyenne, deux outils sont actuellement ancrés dans la [loi communale de 1988](#) : le référendum communal (article 35) et la consultation populaire (article 36).

246. Le référendum communal est organisé soit à l'initiative du conseil communal, soit à l'initiative des électeurs de la commune. Dans la seconde hypothèse, le conseil doit organiser le référendum dans les trois mois suivant la demande, lorsque celle-ci 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. Le référendum a un caractère consultatif et ne peut porter que sur des questions d'intérêt communal.

247. Le [projet de loi n°8218](#) vise à introduire une réglementation plus détaillée du référendum dans la loi communale. Notamment, le projet prévoit l'obligation de procéder à un référendum lors de la création de nouvelles communes. En même temps, le projet entend limiter les sujets qui peuvent faire l'objet de questions susceptibles d'être soumises à un référendum communal, en excluant les questions relatives à l'organisation interne de l'administration communale, aux budgets, comptes, taxes et impôts communaux, à la gestion comptable et financière de la commune, et aux personnes. Toute question soumise au référendum communal devra être formulée de manière à ce que l'électeur ne soit pas influencé et qu'il puisse y répondre par oui ou par non.

248. Ensuite, le projet vise à encadrer la période au cours de laquelle un référendum communal peut être organisé. Ainsi, aucun référendum communal, à l'exception d'un référendum portant sur la création de nouvelles communes, ne pourra être organisé au cours des douze mois qui précèdent les élections communales ordinaires et les électeurs de la commune ne pourront être consultés qu'une fois par semestre et au maximum six fois entre deux élections communales ordinaires. Par ailleurs, au cours de la période qui s'étend entre les élections communales ordinaires, il ne pourra être organisé qu'un seul référendum sur le même sujet.

249. En outre, le projet entend introduire le seuil d'au moins 25% des électeurs de la commune pour soumettre une demande d'organisation d'un référendum à l'examen du conseil communal. Le conseil communal disposera d'un délai de trois mois suivant la réception de la demande pour statuer sur sa conformité aux critères formels susmentionnés, et, le cas échéant, d'un autre délai de trois mois pour organiser le référendum. Le conseil communal mettra à disposition du public, sur le site internet de la commune, un dossier d'information un mois avant le jour du référendum. Les résultats du référendum seront également publiés sur le site internet de la commune.

250. Enfin, le projet vise également à conférer une portée contraignante au référendum communal, et ce en fonction de l'initiateur. Ainsi, le résultat du référendum communal sera contraignant lorsqu'il aura été initié par le conseil communal. Pour les référendums à l'initiative des électeurs, le caractère consultatif sera maintenu.

251. Quant à la consultation populaire (article 36 de la [loi communale de 1988](#)), l'initiative en appartient au conseil communal et au collège des bourgmestre et échevins qui peuvent inviter les administrés de la commune, dont la participation est facultative, à faire connaître leur opinion au sujet d'un problème communal spécifique. Le champ de participation, qui

concerne les administrés et non seulement les électeurs, est donc plus large que celui du référendum. La portée juridique est également consultative. Le [projet de loi n° 8218](#) vise à pourvoir à la publicité de l'avis issu de la consultation et propose notamment qu'un tel avis soit inscrit à l'ordre du jour du conseil communal dans un délai de trois mois suivant la décision d'organiser la consultation et que les habitants soient informés des suites réservées à leur avis par voie de publication sur le site internet de la commune.

252. Le [projet de loi n° 8218](#) vise à introduire dans la loi communale une disposition relative à l'initiative citoyenne communale, un nouvel instrument s'inspirant de l'initiative citoyenne européenne (ICE) et comparable aux pétitions publiques soumises à la Chambre des Députés. Elle se déroulera en plusieurs étapes : l'élaboration de l'initiative par les organisateurs, un contrôle de recevabilité, une collecte de signatures dans un délai limité et au final une « audience » auprès du conseil communal. Pour pouvoir entamer une initiative citoyenne communale, il faut être un habitant de la commune et être âgé d'au moins 16 ans. L'initiative, pour être recevable, doit être organisée par trois habitants au moins et porter sur des sujets qui relèvent de l'intérêt communal à l'exclusion de l'organisation interne de l'administration communale, des budgets, comptes, taxes et impôts communaux, de la gestion comptable et financière de la commune et des personnes, par analogie au référendum communal. Le collège des bourgmestre et échevins disposera d'un délai de trois mois à partir de la soumission de la requête ou proposition pour contrôler la recevabilité de celle-ci. Si l'initiative est recevable, les initiateurs procéderont auprès des habitants d'au moins 16 ans à la collecte des signatures dans un délai de six semaines. Une initiative citoyenne doit d'office être portée par au moins 5% de la population d'une commune⁸⁸, sans que cela ne puisse représenter moins de 100 signatures, pour être examinée par le conseil communal. L'initiative sera inscrite à l'ordre du jour du conseil communal dans un délai de trois mois à partir de la soumission des signatures. Les initiateurs seront invités à la séance pour la présenter et seront informés des suites.

253. En 2019, la Ville de Dudelange a initié un projet de « participation citoyenne ». En 2020, pour soutenir ce projet, la Ville de Dudelange a signé une convention de collaboration avec l'Université du Luxembourg. La convention a pour objectif de lancer la Plateforme Luxembourgeoise de la démocratie participative⁸⁹ et de faire de Dudelange une « ville-pilote » dans ce domaine. Un Service de la Démocratie Participative a été créé en 2024 au sein de l'administration communale. L'institutionnalisation de ce service a été décidée formellement par le collège des bourgmestre et échevins en date du 4 avril 2025.

254. Le projet de participation citoyenne s'est traduit par un « *Biergerrot* », un panel de citoyens et un budget participatif. Le *Biergerrot* (Conseil des Citoyens) est composé de 15 personnes sélectionnées au hasard parmi les résidents inscrits auprès du bureau de la population de Dudelange, sur base d'un ratio de 50% hommes/femmes et de 50% résidents luxembourgeois et non luxembourgeois. Ils sont invités à réfléchir sur des pistes d'amélioration possibles concernant les services de la commune et à interagir avec des représentants des différents services communaux et avec des membres du conseil échevinal.

⁸⁸ Selon le projet, l'initiative citoyenne communale doit être signée par : 100 habitants, dans les communes où la population réelle est inférieure à 2 000 habitants ; 5% du nombre d'habitants, dans les communes où la population réelle se situe entre 2 000 et 50 000 habitants ; 2 500 habitants, dans les communes où la population réelle est supérieure à 50.000 habitants.

⁸⁹ <https://pldp.lu/dudelange-ville-pilote/>.

Un rapport issu de leurs séances de travail est transmis au collège échevinal. Les points d'action retenus par le collège échevinal sont ensuite communiqués dans un délai d'un mois à tous les membres du *Biergerrot*, ainsi qu'aux citoyens et services communaux, via les canaux de communication habituels de la commune.

255. Le panel des citoyens constitue un groupe de citoyens volontaires qui sont recrutés sur base d'appels publics. Ce groupe est invité à intervalles réguliers à répondre à un questionnaire sur un projet à venir sur lequel les services de la commune de Dudelange et/ou organisations assimilées sont en train de réfléchir. Avant de recevoir le questionnaire, les membres du Panel reçoivent un dossier d'information. Les résultats du panel sont ensuite communiqués à tous les membres du panel ainsi qu'à toutes les autres parties prenantes (citoyens, services communaux) via les canaux de communication habituels de la commune de Dudelange. Ces résultats sont, par la suite, pris en compte par les responsables politiques.

256. En 2022, la Ville de Dudelange a mis en place pour la première fois un budget participatif⁹⁰. Le conseil communal avait alors voté un budget de 100 000 euros mis à la disposition de ses concitoyens, qui étaient appelés à proposer des projets visant l'amélioration du cadre de vie de la communauté et du vivre ensemble. Au total, 25 projets de résidents ont été soumis et 5 projets ont été sélectionnés par vote par les habitants. La réalisation de ces projets a eu lieu en 2023-24.

Tiers et lobbyists

257. Il n'existe pas de règles relatives aux contacts entre les conseillers et agents communaux et les tiers ou lobbyistes.

Mécanismes de contrôle, surveillance et obligation de rendre des comptes

Mécanismes de conformité

258. Ni la Ville de Luxembourg, ni la Ville de Dudelange ne disposent d'un organe interne responsable de la conformité des personnes élues ou nommées à une fonction politique, avec les normes en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption.

259. Pour ce qui est des fonctionnaires communaux, la gestion du personnel de chaque commune est assurée par la direction des ressources humaines de la Ville de Luxembourg et de la Ville de Dudelange. Les supérieurs hiérarchiques sont tenus de veiller à ce que les fonctionnaires placés sous leurs ordres accomplissent leurs devoirs, y compris ceux en matière d'intégrité.

260. En outre, l'article 18bis de [la loi modifiée du 24 décembre 1985](#) prévoit qu'en cas de manquement du fonctionnaire à ses devoirs, le collège des bourgmestre et échevins peut lui adresser un ordre de justification. L'agent concerné est tenu de fournir par écrit ses explications sur le ou les faits reprochés à l'expéditeur dans les dix jours de la notification de l'ordre⁹¹. Le refus ou l'abstention de prendre position dans le délai imparti vaut aveu du ou

⁹⁰ <https://jeparticipe.dudelange.lu/fr-FR/>; voir le [communiqué de presse](#).

⁹¹ <https://fonction-publique.public.lu/fr/carriere/manquement-devoirs/ordre-justification.html>.

des faits reprochés, sauf circonstances exceptionnelles. Le cas échéant, le dossier est transmis à l'autorité investie du pouvoir disciplinaire.

Contrôle/audit interne

261. La Ville de Luxembourg a instauré le principe du « contrôle des 4 yeux » par une validation en plusieurs étapes dans les procédures financières et la séparation des rôles dans l'organisation communale.

262. Il n'existe pas d'obligation légale de prévoir des mécanismes d'audit interne, mais les communes sont libres d'en établir. En 2024, le conseil communal de la Ville de Luxembourg a notamment procédé à la création d'un poste afin de mettre en place une fonction d'audit interne et indépendante au sein de l'administration communale. Une personne nommée pour occuper ledit poste est entrée en service le 1^{er} décembre 2024. Les missions concrètes de ladite personne, ainsi que le fonctionnement et les procédures de l'audit interne restent à définir.

Contrôle/audit externe

263. Une surveillance sur les budgets et les comptes des communes est exercée par le ministre des Affaires intérieures. Notamment, en vertu de [la loi communale de 1988](#), le ministre contrôle les budgets, les comptes, la comptabilité et les caisses des communes. Ce contrôle comprend des contrôles de la comptabilité des communes en cours d'exercice qui ont pour objet de vérifier de manière périodique et approfondie les caisses et les comptabilités des communes (articles 147). Le ministre contrôle également le compte administratif, le compte de gestion, le plan pluriannuel du financement et un état détaillé de la situation financière de la commune (articles 129 bis, 143 al. 3, 161 et 163).

264. [La Cour des comptes](#) joue un rôle important dans la prévention et la détection de la corruption. La Cour des comptes contrôle la gestion financière des instruments, administrations et services de l'État. Elle est également habilitée à examiner d'autres organismes publics, dans la mesure où ces derniers ne relèvent pas d'un autre système d'audit financier prescrit par la législation. Enfin, la Cour peut vérifier l'utilisation des fonds publics accordés à des entités juridiques du secteur public ou privé.

265. Les communes sont libres de commander un audit externe. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Luxembourg a récemment décidé de faire réaliser plusieurs audits par une société ou auditeur externe, notamment : un audit des procédures financières internes de la ville (réalisé en 2022) ; un audit des procédures internes d'un des services de l'administration communale (réalisé en 2024) ; des contrôles de caisse trimestriels.

Audit indépendant/social

266. Ni la Ville de Luxembourg, ni la Ville de Dudelange n'ont réalisé un audit indépendant/social. Il n'existe pas d'obligation légale d'y recourir.

Contrôle administratif

267. La [Constitution](#) prévoit la surveillance de la gestion communale. Son article 127 confère au Gouvernement en conseil le droit de dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune⁹².

268. La surveillance, exercée par le pouvoir étatique, est organisée par la [loi communale de 1988](#) qui prévoit, d'une part, la surveillance générale du fonctionnement des communes, et, d'autre part, différentes mesures de contrôle à l'égard des actes des autorités communales. Ce contrôle est exercé par le Grand-Duc, le ministre de l'Intérieur et, de manière ponctuelle, par d'autres ministres (ministre de l'Environnement, ministre de la Mobilité et des Travaux publics).

269. En vertu de l'article 109 de [loi communale de 1988](#), le ministre de l'Intérieur détient les attributions de surveillance générale. Il veille à ce que les communes et leur personnel remplissent les devoirs qui leur sont imposés par des lois, règlements et instructions. Il assiste aux délibérations des autorités locales, lorsqu'il le juge utile, et surveille l'administration régulière des biens et revenus des communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes. Il provoque, au besoin, auprès des communes, les règlements de police et toutes autres mesures qu'il estime utiles ou nécessaires. Selon l'article 110 al. 1^{er}, le ministre de l'Intérieur veille à ce que les autorités communales assument dans le cadre de leurs compétences le maintien de la sûreté, de la tranquillité et de la salubrité publiques.

270. Les moyens de surveillance à l'égard des actes des autorités communales sont la transmission obligatoire, la suspension, l'annulation et l'approbation d'actes des collectivités locales, ainsi que la nomination d'un commissaire spécial et la substitution d'action. L'objectif du contrôle de l'État est de veiller à la légalité des actes communaux et de préserver l'intérêt général.

271. La [transmission obligatoire](#) est un procédé de surveillance simplifié, dont les principes sont posés par l'article 104 de la [loi communale de 1988](#). La transmission au ministre de l'Intérieur est une condition préalable à ce que certaines délibérations prises par le conseil communal ou le collège des bourgmestre et échevins, limitativement énumérées par la loi⁹³,

⁹² Article 127 : « La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et prévoir leur annulation ou leur suspension en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif.

Le Gouvernement en conseil peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. »

⁹³ Selon l'article 105 la [loi communale de 1988](#), il s'agit de des délibérations du conseil communal qui ont pour objet : les règlements communaux de police, les règlements relatifs à la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité, à l'assainissement des eaux usées, aux modalités de gestion des déchets et les règlements d'ordre intérieur du conseil communal ; les acquisitions d'immeubles ou de droits immobiliers, si la valeur en dépasse 500 000 EUR ; les aliénations et échanges de biens ou de droits immobiliers de la commune, les partages de biens immobiliers indivis, à moins que ces partages ne soient ordonnés par l'autorité judiciaire, si la valeur en dépasse 250 000 EUR ; les ventes et échanges qui ont pour objet des créances, obligations, capitaux et actions appartenant à la commune ou aux établissements publics placés sous sa surveillance, le tout si la valeur en dépasse 250 000 EUR ; les projets définitifs détaillés de construction, de grosses réparations, de démolition des édifices communaux, le tout si le montant en dépasse 1 000 000 EUR ; les transactions et les conventions d'arbitrage portant sur des litiges d'une valeur supérieure à 200 000 EUR ; les conventions en des matières d'intérêt communal si elles dépassent la valeur de 200 000 EUR ; les créations d'emploi sous le statut de l'employé communal et du salarié à tâche intellectuelle; les nominations, démissions et promotions des fonctionnaires communaux, les engagements et démissions des employés communaux, les réductions du service provisoire des fonctionnaires

deviennent exécutoires et ce, sans attendre un acte d'approbation. La transmission se fait via une plateforme électronique. Un délai de transmission des délibérations n'est pas imposé aux communes, sauf pour la transmission de décisions individuelles où le délai est d'un mois au plus tard à partir de la date de la délibération, sauf disposition spéciale. Pendant un délai de trois mois à compter du jour de la réception, le ministre peut, le cas échéant, prendre des mesures telles que l'annulation ou la suspension.

272. La suspension et l'annulation sont des mesures réservées au ministre de l'Intérieur et peuvent être appliquées aux actes ayant fait l'objet d'une délibération et soumis à la transmission obligatoire, ainsi qu'aux actes non soumis, à savoir : les actes administratifs à caractère réglementaire, les actes administratifs individuels des autorités communales et toutes les délibérations et actes exécutoires des autorités communales. En effet, la loi permet au ministre d'en demander communication dans les trois mois à partir du jour de l'adoption. Les actes des autorités communales ne peuvent être suspendus ou annulés que pendant les délais respectifs d'un et de trois mois à partir de la transmission au ministre (articles 106-107 de la loi communale de 1988). Les décisions de suspension et d'annulation doivent être motivées.

273. En vertu de l'article 50 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, le ministre de l'Intérieur peut suspendre et/ou annuler un marché conclu en violation de la loi précitée ou de ses règlements d'exécution ou s'il est contraire à l'intérêt général. Ainsi, les motifs de la suspension sont communiqués à l'autorité concernée dans les cinq jours de la suspension et l'annulation du marché doit intervenir dans les quarante jours à partir de la communication du dossier au ministre de l'Intérieur. Si l'annulation n'intervient pas dans ce délai, la suspension est levée.

et employés communaux ainsi que la fixation des rémunérations des salariés ; l'allocation d'une indemnité spéciale à un agent communal ; la désignation d'un local particulier de réunion du conseil communal. En outre, sont soumises à la transmission obligatoire les délibérations du collège des bourgmestre et échevins qui ont pour objet : la modification du rang des échevins ; l'avancement en traitement des fonctionnaires communaux ; l'avancement en grade des employés communaux ; l'engagement des salariés à tâche intellectuelle. La transmission est également exigée pour les actes délibérés des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes. Le contenu minimal des documents à transmettre sont déterminés par règlement grand-ducal du 6 janvier 2023.

274. Certains actes communaux, pour pouvoir produire leurs effets, sont soumis à l'approbation soit du Grand-Duc⁹⁴, soit du ministre de l'Intérieur⁹⁵, soit d'une autre autorité⁹⁶. Selon l'article 107bis de la loi communale de 1988, le Grand-Duc et le ministre de l'Intérieur doivent statuer dans un délai de trois mois à partir de la transmission de l'acte. À défaut pour eux d'agir dans ce délai, l'acte transmis est censé être approuvé. Le refus d'approbation doit être motivé. Certaines délibérations communales sont soumises à des régimes d'approbation particuliers⁹⁷.

275. Les communes ont la possibilité de diriger un recours contre les décisions de suspension, d'annulation ou de refus d'approbation directement devant le Tribunal administratif et la Cour administrative en cas d'appel.

276. La désignation d'un commissaire spécial est prévue à l'article 108 de la loi communale de 1988. Elle appartient au ministre de l'Intérieur et doit être précédée de deux avertissements consécutifs aux autorités communales défailtantes et restés infructueux. La mesure consiste à envoyer sur les lieux un ou plusieurs commissaires spéciaux à l'effet de recueillir les renseignements et observations demandés et de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et les règlements généraux ou par les décisions du ministre de l'Intérieur. En cas de contestation de l'arrêté de nomination du commissaire spécial, un recours de pleine juridiction est ouvert devant le Tribunal administratif qui statue comme juge du fond et en dernière instance. Le recours doit être introduit dans les dix jours à partir de la réception de l'arrêté de nomination ; il n'est pas suspensif.

277. La loi communale de 1988 prévoit également les mesures d'office, par lesquelles l'autorité de surveillance se substitue à l'organe défailtant pour prendre une décision en lieu et place de ce dernier. Dans certains cas d'atteinte à l'ordre public et d'événements extraordinaires, le ministre de l'Intérieur peut substituer aux autorités communales

⁹⁴ Il s'agit des prises de participations financières des communes dans des sociétés de droit privé, ainsi que des délibérations des conseils communaux portant sur l'établissement, le changement et la suppression des impositions communales et les règlements y relatifs (articles 173bis et 107bis de la loi communale). En outre, la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes soumet à autorisation par voie d'arrêté grand-ducal rendu sur avis du Conseil d'Etat : la création d'un syndicat de communes ; l'adhésion à un syndicat de communes accompagnée d'une modification des statuts ; la modification des statuts d'un syndicat ; la participation d'une commune ou d'un syndicat de communes à des organismes étrangers ; la dissolution du syndicat de communes sur proposition du comité du syndicat et avec le consentement de tous les conseils communaux intéressés ou sur la demande motivée de la majorité des desdits conseils (un avis du Conseil n'est pas requis dans ce cas) ; la dissolution d'office du syndicat de communes.

⁹⁵ Il s'agit des délibérations des conseils communaux portant sur la fixation de l'amende de police jusqu'à 2 500 EUR ; les crédits budgétaires pour engagements nouveaux ; les crédits nouveaux ou supplémentaires ; l'ordonnancement de dépenses non prévues au budget ; les constitutions d'hypothèques, les emprunts, les garanties d'emprunts, les ouvertures de crédits et les leasings financiers si la valeur en dépasse 50 000 EUR ; la fixation des tarifs relatifs à la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité, à l'assainissement des eaux usées, à la gestion des déchets et pour la rémunération de tous les autres services prêtés par la commune (article 107bis de la loi communale). En outre, le ministre de l'Intérieur approuve les délibérations qui relèvent de l'aménagement communal et du développement urbain conformément à la loi modifiée du 19 juillet 2004.

⁹⁶ Par exemple, les règlements de la circulation font appel à l'approbation de deux ministres, à savoir le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Mobilité et des Travaux publics (voir la circulaire n° 3412 du 7 novembre 2016). Le ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité approuve des modifications de la délimitation de la zone verte conformément à l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

⁹⁷ Voir, par exemple, la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain et la loi du 27 juillet 1993 ayant pour objet le développement et la diversification économiques.

défaillantes un fonctionnaire chargé de prendre immédiatement les mesures de police nécessaires et de requérir, en cas de besoin, l'intervention de la force publique. Ces mesures sont prévues à l'article 58 (règlements et ordonnances de police en cas d'urgence, notamment lors d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes ou de menaces graves à la paix publique) et à l'article 110 de la loi précitée (réquisitions et autres mesures urgentes).

278. Les mesures d'office sont également prévues en matière de finances publiques communales pour les cas suivants. Le ministre de l'Intérieur redresse le budget qui n'est pas conforme aux lois et règlements (article 124 de la loi précitée). 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 (article 125 al. 1^{er}). 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 (article 125 al. 2). Si le collège des bourgmestre et échevins refuse ou omet d'ordonnancer les dépenses que la loi met à 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 (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 (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 désigner un commissaire spécial qui exécutera aux frais des personnes en défaut les travaux en souffrance (article 165). Le ministre de l'Intérieur peut rectifier les comptes arrêtés pour faux, erreur, omission ou double emploi (article 167).

Contrôle juridictionnel

279. Le Tribunal administratif est compétent en première instance pour connaître des recours contre les décisions administratives individuelles et des actes administratifs à caractère réglementaire qui émanent, entre autres, des communes. Le président du Tribunal administratif est compétent pour connaître des requêtes qui tendent à la prise de mesures provisoires dans le cadre de recours introduits devant le Tribunal administratif (référé administratif).

280. Le Tribunal peut être saisi par le destinataire de l'acte qui fait grief ainsi que par tout tiers qui a intérêt à agir, c'est-à-dire qui se voit personnellement affecté par un acte administratif (les actions dites collectives ou populaires ne sont pas admises). Le président du Tribunal administratif peut suspendre l'exécution d'une décision administrative (référé-suspension) si deux conditions sont réunies : le risque d'un préjudice grave et définitif ; et l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de l'acte en cause.

281. Le délai pour contester une décision de l'administration est en principe de 3 mois à partir du moment où la décision administrative a été portée à la connaissance de la personne concernée et où celle-ci a été instruite sur les voies de recours, sauf exception légale. Ce délai

se calcule : soit à partir de la notification de l'acte contesté (la réception par voie postale ou la remise en main propre) ; soit à partir de sa publication (au Journal officiel) ou de son affichage (par exemple sur un panneau de la maison communale), s'il s'agit d'un acte réglementaire ou bien d'un acte individuel dont le bénéficiaire est un tiers.

282. La Cour administrative est compétente en deuxième instance en tant que juge d'appel pour connaître des appels dirigés contre les jugements du Tribunal administratif. Cependant, les ordonnances du président du Tribunal administratif en matière de référé administratif ne sont pas susceptibles d'appel. En règle générale, un appel peut être interjeté dans un délai de 40 jours et l'arrêt de la Cour administrative peut intervenir dans un délai de 5 mois à partir du jugement de 1^{ère} instance.

283. La Cour administrative n'est pas une instance de cassation, mais elle est compétente pour connaître à nouveau du litige dans son intégralité. Les arrêts de la Cour administrative ne sont susceptibles d'aucune voie de recours, si ce n'est de la tierce-opposition. Un pourvoi en cassation n'est pas admissible contre les arrêts de la Cour administrative.

284. La procédure est régie par la [loi modifiée du 21 juin 1999](#) portant règlement de procédure devant les juridictions administratives.

285. Selon l'article 83 de la [loi communale de 1988](#), le collège des bourgmestre et échevins répond en justice à toute action intentée à la commune.

286. Aux termes de l'article 164 de cette loi, les bourgmestre et échevins peuvent être déclarés personnellement responsables des dépenses qu'ils ont mandatées en violation des lois et règlements et des recettes qui n'ont pu être recouvrées par leur faute. Dans ces cas, le ministre de l'Intérieur ordonne que l'action en recouvrement soit portée devant le tribunal compétent. Elle peut être exercée au nom de la commune, soit par citation directe soit, si le ministre l'ordonne, par les soins du ministère public.

Signalement des cas de corruption et d'atteinte à l'intégrité et protection des lanceurs d'alerte

Système de plaintes

287. Au Luxembourg, selon le droit commun, toute personne a le droit de porter plainte ou de dénoncer des faits à caractère pénal ou susceptibles de revêtir un caractère pénal. L'article premier du Code de procédure pénale prévoit que : (1) L'action publique pour l'application des peines est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou par les fonctionnaires auxquels elle est confiée par la loi. (2) Cette action peut aussi être mise en mouvement par la partie lésée, dans les conditions déterminées par le présent code ou par les lois spéciales.

288. L'autorité chargée de l'action publique est le ministère public, qui en vertu de l'article 16 du Code de procédure pénale « exerce l'action publique et requiert l'application de la loi ».

Obligation de signalement

289. En ce qui concerne les services publics, l'article 23, paragraphe 2, du Code de procédure pénale, impose une obligation de dénoncer ou de signaler au procureur d'État, tout fait susceptible de constituer un crime ou délit. Plus précisément, cet article prévoit que « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargés d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'État et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant. »

290. À ce jour, aucune enquête pour des faits de corruption n'a été ouverte par les autorités luxembourgeoises sur la base de signalements. Cependant, dans une affaire récente dans l'arrondissement judiciaire de Diekirch, un signalement de l'Office des signalements contenant des preuves précises et pertinentes, basé sur un rapport d'un lanceur d'alerte, a aidé à clarifier certains aspects et a ainsi contribué à l'ouverture d'une instruction judiciaire, qui est actuellement en cours.

Protection des lanceurs d'alerte

291. En droit luxembourgeois, la protection des lanceurs d'alerte est régie par la [loi du 16 mai 2023](#). Bien que la Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union ne vise que certains actes et domaines d'action de l'Union européenne, le champ d'application de la [loi du 16 mai 2023](#) s'étend également à l'ensemble du droit national. L'article 1^{er} précise ainsi que les lanceurs d'alerte sont protégés contre toutes formes de représailles lorsqu'ils signalent des actes ou omissions qui sont illicites ou qui vont à l'encontre de l'objet ou de la finalité des dispositions du droit national ou européen d'application directe.

292. La [loi du 16 mai 2023](#) s'applique aux auteurs de signalement travaillant dans le secteur privé ou public qui ont obtenu des informations sur des violations dans un contexte professionnel. La loi s'applique également aux auteurs de signalement lorsqu'ils signalent ou divulguent publiquement des informations sur des violations obtenues dans le cadre d'une relation de travail qui a pris fin depuis ou dans le cadre d'une relation de travail qui n'a pas encore commencé dans les cas où des informations sur des violations ont été obtenues lors du processus de recrutement ou d'autres négociations précontractuelles. Les mesures de protection des auteurs de signalement s'appliquent également, le cas échéant, aux facilitateurs ; aux tiers qui sont en lien avec les auteurs de signalement et qui risquent de faire l'objet de représailles dans un contexte professionnel, tels que des collègues ou des proches des auteurs de signalement ; et aux entités juridiques appartenant aux auteurs de signalement ou pour lesquelles ils travaillent, ou encore avec lesquelles ils sont en lien dans un contexte professionnel.

293. La [loi du 16 mai 2023](#) a un caractère subsidiaire, en ce sens que lorsque des lois ou des actes sectoriels de l'Union européenne prévoient un dispositif spécifique de signalement de violations et de protection de leur auteur, pour autant que ce dispositif ne soit pas moins favorable, ce dispositif spécifique s'applique.

294. Cette loi vise à protéger les auteurs de signalements contre toute forme de représailles, définies comme « tout acte ou omission direct ou indirect qui intervient dans un contexte professionnel, est suscité par un signalement interne ou externe ou une divulgation publique, et qui cause ou peut causer un préjudice injustifié à l'auteur de signalement ». Les auteurs de signalement bénéficient de la protection prévue par la loi aux conditions qu'ils aient eu des motifs raisonnables de croire que les informations signalées sur les violations étaient véridiques au moment du signalement et que ces informations relèvent du champ d'application de la [loi du 16 mai 2023](#), et qu'ils aient effectué un signalement soit interne soit externe, ou aient fait une divulgation publique, conformément aux conditions prévues par la loi.

Canaux de signalement

295. Les entités juridiques des secteurs privé et public sont soumises à l'obligation de mettre en place des canaux et procédures pour le signalement interne et leur suivi. Les entités juridiques du secteur public comprennent toute entité leur appartenant ou contrôlée par elle, y compris les administrations des communes de 10 000 habitants et plus. Les entités juridiques du secteur privé ne sont visées que pour autant qu'elles comptent au moins 50 travailleurs. Les canaux de signalement peuvent être gérés en interne par une personne ou un service désigné à cet effet ou fournis en externe par un tiers. Les autorités compétentes vérifient, auprès des entités juridiques du secteur privé relevant de leur champ de compétence respectif, l'établissement conforme des canaux de signalement interne. À cette fin, elles peuvent demander aux entités juridiques du secteur privé ou du secteur public de leur transmettre toutes les informations nécessaires.

296. Les lanceurs d'alerte ont également la faculté de procéder à un signalement externe. Ils peuvent ainsi librement choisir d'effectuer un signalement en interne ou externe. Un signalement externe se fait auprès de l'une des « autorités compétentes »⁹⁸, agissant dans les limites de leurs missions et compétences respectives. Dans l'exercice de leurs missions respectives, les autorités compétentes peuvent demander par écrit à l'entité visée par le signalement la communication de tous les renseignements qu'elles jugent nécessaires, tout en veillant à la confidentialité de l'identité de l'auteur du signalement. Ces autorités désignent les membres du personnel chargés du traitement des signalements. Ces membres du personnel sont en particulier chargés de la mise à disposition de toute personne intéressée d'informations au sujet des procédures de signalement, y compris concernant l'utilisation de canaux de signalement internes, de la réception et du suivi des signalements et du maintien du contact avec l'auteur de signalement dans le but de lui fournir un retour d'informations et de lui demander d'autres informations si nécessaire. Ces membres reçoivent une formation

⁹⁸ La Commission de surveillance du secteur financier ; le Commissariat aux assurances ; l'autorité de la concurrence ; l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ; l'Inspection du travail et des mines ; la Commission nationale pour la protection des données ; le Centre pour l'égalité de traitement ; le Médiateur dans le cadre de sa mission de contrôle externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté ; l'Ombudsman *fir Kanner a Jugendlecher* ; l'Institut luxembourgeois de régulation ; l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel ; l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg et l'Ordre des avocats du Barreau de Diekirch ; la Chambre des notaires ; le Collège médical ; l'Administration de la nature et des forêts ; l'Administration de la gestion de l'eau ; l'Administration de la navigation aérienne ; le Service national du Médiateur de la consommation ; l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils ; l'Ordre des experts-comptables ; l'Institut des réviseurs d'entreprises et l'Administration des contributions directes.

spécifique aux fins du traitement des signalements, visant notamment à garantir la confidentialité de l'auteur d'un signalement.

297. Un lanceur d'alerte peut aussi, dans certains cas, procéder à une divulgation publique d'une violation tout en bénéficiant de la protection prévue par la loi. Dans ce cas, l'une des deux conditions suivantes doit être remplie : (i) la personne a d'abord effectué un signalement interne et/ou externe mais aucune mesure appropriée n'a été prise, ou (ii) en cas de signalement externe, il existe un risque de représailles ou il y a peu de chances qu'il soit véritablement remédié à la violation, en raison des circonstances particulières de l'affaire, comme lorsque des preuves peuvent être dissimulées ou détruites ou lorsqu'une autorité peut être en collusion avec l'auteur de la violation ou impliquée dans la violation.

L'office des signalements

298. Un office des signalements (ci-après « OSIG ») a été instauré par la [loi du 16 mai 2023](#). Placé sous l'autorité du ministre de la Justice, il a pour missions : 1° d'informer et aider dans sa démarche toute personne souhaitant effectuer un signalement interne ou externe, en lui précisant les procédures à suivre et de recueillir des informations relatives à d'éventuels manquements sur l'établissement des canaux de signalement interne ; 2° de sensibiliser le public à la législation sur la protection des lanceurs d'alerte ; 3° d'informer les autorités respectivement compétentes de manquements aux obligations de l'article 6 (obligation d'établir des canaux de signalement interne) desquelles l'office a connaissance ; 4° de recueillir, en collaboration avec les autorités compétentes et les autorités judiciaires, les informations nécessaires à l'établissement du rapport annuel ; 5° d'élaborer des recommandations sur toute question relative à l'application de la présente loi et de les soumettre aux autorités compétentes et 6° d'assurer les missions qui lui sont attribuées dans la procédure de signalement externe.

299. L'OSIG informe et aide, conformément aux articles 9 et 13 de la [loi du 16 mai 2023](#), toute personne souhaitant effectuer un signalement interne ou externe, en lui précisant les procédures à suivre. Depuis sa création, l'OSIG a accompagné un certain nombre de lanceurs d'alerte potentiels et ce en étroite collaboration avec les autorités compétentes. L'OSIG a ainsi accompagné 80 personnes qui souhaitaient faire un signalement en 2024, contre plus d'une centaine en 2025. Il n'y a cependant aucune statistique sur le nombre de personnes ayant bénéficié du statut de « lanceur d'alerte », étant précisé qu'une telle notion ne figure ni dans la loi du 16 mai 2023, ni dans la directive, et relève plus d'une commodité de langage. En effet, la loi réserve la reconnaissance de la qualité de lanceur d'alerte, et donc l'octroi des mesures protectrices liées à cette reconnaissance, aux seules juridictions, selon le cas de l'ordre judiciaire ou administratif, saisies par un lanceur d'alerte ayant subi des représailles et qui en demanderait la nullité ou un dédommagement financier.

300. Afin de coordonner les travaux de mise œuvre de la loi et dans le but d'établir de bonnes pratiques et une coopération efficace en matière de protection des lanceurs d'alerte, l'OSIG a établi un réseau d'autorités compétentes et a tenu plusieurs consultations avec les institutions publiques concernées, y compris avec les représentants du ministère public. Depuis sa création, l'OSIG s'est engagé dans diverses initiatives de sensibilisation, à la fois à destination du grand public, des potentiels lanceurs d'alerte et des entités concernées par les obligations liées à l'établissement et au suivi des canaux et procédures de signalement

interne. Dans cette optique, l'OSIG a initié fin 2024 une campagne de sensibilisation qui progresse activement. Parmi les actions prévues pour le premier semestre 2025 figuraient la publication d'une brochure, la diffusion d'une vidéo explicative et la mise à disposition d'autres documents de support. Par ailleurs, en 2024, l'Office a commencé à mener, en étroite collaboration avec les autorités compétentes, des contrôles des canaux et procédures de signalement interne en place.

Le traitement d'un signalement et les modalités de protection

301. Les canaux pour la réception des signalements doivent être conçus, établis et gérés de manière à garantir la confidentialité de l'identité de l'auteur de signalement et de tout tiers mentionné dans le signalement et qui empêche l'accès auxdits canaux par des membres du personnel non autorisé. Après son signalement, un accusé de réception est adressé à l'auteur dans un délai de sept jours. Le responsable pour la réception des signalements doit être une personne ou un service impartial compétent pour assurer le suivi (service juridique, chargé de la protection des données, personne spécialement désignée, etc.). Cette personne ou ce service maintiendra la communication avec l'auteur de signalement et, si nécessaire, lui demandera d'autres informations et lui fournira un retour d'informations. Un retour d'information doit être garanti à l'auteur dans un délai de trois mois. Les canaux internes permettent d'effectuer des signalements par écrit ou oralement ou les deux, dans une des trois langues administratives du pays (français, allemand et luxembourgeois). Il est possible d'effectuer des signalements oralement par téléphone ou via d'autres systèmes de messagerie vocale et, sur demande de l'auteur de signalement, par le biais d'une rencontre en personne dans un délai raisonnable.

302. Toutes les formes de représailles, y compris les menaces et tentatives de représailles, sont interdites à l'égard des lanceurs d'alerte, en raison du signalement qu'ils ont effectué dans les conditions de la loi. Sont notamment interdits : la suspension d'un contrat de travail, la mise à pied, le licenciement, le non-renouvellement ou la résiliation anticipée d'un contrat de travail à durée déterminée ou des mesures équivalentes ; la rétrogradation ou le refus de promotion ; le transfert de fonctions, le changement de lieu de travail, la réduction de salaire, la modification des horaires de travail ; la suspension de la formation ; les mesures disciplinaires imposées ou administrées, réprimande ou autre sanction, y compris une sanction financière ; la non-conversion d'un contrat de travail temporaire en un contrat permanent, lorsque le salarié pouvait légitimement espérer se voir offrir un emploi permanent ; la coercition, l'intimidation, le harcèlement ou l'ostracisme ; la discrimination, le traitement désavantageux ou injuste ; l'évaluation de performance ou l'attestation de travail négative ; le préjudice, y compris les atteintes à la réputation de la personne, en particulier sur les réseaux sociaux, ou les pertes financières, y compris la perte d'activité et la perte de revenu ; la mise sur liste noire sur la base d'un accord formel ou informel à l'échelle sectorielle ou de la branche d'activité, pouvant impliquer que la personne ne trouvera pas d'emploi à l'avenir au niveau du secteur ou de la branche d'activité ; la résiliation anticipée ou l'annulation d'un contrat pour des biens ou des services ; l'annulation d'une licence ou d'un permis ; l'orientation vers un traitement psychiatrique ou médical.

303. Sont punies d'une amende de 1 250 à 25 000 EUR, les personnes qui exercent des mesures de représailles ou qui intentent des procédures abusives contre les auteurs de signalement.

304. Toute mesure de représailles visée à l'article 25, points 1° à 6°, 9°, 12° et 13° est nulle de plein droit. Le lanceur d'alerte peut, dans les 15 jours de la notification de la mesure, saisir la juridiction compétente pour constater la nullité et ordonner la cessation de la mesure de représailles. Une action judiciaire en réparation du dommage causé par toute mesure de représailles est également possible, même après le délai précité de 15 jours. Il existe dans ce cas une présomption que le préjudice a été causé en représailles au signalement ou à la divulgation.

305. Lorsque le signalement est conforme aux dispositions prévues, les lanceurs d'alerte ne sont pas considérés comme ayant enfreint une restriction à la divulgation d'informations et n'encourent aucune responsabilité de ce fait, pour autant qu'ils aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique de telles informations était nécessaire pour révéler une violation en vertu de la loi. Les auteurs de signalement n'encourent aucune responsabilité en ce qui concerne l'obtention des informations qui sont signalées ou divulguées publiquement, ou l'accès à ces informations, à condition que cette obtention ou cet accès ne constitue pas une infraction pénale autonome.

306. Dans les procédures judiciaires, y compris pour diffamation, violation du droit d'auteur, violation du secret, violation des règles en matière de protection des données ou divulgation de secrets d'affaires, ou pour des demandes d'indemnisation fondées sur le droit privé, le droit public ou le droit collectif du travail, les lanceurs d'alerte n'encourent aucune responsabilité du fait des signalements ou des divulgations publiques effectués au titre de la [loi du 16 mai 2023](#). Ces personnes ont le droit d'invoquer ce signalement ou cette divulgation publique pour demander l'abandon de la procédure, à condition qu'elles aient eu des motifs raisonnables de croire que le signalement ou la divulgation publique était nécessaire pour révéler une violation.

307. Pour ce qui est des statistiques relatives aux signalements reçus, l'Office des signalements collecte « les informations nécessaires à l'établissement du rapport annuel » en collaboration étroite avec les autorités compétentes et les autorités judiciaires, conformément à l'article 9 de la [loi du 16 mai 2023](#). Ces informations couvrent notamment les statistiques sur le nombre de signalements reçus et le nombre d'enquêtes et de procédures engagées ainsi que leurs résultats. Au cours de l'année 2023⁹⁹, les autorités compétentes ont reçu 223 signalements, dont 121 pour lesquels l'instruction a été clôturée. 102 signalements faisaient l'objet d'un suivi au 31 décembre 2023. Les autorités compétentes ont reçu 547 signalements en 2024, qui ont fait l'objet de 328 enquêtes ouvertes au cours de l'année 2024. 250 enquêtes ont été clôturées en 2024, ce chiffre incluant également les décisions de clôture relatives à des dossiers initiés en 2023. Au 31 décembre 2024, 166 enquêtes étaient encore en cours d'instruction¹⁰⁰. Pour l'année 2025, la collecte des statistiques est en cours.

Répression et sanctions

Mécanismes répressifs non pénaux

⁹⁹ Voir [Rapport d'activités 2023](#) de l'Office des signalements, pp. 8-10. Ce rapport couvre la période du 1^{er} septembre 2023, date d'entrée en fonction de l'office, au 31 décembre 2023.

¹⁰⁰ Voir [Rapport d'activités 2024](#) de l'Office des signalements, pp. 17-22.

Procédure disciplinaire

308. La [loi communale de 1988](#) attribue au Gouvernement la surveillance à l'égard du bourgmestre et des échevins. Elle s'apparente au pouvoir disciplinaire. En cas d'inconduite notoire, de faute ou de négligence graves, les échevins peuvent être suspendus ou démis de l'exercice de leurs fonctions par le ministre de l'Intérieur, et le bourgmestre – par le Grand-Duc (articles 41 et 63). Les expressions « inconduite notoire » ou « négligence grave » ne sont pas définies ou précisées par la loi et laissent une large liberté d'appréciation au pouvoir central. Si le Grand-Duc ou le ministre de l'Intérieur ont bien le droit de prononcer la révocation ou la suspension dans les cas déterminés par la loi, ils commettraient cependant un excès de pouvoir en infligeant aux bourgmestres et échevins des peines moindres, non prévues par la loi, à savoir l'avertissement, la réprimande ou la retenue de l'indemnité. Leurs décisions encourraient la sanction du Tribunal administratif devant lequel un recours en annulation ne manquerait pas d'être porté.

309. 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. Les bourgmestres et échevins révoqués ou suspendus qui continuent à exercer leurs fonctions tombent sous l'application de l'article 262 du Code pénal qui prévoit une peine d'emprisonnement de huit jours à un an et une amende de 251 à 5 000 EUR.

310. L'article 37 de [loi communale de 1988](#) prévoit qu'en cas de rejet par le conseil communal du projet de budget présenté par le collège des bourgmestre et échevins, le conseil communal peut adopter une motion de censure à la majorité des membres composant le conseil. Dans ce cas, les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déclarés démissionnaires. Le bourgmestre est démis de ses fonctions par le Grand-Duc et les échevins le sont par le ministre de l'Intérieur.

311. En revanche, ni le conseil communal, ni le collège échevinal n'ont le droit d'exercer une action de nature disciplinaire, même sous une forme atténuée par exemple en exprimant des regrets contenant un blâme à l'égard du bourgmestre ou des échevins. Sont donc contraires à la loi, et partant annulables, les délibérations du conseil communal concernant un acte du bourgmestre ou critiquant sa gestion, invitant le bourgmestre à donner sa démission, regrettant l'attitude prise par le collège échevinal au sujet de la passation d'un acte de vente ou contenant des remarques blessantes à l'égard du bourgmestre.

312. Le [projet de loi n° 8218](#) propose une modification des modalités relatives à la motion de censure. En l'état actuel de la législation, une motion de censure ne peut être présentée qu'à l'occasion du projet de budget présenté par le collège des bourgmestre et échevins. Aux fins de ne plus bloquer le collège des bourgmestre et échevins lors du projet de budget, le projet de loi propose de l'en détacher. Ainsi, le conseil communal pourra adopter une motion de censure à tout moment sauf dans les douze mois précédant et suivant les élections communales ordinaires. Plus encore, il ne pourra y avoir plus de deux motions de censure entre deux élections communales ordinaires et qu'une seule motion par un an. Une autre nouveauté proposée est que le conseil communal pourra adopter une motion de censure individuelle, à l'égard d'un membre du collège des bourgmestre et échevins, ou une motion collective à l'égard de l'organe collégial précité.

313. En outre, tout préposé/ agent public est légalement tenu de signaler les manquements disciplinaires de ses subordonnés. À défaut, il engage sa propre responsabilité disciplinaire. Ce signalement se fait par tous moyens (plainte, signalement hiérarchique ou par lanceur d'alerte, informations diffusées dans les médias, etc.) et de la façon la plus appropriée, mais généralement par voie hiérarchique à destination de l'autorité disciplinaire qui est, dans le secteur communal, le collège des bourgmestre et échevins. Ainsi, une procédure disciplinaire commence toujours par le signalement d'un manquement disciplinaire entre les mains de l'autorité disciplinaire.

314. Sur base de ce signalement, l'autorité disciplinaire décide s'il y a lieu de lancer une procédure disciplinaire pour les faits dénoncés. Si elle décide de ne pas engager de procédure, elle engage sa responsabilité politique. Si, au contraire, elle décide de lancer une procédure disciplinaire, elle en saisit le CGID pour instruction.

315. Le Commissariat du Gouvernement chargé de l'instruction disciplinaire (CGID) a été institué en 2003 comme organe indépendant chargé de l'instruction disciplinaire. En tant qu'administration, le CGID dispose de moyens propres pour l'exécution de ses missions. Les commissaires instructeurs disposent ainsi d'un secrétariat qui est chargé du traitement administratif des dossiers à instruire. En 2006, la compétence du CGID a été élargie au secteur communal. En cas de violation d'une de ces obligations par un fonctionnaire (étatique ou communal), le CGID sera donc chargé d'une éventuelle instruction disciplinaire, sans préjudice de poursuites pénales éventuelles.

316. Dans ce cadre, le CGID procède tout d'abord à une analyse de recevabilité du dossier (compétence de l'autorité de saisine, soumission de l'agent au droit statutaire, prescription des faits et libellé obscur). Toute affaire recevable est ensuite instruite à charge et à décharge des éléments reprochés par audition des agents poursuivis et des témoins entendus. Lorsque les faits sont jugés établis, le CGID rédige un rapport soit à destination du collège des bourgmestre et échevins, soit du Conseil de discipline, qui prononcent une sanction ou classent l'affaire sans suites. À la fin de l'instruction, le CGID aiguille le dossier soit vers le collège des bourgmestre et échevins pour l'application d'une sanction mineure, soit vers le Conseil de discipline dans les autres cas. Le Conseil de discipline, qui est composé paritairement et présidé par un magistrat, prend ses décisions collégalement sous le secret du délibéré. Il siège en audience publique (article 75 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux).

317. L'autorité disciplinaire peut, pendant la durée de la procédure, suspendre l'agent poursuivi de l'exercice de ses fonctions pendant la durée de la procédure. Le même pouvoir appartient subsidiairement au CGID dont la décision de suspension doit être confirmée par l'autorité disciplinaire dans les huit jours sous peine de caducité. En cas de prononcé d'une sanction mineure par le collège des bourgmestre et échevins, il peut être introduit un recours devant le Conseil de discipline, dont la décision est elle-même susceptible de recours devant les juridictions administratives. Les sanctions qui peuvent être prises, conformément à la loi modifiée du 24 décembre 1985 (article 58) vont d'un simple avertissement à l'exclusion temporaire des fonctions, la mise à la retraite d'office ou la révocation.

318. De 2022 à 2025, la Ville de Luxembourg a eu à connaître de 19 affaires disciplinaires, dont une affaire relative au non-respect d'une décision du collège échevinal quant à une demande d'activité accessoire commerciale, et pour laquelle le Conseil de discipline a décidé

de prononcer une sanction de rétrogradation. Au cours des trois dernières années, deux procédures disciplinaires ont été lancées par le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Dudelange, avec saisine du CGID.

319. Le tableau ci-dessous indique le taux d'affaires procédant d'instructions disciplinaires au niveau du secteur communal instruites par le CGID depuis 2019 et depuis 2003.

		Total Affaires	Affaires Communes	Affaires État	Pourcentage Commune
Affaires	2019-15/09/2025	622	143	479	+ 23%
TOTAL Affaires	2003-15/09/2025	1681	388	1293	+ 23,1%

Procédures pénales

320. Les personnes élues ou nommées à une fonction politique, ainsi que les agents publics des autorités infranationales, ne jouissent pas d'immunités ou d'autres privilèges procéduraux. Aucune procédure pénale spéciale, différente de celle applicable aux autres citoyens, ne s'applique à leur égard.

321. Le [projet de loi n° 8052](#) entend modifier le Code pénal pour supprimer l'immunité pénale des communes. Ceci est dans le but de protéger les membres des organes légaux des communes et des entités assimilées qui voient engager leur responsabilité pénale pour des faits commis dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions en tant que mandataires publics.

Statistiques

322. Il est difficile d'identifier les affaires de corruption (au sens large, comprenant notamment le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts et la concussion) ayant impliqué des élus locaux et agents publics locaux en raison du fait que la qualité exacte de l'agent public poursuivi ou condamné n'est pas renseignée dans les statistiques disponibles. Toutefois, les affaires suivantes ont pu être identifiées :

Année	Infractions	Personnes concernées	Statut	Commentaires
Affaires pour lesquelles la procédure pénale est en cours				
2019	Prise illégale d'intérêts et détournement de deniers publics	Élu local	La chambre du conseil du tribunal d'arrondissement, saisie du règlement de la procédure de l'instruction, a ordonné fin 2024 le renvoi devant la juridiction répressive. Cette décision a été frappée d'appel.	La décision de renvoi devant une chambre correctionnelle du tribunal d'arrondissement de Luxembourg a été confirmée par un arrêt de la Chambre du conseil de la Cour

				d'appel le 11 juin 2025.
2020	Prise illégale d'intérêts	Élu local	Information judiciaire en cours	
2021	Prise illégale d'intérêts	Élu local	Information judiciaire en cours	
2021	Corruption	Agent public local	Information judiciaire en cours	
2023	Prise illégale d'intérêts	Élu local	Enquête préliminaire en cours	
2024	Corruption	Élu local	Information judiciaire en cours	
Affaires terminées				
2020	Corruption	Élu local	L'affaire s'est soldée par un non-lieu à poursuite.	
Affaires pour lesquelles une juridiction pénale a statué sur le fond de l'accusation				
2021	Corruption passive pour avoir abusé de son influence au sein du conseil communal ; faux et usage de faux ; prise illégale d'intérêts ; blanchiment	Bourgmestre d'une commune	Le bourgmestre a été condamné à une peine d'emprisonnement de 30 mois avec sursis et à une amende de 25 000 euros. Les juges ont également ordonné la confiscation du terrain acquis par le bourgmestre comme objet et produit de la corruption.	<i>Cour d'appel 4 mai 2021, n° 141/21</i>
2024	Faux en écritures, escroquerie et association de malfaiteurs pour avoir établi des fausses factures de prestataires fictifs de l'administration communale ; corruption passive et blanchiment	Deux agents communaux	Les agents communaux ont été respectivement condamnés à sept ans d'emprisonnement dont quarante-deux mois avec sursis et à une amende de 50 000 euros, et à cinq ans d'emprisonnement dont trois avec sursis et à une amende de 30 000 euros. Les juges ont également ordonné la confiscation par équivalent de valeurs appartenant aux condamnés, dont plusieurs immeubles, à concurrence d'un	<i>Cour d'appel 13 mars 2024, n° 88/24</i>

			montant de plus de cinq millions d'euros, et leur attribution aux parties civiles.	
2024	Concussion (pour avoir intentionnellement accordé l'exonération d'une taxe communale d'un montant de plusieurs dizaines de milliers d'euros à une entreprise)	Bourgmestre et échevins d'une commune	Condamnation à une amende ; l'arrêt de condamnation a cependant été cassé pour chacun des trois prévenus par des arrêts de la Cour de cassation rendus en décembre 2024, au motif que la Cour d'appel n'avait pas correctement qualifié l'élément moral de l'infraction. L'affaire doit donc reparaître à la Cour d'appel.	<i>Cour d'appel 12 mars 2024, n° 84/24</i>
2025	Corruption, trafic d'influence (avantages indus, notamment de la part d'entreprises bénéficiaires de marchés publics), concussion (manipulations du système de badge mis en place par l'administration communale, visant à masquer de nombreuses absences)	Fonctionnaire communal	Le Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, siégeant en matière correctionnelle, a condamné le fonctionnaire communal à une peine d'emprisonnement de dix-huit mois avec sursis, à une amende de 65 000 euros et a ordonné la confiscation d'un montant de 12 945 euros saisi en espèces.	<i>Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg, 2 avril 2025, n° 1216/2025</i>

Les membres de l'organe de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), proviennent de tout le continent européen et comprennent également les États-Unis d'Amérique et le Kazakhstan.

Membres du GRECO (48) par date d'adhésion :

Belgique, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Islande, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède (États fondateurs – 1er mai 1999) ; Pologne (20 mai 1999), Hongrie (9 juillet 1999), Géorgie (16 septembre 1999), Royaume-Uni (18 septembre 1999), Bosnie-Herzégovine (25 février 2000), Lettonie (27 juillet 2000), Danemark (3 août 2000), États-Unis d'Amérique (20 septembre 2000), Macédoine du Nord (7 octobre 2000), Croatie (2 décembre 2000), Norvège (6 janvier 2001), Albanie (27 avril 2001), Malte (11 mai 2001), la République de Moldavie (28 juin 2001), les Pays-Bas (18 décembre 2001), le Portugal (1er janvier 2002), la Tchéquie (9 février 2002), la Serbie (1er avril 2003), la Turquie (1er janvier 2004), l'Arménie (20 janvier 2004), l'Azerbaïdjan (1er juin 2004), l'Andorre (28 janvier 2005), l'Ukraine (1er janvier 2006), Monténégro (6 juin 2006), Suisse (1er juillet 2006), Autriche (1er décembre 2006), Italie (30 juin 2007), Monaco (1er juillet 2007), Liechtenstein (1er janvier 2010), Saint-Marin (13 août 2010) et Kazakhstan (16 janvier 2020).

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 46 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont adhéré à la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme veille à la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

