

FICHE 1.4

L'AUTONOMIE COMMUNALE : FONDEMENT CONSTITUTIONNEL ET INTERNATIONAL

L'article 121, paragraphe 1er de la Constitution applicable depuis le 1er juillet 2023 définit les communes comme suit :

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

Il établit donc clairement le principe de l'autonomie communale, confère aux communes la personnalité juridique – qui leur permet notamment d'agir devant les tribunaux, même contre l'État – et précise que les communes disposent d'organes et d'un patrimoine propres, c'est-à-dire notamment de propriétés.

Autrement-dit, les communes sont des entités distinctes de l'État, qui se gouvernent elles-mêmes, dans le cadre de certaines limites, bien entendu.

La Constitution apporte en effet une double restriction à l'autonomie des communes. D'une part, ces dernières ne sont compétentes que sur leur propre territoire, d'autre part, leur action est limitée à ce qui fait partie de l'intérêt communal. Ce dernier « comporte outre le nécessaire, également l'utile et l'agréable de la collectivité publique concernée »¹.

L'article 28 de la loi communale reprend cette notion en disposant que « le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal [...] ». Même si cet article donne au conseil communal des compétences très vastes, qui dépassent les missions que la loi lui confie expressément, ses décisions ne doivent pas porter atteinte à l'intérêt général. En effet, celui-ci concerne tout le territoire national et est donc de la compétence de l'État.

Mentionnons également l'article 127 de la Constitution, qui dispose :

« 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. »

Ceci est la base de la surveillance de l'État sur les communes, sujet complexe présenté plus en détail dans → **chapitre 10**.

Ce qui nous intéresse dans le contexte de l'autonomie communale, ce sont les raisons pour lesquelles les autorités supérieures peuvent intervenir contre une décision communale. Une telle action est possible dans deux cas de figure :

- soit la décision est incompatible avec l'intérêt général,
- soit elle est contraire à la loi.

Le terme « loi » est à comprendre ici au sens large et désigne tout texte normatif qui s'impose aux communes, tels que la Constitution, la loi formelle, le règlement grand-ducal, etc. Ceci résulte du « principe de légalité »², qui est fondamental à tout État de droit.

Une dernière limite à mentionner est ce qu'on appelle « la compétence naturelle de l'initiative privée », résultant par exemple pour les particuliers du principe de liberté du commerce et de l'industrie. Il en résulte notamment que les communes doivent s'abstenir d'activités commerciales perturbant le libre jeu de la concurrence.

1 Tribunal administratif, 26 mai 2001, n°12335 du rôle, en se référant à l'auteur Robert Wilkin

2 Principe d'après lequel les autorités publiques doivent respecter la légalité (et qui traduit la subordination de l'administration à la loi) - Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, PUF, 2011

En résumé, on peut donc constater que l'autonomie communale est limitée par :

- la compétence territoriale et matérielle des communes,
- l'intérêt général,
- la légalité.

A côté de sa base constitutionnelle, l'autonomie communale est consacrée également par la Charte européenne de l'autonomie locale³ entrée en vigueur le 1er septembre 1988, qui la définit comme « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* »⁴.

Ouverte à la signature le 15 octobre 1985, la Charte a été ratifiée par les 46 États membres du Conseil de l'Europe. Le Grand-Duché de Luxembourg, pour sa part, a ratifié la Charte le 18 juillet 1987.

En tant que traité international, la Charte européenne de l'autonomie locale est, au Luxembourg, un texte d'une valeur supérieure à la loi. Elle est directement invocable devant les tribunaux, et le Conseil d'État s'y réfère souvent dans ses avis.

Si la définition fournie par la Charte se recoupe fortement avec celle figurant à l'article 121 de la Constitution, elle insiste plus que cette dernière sur le fait que l'autonomie communale s'exerce « *dans le cadre de la loi* ».

Même s'il s'agit d'un principe constitutionnel, l'autonomie communale est effectivement loin d'être absolue, mais, au contraire, fortement encadrée par le législateur.

³ <https://rm.coe.int/168071a600>

⁴ Article 3, paragraphe 1er de la Charte européenne de l'autonomie locale