

**OLA**  
**(Observatory on Local Autonomy)**

**La gouvernance locale dans les Etats-membres  
de l'Union européenne**

# **L'autonomie locale au Luxembourg**

**Mars 2010**



**François Benchendikh,**

**Maître de conférences à l'IFU Université de Paris 8  
CERAPS UMR 8026 CNRS**

## Le Luxembourg : une « *monarchie constitutionnelle décentralisée* » ?



Démocratie représentative organisée sous la forme d'une monarchie constitutionnelle<sup>1</sup>, le Grand-Duché du Luxembourg est aujourd'hui divisé en communes, au nombre de 116<sup>2</sup>. Celles-ci sont constituées sous la forme de trois districts, dont les chefs-lieux sont établis à Luxembourg<sup>3</sup>, Diekirch<sup>4</sup> et Grevenmacher<sup>5</sup>. Un autre niveau d'administration locale existe : le canton (au nombre de 12). Mais, comme le district, les cantons ne peuvent être considérés comme des collectivités territoriales. Ils n'ont qu'un rôle purement électoral et les districts sont des subdivisions administratives du pays, surveillant de manière générale la gestion des administrations communales.

L'organisation des communes luxembourgeoises est ainsi fondée sur le principe de la décentralisation qui trouve son expression dans l'article 107 de la

---

<sup>1</sup> Le texte fondateur de l'État luxembourgeois est le traité de Londres du 19 avril 1839. En 1839, le rattachement de la quasi-totalité du territoire luxembourgeois à la Belgique cesse. Le traité de 1839 consacre le partage du Luxembourg. Cinq districts sur huit, situés à l'ouest du pays, sont attribués à la Belgique et les trois autres forment le Grand-Duché de Luxembourg, qui sera dorénavant un État autonome et souverain, placé sous la garantie des Grandes Puissances, avec comme monarque le Roi des Pays-Bas.

<sup>2</sup> Il est important de préciser que deux tiers des communes luxembourgeoises comptent moins de 3 000 habitants.

<sup>3</sup> Le district de Luxembourg regroupe les cantons de Capellen, Esch-sur-Alzette, Luxembourg et Mersch.

<sup>4</sup> Le district de Diekirch est composé des cantons de Clervaux, Diekirch, Redange, Wiltz et Vianden.

<sup>5</sup> Le district de Grevenmacher comprend les cantons d'Echternach, Grevenmacher et Remich.

[Constitution](#)<sup>6</sup> et dans la [loi communale modifiée du 13 décembre 1988](#)<sup>7</sup>. Si la décentralisation est un concept utilisé au Luxembourg, cependant, du fait de l'exiguïté du territoire luxembourgeois, il ne connaît ni région ni province, ni département, de sorte que la commune est la seule application du principe de décentralisation territoriale, raison pour laquelle nos développements vont être presque exclusivement consacrés à l'administration communale.

Les communes sont créées soit par érection en commune distincte de fractions d'une ou de plusieurs communes, soit par fusion de deux ou de plusieurs communes ou modification de leurs limites. La dénomination de *ville* est attribuée par la loi<sup>8</sup>, comme le reconnaît l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1988. Concernant le nom des communes, le changement de nom ne peut se faire que par la loi, sur la demande du conseil communal. Les règles régissant le droit des communes luxembourgeoises se situent essentiellement à l'article 107 de la

---

<sup>6</sup> (Révision du 13 juin 1979)

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

(Révision du 23 décembre 1994)

« (2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune ; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi ».

(Révision du 13 juin 1979)

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

(Révision du 23 décembre 1994)

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

(Révision du 13 juin 1979)

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

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

<sup>7</sup> Mém. A n° 64 du 13 déc. 1988, p. 1222 ; doc. parl. 2675.

<sup>8</sup> Elle est acquise aux communes de Luxembourg, Diekirch, Differdange, Dudelange, Echternach, Esch-sur-Alzette, Ettelbruck, Grevenmacher, Remich, Rumelange, Vianden et Wiltz comme le précise l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1988.

Constitution ainsi que dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

En outre, on notera que les communes luxembourgeoises sont antérieures à la naissance même de l'État luxembourgeois qui n'existe, dans sa forme actuelle, que depuis le Traité de Londres du 19 avril 1839, ce qui renforce encore un peu plus la place symbolique de l'institution communale.

Sans remettre en cause la place importante de l'institution communale, se développent, au Luxembourg, des syndicats de communes (depuis la loi du [23 février 2001](#)<sup>9</sup>, qui a remplacé la loi du 14 février 1900). Ainsi, un syndicat de communes, ayant le caractère d'établissement public, permet à au moins deux communes de s'associer en vue d'œuvres ou de services d'intérêt communal. Pour ce faire, les syndicats de communes disposent d'un patrimoine et d'une administration propres, distincts des communes associées en vue de la gestion plus ou moins autonome du service pour lequel il a été constitué. L'autonomie de ces établissements publics locaux ne leur permet évidemment pas de s'exonérer de la tutelle administrative à l'instar des communes membres. Ce moyen privilégié de collaboration des communes est légitimé par leur petitesse comme se fut également le cas en France.

Le Luxembourg ne connaît qu'un seul niveau de collectivité territoriale : la commune « *collectivité autonome, à base territoriale* » comme le reconnaît l'article 107 de la Constitution (I). L'institution communale occupe, comme on l'a dit, une place prééminente au sein de l'État luxembourgeois, limitée cependant par le contrôle de certains de ses actes par l'État fédéral et par la place laissée à la démocratie locale (II).

---

<sup>9</sup> Mém. A - 36 du 26 mars 2001, p. 859 ; doc. parl. 4138.

## I- Les communes luxembourgeoises : « collectivités autonomes, à base territoriale »

Plusieurs organes différents composent la commune luxembourgeoise (conseil communal, collège du bourgmestre et des échevins, bourgmestre<sup>10</sup>) qui forment ensemble le corps communal (A). Ce triptyque exerce différentes compétences dans le cadre de l'autonomie communale (B).

### **A- Le corps communal fondement de la démocratie locale**

Le conseil communal a vocation à représenter la commune. Il est composé de conseillers communaux élus directement par les électeurs de la commune<sup>11</sup>, pour une durée de six ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier qui suit l'élection. Dans les communes de plus 3 000 habitants, les élections se font au scrutin de liste à la représentation proportionnelle<sup>12</sup>. Dans les autres, c'est le système de la majorité relative qui s'applique.

Pour être élu, il est nécessaire que le candidat réponde à certaines conditions. Il faut être âgé d'au moins 18 ans le jour de l'élection, être de nationalité luxembourgeoise ou ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne. Il faut avoir sa résidence habituelle depuis six mois au moins sur le territoire de la commune dans laquelle on pose sa candidature, ne pas être condamné à une peine criminelle ou correctionnelle impliquant l'emprisonnement, ni être placé sous tutelle. Pour les non Luxembourgeois, il faut en plus résider au Luxembourg depuis cinq ans au moins lors du dépôt de candidature. En outre, il existe des situations d'incompatibilités. En effet,

---

<sup>10</sup> Article 4 de la loi communale de 1988.

<sup>11</sup> Article 107.2 de la Constitution.

<sup>12</sup> Article 226 de la loi électorale du 18 février 2003 (texte coordonné), Mém. A n° 38 du 6 mars 2009, p. 470.

Voir : Daniel Martins, *Les modes de scrutin des élections locales dans les vingt-sept États membres de l'Union européenne*, RFD const., 2008, n°75, p. 263-282.

certaines occupations ne peuvent, aux termes de la loi, se cumuler avec le mandat de conseiller communal. Elles risquent de fausser le rôle que les conseillers sont appelés à jouer au sein du conseil communal.

Les fonctions et situations incompatibles avec le mandat de conseiller communal sont ainsi énuméré par l'article 194 de la loi électorale. Ne peuvent ainsi faire partie du conseil, les personnes recevant un salaire ou une rémunération, de la commune, le personnel enseignant de la commune ou encore les fonctionnaires de l'État, s'ils ont des fonctions qui peuvent avoir rapport avec la commune, notamment s'ils sont responsables d'un service recouvrant le territoire de la commune.

On notera qu'un élu ne peut participer à certaines délibérations du conseil communal dès lors qu'il a un intérêt direct ou indirect dans une affaire soumise aux délibérations du conseil communal dont il est membre, ni participer aux discussions et votes concernant ce point. Le délit d'immixtion est réprimé par le Code pénal.

Le nombre d'élus au conseil municipal est fonction du nombre d'habitants dans la commune (voir tableau en annexe). Les élections ont lieu le deuxième dimanche du mois d'octobre. Il est cependant prévu qu'en cas de dissolution du conseil communal par le Grand-Duc (article 107, al. 3, de la Constitution), les élections ont lieu au plus tard dans les trois mois qui suivent l'arrêté de dissolution (art. 190 de la loi électorale). Durant la vacance, le collège des bourgmestre et échevins continue d'exercer ses fonctions.

Le conseil communal se réunit périodiquement au moins une fois tous les trois mois mais également toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions.

Il est convoqué par le collège des bourgmestre et échevins ou, en cas d'urgence, par le bourgmestre seul. En outre, la majorité des membres du conseil ou le ministre de l'Intérieur, sur demande écrite et motivée, peut contraindre le collège des bourgmestre et échevins à convoquer le conseil, avec l'ordre du jour

proposé, dans un délai maximum de quinze jours (art. 12 de la loi communale).

Le conseil communal est l'organe délibérant de la commune. Il a ainsi pour fonction de déterminer tout ce qui est d'intérêt communal (art. 28 de la loi communale). Il a vocation également à délibérer ou à donner son avis toutes les fois que cela est requis par les lois et règlements ou demandés par l'autorité supérieure.

Par conséquent, 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.

On notera qu'avant leur entrée en fonction, les conseils communaux doivent prêter serment comme l'impose la loi communale auprès du bourgmestre, sauf s'ils viennent d'être réélus<sup>13</sup>.

Le collège des bourgmestre et échevins est l'organe d'exécution et d'administration journalière de la commune. Il se compose d'un bourgmestre et de deux échevins. Toutefois, par exception, 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, excepté dans la Ville de Luxembourg où le nombre des échevins peut être fixé à six.

Le bourgmestre est nommé par le Grand-Duc, parmi les membres luxembourgeois du conseil communal, pour un mandat de six ans, mandat renouvelable. Avant d'entrer en fonction, le bourgmestre prête serment devant le ministre de l'Intérieur ou de son délégué qui est généralement le commissaire de district ou plus rarement un fonctionnaire supérieur du ministère de l'Intérieur. La démission des fonctions de bourgmestre est adressée au Grand-Duc et notifiée au conseil communal. Elle ne devient effective qu'après avoir été acceptée par le Souverain comme le prévoit l'article 61 de la loi du 13 décembre

---

<sup>13</sup> Article 6 de la loi communale de 1988 : « *Je jure fidélité au Grand-Duc, d'observer la Constitution et les lois du pays, et de remplir avec zèle, exactitude, intégrité et impartialité les fonctions qui me sont confiées* ».

1988. Eu égard au principe d'indépendance, qui régit les fonctions de bourgmestre et du conseil communal, la démission des fonctions de bourgmestre peut ne pas entraîner celle du conseil municipal. En d'autres termes, le bourgmestre démissionnaire peut demeurer membre du conseil municipal.

En ce qui concerne les échevins, ceux-ci prêtent serment devant le bourgmestre. Ce dernier est le président du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins. Malgré le principe collégial précité, le bourgmestre joue un rôle important et prépondérant au sein de ce collège et de l'administration communale. Tout comme le collège échevinal, le bourgmestre agit tantôt comme organe de la commune, tantôt comme organe de l'État. Nous nous intéresserons ici davantage au bourgmestre comme organe de la commune.

Les échevins sont nommés par le Grand-Duc (pour ceux des villes) ou par le Ministre de l'Intérieur (pour ceux des autres communes) ; les uns et les autres sont à choisir parmi les membres luxembourgeois du conseil communal (art. 39 de la loi communale).

Le conseil communal ne possède légalement aucun droit de présentation ni de proposition pour les nominations aux fonctions de bourgmestre ou d'échevins. En pratique, cependant, le conseil ou la majorité de ses membres émet un avis qui constitue en droit une simple indication et qui ne lie en rien le Grand-Duc ou le Ministre de l'Intérieur, mais auquel l'autorité ayant le pouvoir de nomination se rallie en fait.

Le bourgmestre et les échevins sont les représentants du Gouvernement dans la commune, d'où leur mode de désignation. Ils sont également, et principalement, les organes du pouvoir communal. Il est en conséquence souhaitable qu'ils disposent de la confiance et de l'appui de la majorité du conseil communal.

Le bourgmestre et les échevins répondent aux mêmes obligations en matière d'élection que le reste du conseil communal puisqu'ils en sont issus. Cependant, on peut leur ajouter d'autres restrictions que celles qui sont habituellement faite aux membres du conseil communal. Ainsi, ne peuvent être bourgmestre ou



échevins les membres de la Cour supérieure de justice, des tribunaux d'arrondissement, des justices de paix et des juridictions administratives, non compris leurs suppléants, les magistrats des parquets, les greffiers en chef et greffiers de la Cour supérieure de justice, des tribunaux d'arrondissement, des justices de paix et des juridictions administratives. Sont également exclus les ministres d'un culte.

Le collège du bourgmestre et des échevins constitue l'organe exécutif de la commune. Il dispose de compétences très nombreuses<sup>14</sup>, qui sont prévues à l'article 57 de la loi communale.

### ***B- Les compétences des différents organes de la commune fondées sur le principe de l'autonomie communale***

La Constitution confère aux communes l'autonomie communale, c'est-à-dire le pouvoir de gérer elles-mêmes par leurs propres organes le territoire et les intérêts communaux.

---

<sup>14</sup> *Indépendamment des attributions qui lui sont conférées par d'autres dispositions légales le collège des bourgmestre et échevins est chargé :*

*1° de l'exécution des lois, des règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels, pour autant qu'ils ne concernent pas la police ;*

*2° de la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal ;*

*3° 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 ;*

*4° de l'administration des établissements communaux et du contrôle des établissements publics placés sous la surveillance de la commune;*

*5° de la surveillance des services communaux ;*

*6° de la direction des travaux communaux ;*

*7° de l'administration des propriétés de la commune ainsi que la conservation de ses droits ;*

*(Loi du 5 août 2006)*

*«8° de l'engagement des ouvriers communaux sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, de la surveillance des fonctionnaires, employés et ouvriers de la commune, de l'application à ces personnes des mesures qui découlent impérativement de dispositions législatives ou réglementaires en matière de congés, promotions et autres droits statutaires ; »*

*9° du contrôle de la composition régulière des conseils des fabriques d'Église;*

*10° de la surveillance spéciale des hospices civils et des offices sociaux ;*

*Le collège visite ces établissements chaque fois qu'il le juge convenable, veille à ce qu'ils ne s'écartent pas de la volonté des donateurs et testateurs et fait rapport au conseil des améliorations à y introduire et des abus qu'il y a découverts ;*

*11° de la garde des archives, des titres et des registres de l'état civil.*

On notera l'importance que ce pays attache à la question de l'autonomie communale par le fait que le Grand-Duché de Luxembourg a été le premier pays à ratifier la Charte européenne de l'autonomie locale par un vote unanime de la Chambre des Députés, le 18 mars 1987.

L'article 107 de la loi fondamentale dispose que : « *les communes forment des collectivités autonomes à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant, par leurs organes, leur patrimoine et leurs intérêts propres* ».

La jurisprudence<sup>15</sup> fait régulièrement référence au principe d'autonomie, prévue à l'article 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale, et selon lequel « *le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution* ».

En ce qui concerne la loi de 1988, il n'est pas fait explicitement référence au principe d'autonomie, mais figure en revanche dans le texte les conséquences dudit principe. La reconnaissance de l'autonomie communale se traduit notamment par la présence à la tête de la commune de représentants communaux élus directement par les administrés.

Il incombe à ses représentants la gestion des affaires locales au nom des citoyens. L'autonomie communale renvoie de fait à la clause générale de compétences inscrite à l'article 28 de la loi communale de 1988 qui dispose que : « *le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal* ». Au regard de cette clause générale de compétences, on distingue au sein même du cadre juridique consacrant l'autonomie locale des communes luxembourgeoises deux types de compétences. Certaines sont obligatoires et d'autres facultatives. L'action du conseil communal diffère selon qu'elle s'exerce dans le domaine purement communal ou qu'elle porte sur les affaires lui étant confié par l'autorité supérieure.

Les affaires purement communales ont été définies plus particulièrement par deux décrets de la Révolution française, à savoir le décret du 14 décembre 1789

---

<sup>15</sup> CA, 11 déc. 2001 (n° 13407C), Pas. adm., V° Communes n° 7, p. 115.

relatif à la constitution des municipalités et le décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire. 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 régler la vie en communauté de leurs citoyens dans les domaines essentiels que sont l'hygiène, la sécurité et la paix. D'une manière générale, il s'agit de l'organisation des pouvoirs de police.

Les missions originaires des communes ancrées dans les décrets de la Révolution française ont été précisées et approfondies au cours du temps. La Constitution a confié directement certaines missions aux communes la gestion de leur territoire et de leur patrimoine (article 107), le pouvoir réglementaire (article 107), le droit d'établir des impositions communales (article 107), l'état civil (article 108), l'organisation de l'enseignement primaire (articles 23 et 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 enfin partagé des compétences entre l'État et les communes.

A côté de ces missions obligatoires, les communes peuvent s'adonner à des missions qualifiées de facultatives, dans la mesure où leur situation financière le permet. L'article 107 de la Constitution<sup>16</sup> ainsi que l'article 28 de la loi communale disposent que les communes règlent tout ce qui est d'intérêt communal.

Les compétences du conseil communal sont très vastes en ce qui concerne l'administration intérieure de la commune. Ainsi, le conseil communal décide sur tout ce qui concerne les biens communaux, les recettes, les dépenses, les travaux à effectuer, les établissements publics des communes... Il nomme, révoque et démissionne les fonctionnaires et employés de la commune. Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il

---

<sup>16</sup> Ainsi par exemple, en vertu de l'article 107 de la Constitution, il appartient au conseil communal seul d'accepter la rétrocession, par le titulaire, d'une concession funéraire comme d'octroyer une concession à un tiers (Trib. Lux., 17 octobre 1956, Pas. 17, p. 68).

peut établir des impositions communales nouvelles<sup>17</sup> (art. 99 et 102 de la Constitution).

La loi confère au conseil le soin de faire les règlements communaux (art. 107 de la Constitution), notamment des règlements de police, sanctionnés par des pénalités. Ces règlements communaux sont édictés au sujet de l'ordre public, de la sécurité des habitants et de l'hygiène publique, pourvu qu'ils ne soient pas contraires aux lois et règlements d'administration générale et que, particulièrement, ils n'empiètent pas sur le droit de propriété<sup>18</sup>.

Pour éviter que les communes puissent porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État, l'article 107 de la Constitution organise un contrôle de la gestion communale. Ce contrôle, appelé tutelle administrative, est exercé par le Grand-Duc, le Ministre de l'Intérieur et, sous le contrôle du Gouvernement, par les commissaires de district. La tutelle est organisée par la loi communale qui définit différentes mesures de contrôle à l'égard des actes des autorités communales.

On précisera également qu'il existe des compétences que les communes exercent en association avec l'État dans les domaines de l'environnement et de l'enseignement, par exemple.

Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du commissaire de district. Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à un des échevins (art. 67 de la loi communale).

Le collège échevinal n'a pas de pouvoir en la matière, sauf si des lois spéciales

---

<sup>17</sup> C'est ainsi qu'ils peuvent décréter le recouvrement à titre d'impôt des dépenses à faire pour la construction, la réparation et l'entretien des trottoirs, aucune atteinte n'étant portée au principe constitutionnel de l'égalité devant l'impôt même lorsque l'administration communale limite l'imposition à une catégorie déterminée de contribuables, tels les propriétaires riverains des trottoirs, du moment que tous ceux qui se trouvent dans les mêmes conditions de fait sont soumis à l'impôt d'une manière égale (Cour, 25 juillet 1933, Pas. 13, p. 45).

À l'inverse, est illégal comme dépassant le droit de police des communes et comme contraire à la liberté du commerce, le règlement communal qui soumet à une taxe les commerçants ne résidant pas sur le territoire de la commune dans le seul but d'assurer la protection du commerce local (Justice de paix Esch, 6 avril 1951, Pas. 15, p. 139).

<sup>18</sup> Justice de paix Diekirch, 29 déc. 1897, Pas. 6, p. 345.

lui en ont attribué postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 1930 *concernant l'étatisation de la police locale*<sup>19</sup>.

Le plan d'aménagement général d'une commune, ainsi que le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ont le caractère de règlements de police. Il appartient au bourgmestre de statuer sur les demandes en autorisation de construire, de transformer ou de démolir un bâtiment (art. 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 *concernant l'aménagement communal et le développement urbain*<sup>20</sup>).

Le bourgmestre, ou celui qui le remplace, signe les règlements et arrêtés du conseil communal et du collège échevinal, les publications, les actes et la correspondance de la commune. Ces documents sont contresignés par le secrétaire (art. 74 de la loi communale). Mais s'il le veut, le bourgmestre a la possibilité de déléguer à un ou plusieurs échevins la signature de la correspondance de la commune.

---

<sup>19</sup> [Mém. A n° 44](#) du 6 sept. 1930, p. 933.

<sup>20</sup> Mém. A n°141 du 4 août 2004, p. 1992 ; doc. parl. 4486.

## **II- Le contrôle et la régulation des actes des autorités communales**

La Constitution, en conférant aux communes l'autonomie communale, c'est-à-dire le droit de gérer elles-mêmes les intérêts exclusivement locaux, n'a pas voulu que les communes puissent porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État. C'est la raison pour laquelle l'article 107 de la Constitution organise aussi le contrôle des actes des organes communaux (A). Parallèlement à cette tutelle administrative, existent également des procédés qui, s'ils n'ont rien de comparable avec celle-ci, ont vocation à réguler quelque peu les compétences communales (B).

### ***A- L'autonomie communale limitée par le contrôle des actes***

Eu égard à sa reconnaissance par la Constitution et par la loi de 1988, l'autonomie de la commune est la règle, tandis que la soumission au contrôle de l'autorité supérieure constitue l'exception<sup>21</sup>. L'article 8 de la Charte, dont le titre est le « *contrôle administratif des actes des collectivités locales* », prévoit que « *tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi* ».

Ce contrôle des actes des autorités locales, également appelé tutelle administrative, est exercé par le Grand-duché, le Ministre de l'Intérieur et les commissaires de districts<sup>22</sup>. Elle prévoit différentes mesures de contrôle à l'égard des actes des autorités communales.

Les autorités communales soumises à la tutelle administrative sont le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins, le bourgmestre, le receveur, ainsi que les organes des syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes.

---

<sup>21</sup> CA, 11 déc. 2001 (n° 13407C), Pas. adm., V° Communes n° 7, p. 115.

<sup>22</sup> Art. 103 et s. de la loi du 13 déc. 1988, *op. cit.*

La tutelle administrative se résume dans un ensemble de pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieure aux fins d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiètements des organes des collectivités locales. En application des principes de l'autonomie communale, l'autorité supérieure ne peut qu'approuver ou improuver la décision de l'autorité locale ; une décision d'approbation, précise la jurisprudence<sup>23</sup>, n'a donc pas d'existence propre en dehors de son support nécessaire que constitue la décision approuvée avec laquelle elle forme un tout.

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

La tutelle administrative sur les actes est destinée à sanctionner la légalité des actes des autorités communales. Les différents procédés de tutelle peuvent être regroupés en procédés de tutelle générale et procédés de tutelle spéciale, suivant qu'ils s'appliquent indistinctement à tous les actes émanant des autorités communales ou seulement à certains actes spécialement désignés. Les procédés de tutelle générale sont la tutelle d'annulation, la tutelle de suspension et la nomination d'un commissaire spécial. Les procédés de tutelle spéciale sont la tutelle d'approbation et la substitution d'action.

La tutelle d'annulation confère au Grand-Duc le pouvoir d'annuler les actes collectifs et individuels des autorités communales qui sont contraires à la loi ou à l'intérêt général. La tutelle n'autorise pas, en principe, l'autorité supérieure à s'immiscer dans la gestion du service décentralisé et à substituer sa propre décision à celle des agents du service. Il ne s'agit donc pas d'un pouvoir de substitution mais bien uniquement d'un pouvoir de contrôle afin de vérifier si la décision n'est pas contraire à l'intérêt général<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> En attaquant la décision approuvée (en l'espèce, la peine disciplinaire de la révocation infligée par un conseil communal) en ayant pris soin de préciser la date d'approbation, un requérant conteste dans le même temps la décision d'approbation qui en constitue le complément indispensable, CE, 23 mai 1980, Bull. doc. comm. 20, 87 ; *Rec.* CE 1980.

<sup>24</sup> (TA 3-4-03 (14842, confirmé par arrêt du 21-10-03, 16405C); TA 5-5-03 (15435); TA 13-10-03 (11417, frappé d'appel 17188C)).

L'arrêté d'annulation doit être motivé et indiquer les moyens légaux ou les éléments d'intérêt général qui sont en cause et qu'il s'agit de protéger. Cette forme de tutelle peut s'appliquer indistinctement à tous les actes émanant des autorités communales, c'est-à-dire du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins, du bourgmestre, du receveur ainsi que des organes des syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes.

La tutelle de suspension est un moyen de tutelle générale réservé au Ministre de l'Intérieur. Elle tire sa base légale de l'article 104 de la loi communale et permet au Ministre de l'Intérieur de suspendre, par arrêté motivé, l'exécution de l'acte par lequel une autorité communale viole la loi ou lèse l'intérêt général. Les motifs de la suspension sont communiqués à l'autorité communale dans les cinq jours de la suspension. Si l'annulation de l'acte par le Grand-Duc n'intervient pas dans les quarante jours à partir de la communication à l'autorité communale, la suspension est levée.

En ce qui concerne la tutelle sur les personnes, elle est soit individuelle (révocation d'un bourgmestre ou d'un échevin), soit collective (dissolution du conseil communal). Elle s'apparente au pouvoir disciplinaire. La tutelle sur les personnes prises individuellement n'existe qu'à l'égard des bourgmestre et échevins qui sont à la fois organes communaux et représentants de l'État. Elle n'existe pas à l'égard des conseillers communaux. On retrouve la tutelle sur les personnes dans les dispositions suivantes de la législation.

En cas d'inconduite notoire, de faute ou de négligence graves, le bourgmestre, après avoir été entendu par le Ministre de l'Intérieur ou son délégué, mais également les échevins peuvent respectivement être suspendus de l'exercice de leurs fonctions par le Grand-Duc ou le ministre de l'Intérieur à l'exception des échevins des villes, auxquels le Grand-Duc seul peut donner leur démission. Cette suspension ne peut excéder trois mois, sauf à être renouvelé par décision motivée. Le bourgmestre et les échevins peuvent également être démis. Dans ces



conditions, ils ne peuvent plus siéger au collège des bourgmestre et échevins jusqu'au renouvellement du conseil communal qui suit cette démission.

On notera que l'article 107, alinéa 3, de la Constitution confère au Grand-Duc le droit de dissoudre le conseil communal. Ni la Constitution, ni la loi communale ne précisent les conditions dans lesquelles la dissolution peut avoir lieu. Il faut toutefois se rendre compte qu'il s'agit d'un acte très grave qui ne se justifierait que dans l'intérêt du fonctionnement du conseil communal lui-même.

Ainsi, force est donc de constater que le Grand-Duc dispose d'un pouvoir important, de surcroît dans un État unitaire, puisqu'il peut annuler les actes collectifs et individuels des autorités communales contraires à la loi ou même à l'intérêt général. L'arrêté d'annulation doit être motivé et préciser les moyens légaux ou les éléments d'intérêt général qui sont en cause et qu'il s'agit de protéger<sup>25</sup>. La jurisprudence est toutefois vigilante sur ce point étant donné que l'annulation d'un acte ne peut reposer sur des considérations d'opportunité<sup>26</sup>.

### ***B- La place importante laissée à la démocratie locale facteur d'équilibre des pouvoirs ?***

La démocratie locale est prévue par la loi communale du 13 décembre 1988. Celle-ci a prévu trois outils spécifiques : les commissions consultatives, le referendum local consultatif et les réunions informatives. Ces outils ont vocation à permettre à la population locale luxembourgeoise d'être régulièrement associée aux décisions communales permettant ainsi l'encrage de la démocratie locale.

Le recours aux commissions consultatives, d'abord, est prévu par l'article 15 de la loi de 1988. Ce dernier dispose que chaque conseil municipal a la possibilité de constituer des commissions consultatives dont la composition, le

---

<sup>25</sup> Article 103 de la loi du 13 déc. 1988, *op. cit.*

<sup>26</sup> CA 29-10-98 (10762C).

fonctionnement et les attributions sont fixés par règlement d'ordre intérieur. L'objectif de ces commissions thématiques est de préparer les réunions du conseil municipal.

Pour les conseils municipaux désignés par le système de la représentation proportionnelle, chaque groupement de candidats est représenté dans les commissions consultatives en fonction du nombre de ses élus au conseil. Au sein des communes de plus de 3 000 habitants, y participent exclusivement les membres du conseil communal.

En outre, dans les communes dont la population est inférieure à 3 000 habitants, sont présents dans les commissions les habitants ainsi que les membres du Conseil.

On notera qu'il existe également des commissions consultatives communales pour étrangers. Dans chaque commune, dont la population comprend plus de 20% d'étrangers, le conseil municipal doit constituer une commission consultative spéciale chargée des intérêts des résidents de nationalité étrangère sur le plan communal. Des résidents luxembourgeois et étrangers en feront partie. L'organisation et le fonctionnement de ces commissions sont fixés par règlement grand-ducal du 5 août 1989<sup>27</sup>.

Ensuite, le référendum consultatif est, quant à lui, prévu à l'article 35 de la loi de 1988. Le conseil communal peut recourir au référendum consultatif pour inviter les électeurs à se prononcer dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine. En revanche, le référendum est de droit lorsque la demande en est faite par un cinquième des électeurs dans les communes de plus de 3.000 habitants, et par un quart des électeurs dans les autres communes. Dans ces cas, le conseil a l'obligation d'organiser le référendum dans les trois mois de la demande.

Les modalités du référendum sont fixées par règlement grand-ducal. La participation au référendum consultatif est obligatoire pour les électeurs de la

---

<sup>27</sup> Mém. A - 59 du 5 septembre 1989, p. 1088 ; Rectificatif Mém. A - 87 du 31 décembre 1989, p. 1744.

commune.

Dans tous les cas, le référendum n'a qu'un caractère consultatif. Le conseil communal n'est pas dans l'obligation de satisfaire les doléances de la population municipale.

Existe également une troisième possibilité visant à inviter la population municipale aux décisions communales : la réunion informative, comme le prévoit l'article 36 de la loi communale de 1988. Le conseil communal ou le collège des bourgmestre et échevins dispose de la possibilité d'inviter les administrés de la commune, en totalité ou en partie, à faire connaître leur opinion au sujet d'un problème communal spécifique ; dans ce cadre, la participation des électeurs est facultative.

Enfin, on notera que, depuis 2005, la ville de Luxembourg a mis en place un forum de débat public sur une plateforme internet<sup>28</sup> structuré autour de différents thèmes : mobilité, environnement, urbanisme, sports... afin de permettre une meilleure communication entre l'administration et les usagés.

Ces différents outils ont vocation à apporter une plus value par rapport à une situation qui semble déjà propice à l'ancrage d'une démocratie participative, en permettant aux administrés luxembourgeois d'être régulièrement associés aux décisions. Mais il est toutefois important de relativiser ces mécanismes participatifs pour la bonne et simple raison que les choix arrêtés par la population ne permettent pas de contraindre les exécutifs municipaux. Les avis ne sont, en effet, que consultatifs, ce qui limite considérablement l'efficacité de la démocratie participative.

---

<sup>28</sup> <http://forum.vdl.lu/>

En conclusion, il est important d'indiquer que le Luxembourg est en train de réformer son administration locale afin « [...] *d'aboutir à un nouveau paysage communal et un réagencement des relations entre l'État et les communes* [...] »<sup>29</sup>.

L'objectif des pouvoirs publics luxembourgeois est notamment de réduire par la fusion le nombre des communes. Un texte devrait être publié au plus tard en juillet 2011 comme l'annonce le site internet du ministère de l'Intérieur<sup>30</sup>.

L'objectif de cette réforme est de rééquilibrer les structures territoriales, avec des communes fortes dans l'esprit de la Constitution, de renforcer des structures intercommunales performantes dans les espaces ruraux et urbains et de développer des régions opérationnelles et efficaces telles que prévues par l'aménagement du territoire<sup>31</sup>. On peut donc émettre l'hypothèse que l'importance laissée à l'institution communale risque de ne plus durer eu égard à l'affirmation de la place du syndicat de communes.

---

<sup>29</sup> Rapport d'activité 2008 du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, p. 8.

<sup>30</sup> [http://www.miat.public.lu/actualites/2009/03/1003\\_reforme\\_territoriale/index.html](http://www.miat.public.lu/actualites/2009/03/1003_reforme_territoriale/index.html) (consulté le 15 mars 2010).

<sup>31</sup> *Ibid.*

**Annexe I**  
**Présentation de l'organisation locale en fonction de la population**

<b>Nombre d'habitants</b>	<b>Membres du conseil communal</b>	<b>Nombre d'échevins</b>	<b>Durée du mandat</b>
Inférieur à 999	7	2	6 ans
De 1.000 à 2.999	9	2	6 ans
De 3.000 à 5.999	11	2	6 ans
De 6.000 à 9.999	13	2	6 ans
De 10.000 à 14.999	15	2 (possibilité de 3)	6 ans
De 15.000 à 19.999	17	2 (possibilité de 3)	6 ans
20.000 et plus	19	2 (possibilité de 4)	6 ans

La ville de Luxembourg représente cependant une exception puisque son conseil municipal est composé de 27 membres et peut compter jusqu'à 6 échevins.