

D'GEMENGEGETZ LIICHT GEMAACH

La loi communale pour tous



IMPRESSUM

**SYNDICAT DES VILLES ET
COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

3, rue Guido Oppenheim
L-2263 Luxembourg

T +352 44 36 58 - 1

E info@syvicol.lu

www.syvicol.lu

Mise en page & illustrations : COMED

Impression : reka

Première édition 2025

 PRINTED IN
LUXEMBOURG

VIRWUERT

Ufank vum Mandat 2018-2023 hat sech de Comité vum SYVICOL op de Fändel geschriwwen d'Gemengen an Zukunft méi a seng Aktivitéiten anzebannen a seng Memberechen och a punkto Erwaardungen un de Syndikat zu Wuert kommen ze loossen. Dat war eng vu senge Prioritéiten deemools, déi bis haut Gültgkeet huet.

„Zesummen an d'Zukunft“ war den Aktiounsplang, dee sech de SYVICOL doropshin am Kader vum sengem 35. Anniversaire am November 2021 ginn huet. Dat, nodeem hien de Gemengesecteur an engem Sondage an a 5 regionalen online Atelieren ëm seng Meenung gefrot hat. De Gemengesyndikat wollt deemools vun de Lokalpolitikerinnen a Lokalpolitiker wëssen, wou de Schong dréckt a wéi de Syndikat si beim Ausübe vun hirem Mandat an Zukunft nach besser ënnerstëtze kéint. Et goug ëm net manner wéi dem SYVICOL seng zukünfteg Ausriichtung.

Den Aktiounsplang oder d'Roadmap, déi mir eis am November 2021 zesumme mat de Lokalpolitikerinnen a Lokalpolitiker ginn hunn ass ambitiéis.

Mëttlerweil ass awer schonn ee groussen Deel vun dëse kuerz-, mëttel- a laangfristige Mesuren ëmgesat, wéi zum Beispill den neien Internetsite vum SYVICOL deen thematesch opgebaut ass, d'Rubrik mat de Bonnes pratiques aus de Gemengen, déi reegelméisseg wiisst, eng besser a méi direkt Informatioun a Kommunikatioun iwwert eis nei Austauschplattform www.gemengeplattform.lu, d'Rubrik mat all de staatleche Subsiden déi d'Gemenge kënnen ufroen an, virun allem, dem Volet Formatioun. Déi beschränkt sech entre-temps net nëmme méi just op d'Formation initiale pour élu(e)s no all Gemengewal, mee gëtt an dëser Mandatsperiod zu enger richteger Formation continue fir d'Lokalpolitiker ausgebaut.

„Zesummen an d'Zukunft“ war deemno net nëmme en eidele Slogan mee e ganz konkrete Plang, deen elo mat der Publikatioun „D'Gemengegesetz liicht gemaach“ ëm eng weider Measure méi komplett ginn ass. D'Zil vun dëser Verëffentlechung ass et de gesetzleche Kader vun de Gemengen, an haaptsächlech d'ofgeännert Gemengegesetz

vum 13. Dezember 1988, méi accessibel fir eis Lokalpolitikerinnen a Lokalpolitiker opzereeden. An ech denken, datt et eis ganz gutt gelongen ass eng dach komplex Matière op eng vill méi lieweg a virun allem méi verständlech Aart a Weis erëmzeginn.

A well fir de SYVICOL d'Publikatioun „D'Gemengegesetz liicht gemaach“ och ënnert de Volet Formation continue gehéiert, kritt all Lokalpolitikerin a Lokalpolitiker dëst Wierk gratis zur Verfügung gestallt. Et wär flott, wann „D'Gemengegesetz liicht gemaach“ e feste Bestanddeel vum politeschen Alldag an eise Gemenge géing ginn. Well mir sinn iwwerzeegt dovunner, dat dës Publikatioun ee wäertvollt Instrument ka si fir Informatiounen onkomplizéiert a liicht verständlech erëmzefannen.

Fir datt dat och an Zukunft esou bleibt, ass virgesinn datt reegelméisseg Updates publizéiert ginn esoubal de legale Kader sech ännert, iwwert déi eis Lokalpolitikerinnen a Lokalpolitiker och direkt informéiert ginn. Méi Informatiounen dozou gëtt et op der nächster Säit an op der Deckelssäit vum Classeur. A selbstverständlech fënnt een „D'Gemengegesetz liicht gemaach“ och op eiser Homepage www.syvicol.lu.

Domat wënschen ech lech „Bonne lecture“.



EMILE EICHER

President

Wann Dir Froen hutt oder eis wëllt ee Feedback ginn, zéckt net a schreift eis ganz einfach op www.gemengeplattform.lu.

NOTE EXPLICATIVE

Par la présente publication, « **D'Gemengesetz liicht gemaach** », le SYVICOL vise à présenter les règles portant sur les attributions, l'organisation et le fonctionnement des communes d'une façon simplifiée et abordable pour chacun.

La plupart de ces règles sont issues de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, mais certaines proviennent aussi d'autres textes, comme la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes.

Les auteurs se sont basés principalement sur les textes légaux, tout en incluant ponctuellement d'autres sources, telles que la jurisprudence, des circulaires ministérielles ou encore les supports de la formation initiale pour élu(e)s mis à disposition par le ministère des Affaires intérieures, qui peuvent être consultés sous www.gemengeplattform.lu.

Afin de faciliter l'accès aux informations, il a été décidé de les présenter sous forme de fiches thématiques. Celles-ci tendent à expliquer les différents sujets d'une manière compréhensible et suffisamment complète pour un usage quotidien, mais sans prétendre à l'exhaustivité. C'est le prix de la simplification. Néanmoins, l'ensemble des détails sont à portée de mains grâce à plus de 400 renvois aux articles applicables, qu'il est recommandé de consulter sur www.legilux.lu.

L'ouvrage reflète l'état du droit au 1^{er} janvier 2025.

Comme la législation est en constante évolution, le SYVICOL s'engage à tenir à jour les fiches. Pour le futur, il est en plus envisagé de préparer des fiches supplémentaires couvrant d'autres législations importantes pour les responsables communaux.

Les versions les plus récentes seront toujours disponibles sur notre site www.syvicol.lu.

Il est aussi possible de s'abonner pour ne manquer aucune mise à jour ou publication ultérieure. Pour cela, il suffit de scanner le code QR à l'intérieur de votre classeur et de remplir un bref formulaire.

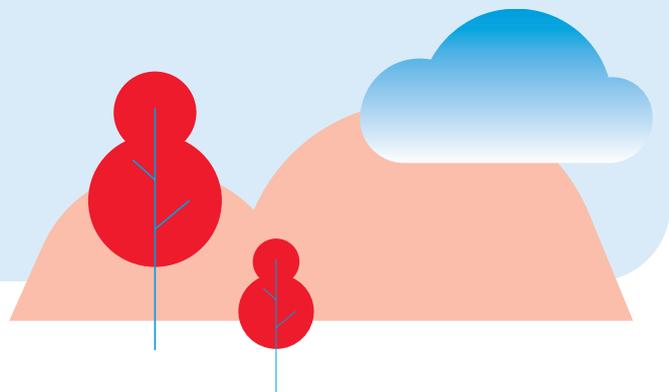


TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 LES BASES HISTORIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

- FICHE 1.1 LES ORIGINES DES COMMUNES LUXEMBOURGEOISES
- FICHE 1.2 L'ORGANISATION TERRITORIALE DU LUXEMBOURG
- FICHE 1.3 LES MISSIONS DES COMMUNES
- FICHE 1.4 L'AUTONOMIE COMMUNALE : FONDEMENT CONSTITUTIONNEL ET INTERNATIONAL

CHAPITRE 2 LES ÉLECTIONS COMMUNALES

- FICHE 2.1 L'ÉLECTION DES MEMBRES DU CONSEIL COMMUNAL
- FICHE 2.2 LES DEUX SYSTÈMES DE VOTE
- FICHE 2.3 LES ÉLECTIONS COMPLÉMENTAIRES
- FICHE 2.4 LES LISTES ÉLECTORALES
- FICHE 2.5 LE VOTE PAR CORRESPONDANCE

CHAPITRE 3 LE CONSEIL COMMUNAL

- FICHE 3.1 LA COMPOSITION DU CONSEIL COMMUNAL
- FICHE 3.2 LES INCOMPATIBILITÉS AVEC LE MANDAT DE CONSEILLER
- FICHE 3.3 LES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL COMMUNAL
- FICHE 3.4 LES SÉANCES DU CONSEIL COMMUNAL
- FICHE 3.5 LA PRISE DES DÉCISIONS DU CONSEIL COMMUNAL
- FICHE 3.6 LES DEVOIRS DE DÉLICATESSE
- FICHE 3.7 LES MOYENS DE CONTRÔLE SUR LE COLLÈGE DES BOURGMESTRE ET ÉCHEVINS

CHAPITRE 4 LE COLLÈGE DES BOURGMESTRE ET ÉCHEVINS

- FICHE 4.1 LA COMPOSITION DU COLLÈGE DES BOURGMESTRE ET ÉCHEVINS
- FICHE 4.2 LES INCOMPATIBILITÉS AVEC LES MANDATS D'ÉCHEVIN ET DE BOURGMESTRE
- FICHE 4.3 LES ATTRIBUTIONS DU COLLÈGE DES BOURGMESTRE ET ÉCHEVINS
- FICHE 4.4 LE FONCTIONNEMENT DU COLLÈGE DES BOURGMESTRE ET ÉCHEVINS

CHAPITRE 5 LE BOURGMESTRE

FICHE 5.1 LA NOMINATION ET LE MANDAT DU BOURGMESTRE

FICHE 5.2 LES ATTRIBUTIONS DU BOURGMESTRE

CHAPITRE 6 LES DROITS DES ÉLUS COMMUNAUX

FICHE 6.1 LES INDEMNITÉS ET JETONS DE PRÉSENCE

FICHE 6.2 LE CONGÉ POLITIQUE

CHAPITRE 7 LES SYNDICATS DE COMMUNES

FICHE 7.1 LE CYCLE DE VIE ET LES STATUTS D'UN SYNDICAT DE COMMUNES

FICHE 7.2 LES ORGANES ET LE FONCTIONNEMENT DES SYNDICATS DE COMMUNES

CHAPITRE 8 L'AIDE SOCIALE

FICHE 8.1 LES OFFICES SOCIAUX

CHAPITRE 9 LA PARTICIPATION CITOYENNE

FICHE 9.1 LES COMMISSIONS CONSULTATIVES COMMUNALES

FICHE 9.2 LES AUTRES MOYENS DE PARTICIPATION CITOYENNE

CHAPITRE 10 LA SURVEILLANCE DE LA GESTION COMMUNALE

FICHE 10.1 LA SURVEILLANCE SUR LES ACTES

FICHE 10.2 LA SURVEILLANCE SUR LES PERSONNES

CHAPITRE 11 LES FONCTIONNAIRES ET SERVICES PRÉVUS PAR LA LOI COMMUNALE

FICHE 11.1 LE SECRÉTAIRE COMMUNAL

FICHE 11.2 LE RECEVEUR COMMUNAL

FICHE 11.3 LES AGENTS MUNICIPAUX

FICHE 11.4 LE SERVICE TECHNIQUE

CHAPITRE 12 LES FINANCES COMMUNALES

FICHE 12.1 LES PRINCIPALES RECETTES DES COMMUNES

FICHE 12.2 LE BUDGET

FICHE 12.3 L'EXÉCUTION DU BUDGET

FICHE 12.4 LES COMPTES

FICHE 12.5 LE PLAN PLURIANNUEL DE FINANCEMENT (PPF)



CHAPITRE 1

LES BASES HISTORIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

FICHE 1.1

LES ORIGINES DES COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

Les origines des communes luxembourgeoises remontent au 12^e siècle, plus précisément au mouvement d'affranchissement¹ de nombreuses localités qui a pris naissance dans le village appelé aujourd'hui Beaumont-en-Argonne, situé dans le département français des Ardennes.

La charte connue sous le nom de « Loi de Beaumont », promulguée par Guillaume de Champagne, archevêque de Reims, en 1182, donna aux habitants du village concerné des libertés inconnues à l'époque, notamment celle d'élire leurs propres dirigeants, et fixa différents impôts à payer régulièrement au seigneur.

La loi de Beaumont a incité de nombreux seigneurs de l'époque à accorder, eux aussi, davantage de libertés à leurs sujets. Ainsi, au fil du temps, de plus en plus de villes et localités se sont émancipées, notamment sur les territoires formant actuellement le Grand-Duché de Luxembourg, la Wallonie et le Nord de la France.

Au Luxembourg, la première de ces localités fut Beaufort en 1188.

Cependant, cette évolution était tout sauf homogène, de sorte qu'elle créa au fil des siècles une forte disparité entre l'organisation et les droits et libertés des différentes agglomérations. A ceci s'ajoute que, dans la pratique, la liberté réelle des citoyens était parfois inférieure à ce que promettaient les textes².

Un autre moment clé dans l'histoire des communes luxembourgeoises est la Révolution française de 1789, qui a introduit une nouvelle organisation territoriale par le partage de la France en départements, qui à leur tour ont été subdivisés en districts, cantons et communes.

Le territoire formant le Grand-Duché de Luxembourg actuel ayant fait partie de la France, plus précisément du « Département des forêts », de 1795 à 1814, cette organisation territoriale lui a également été octroyée. C'est le moment de naissance des communes dans des limites maintenues en grande partie jusqu'à nos jours.

De cette époque datent aussi les missions originaires des communes qui résultent du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et de celui des 16-24 août 1790 portant sur l'organisation judiciaire. → **Fiche 1.3**

L'organisation territoriale révolutionnaire fut maintenue par loi du 24 février 1843 sur l'organisation communale et des districts, la première « loi communale » luxembourgeoise. Si les districts ont été abolis le 1^{er} octobre 2015, les cantons existent toujours et servent notamment à délimiter les quatre circonscriptions électorales.

Les 12 cantons sont : Clervaux, Wiltz, Diekirch, Vianden, Rédange, Mersch, Luxembourg, Echternach, Remich, Grevenmacher, Esch-sur-Alzette et Capellen. Ils n'ont cependant pas d'organes propres et ne forment pas un niveau de gouvernement intermédiaire entre l'État et les communes.

Depuis le 1^{er} septembre 2023, à la suite de nombreuses fusions, notre pays est divisé en 100 communes³, dont l'organisation et le fonctionnement sont régis par la loi communale du 13 décembre 1988 maintes fois modifiée depuis son entrée en vigueur.

1 « affranchir » : Rendre quelqu'un libre, rendre un pays, une institution politiquement indépendante (Larousse)

2 Godefroid KURTH, « La Loi de Beaumont en Belgique, Étude sur le renouvellement annuel des justices locales », Hayez, 1881, page 3

3 <https://www.syvicol.lu/fr/annuaires-des-communes-et-des-syndicats/annuaire-des-communes>

FICHE 1.2

L'ORGANISATION TERRITORIALE DU LUXEMBOURG

Selon l'article 1^{er} de la loi communale, « le Grand-Duché de Luxembourg est divisé en communes ». Contrairement à nos pays voisins plus grands, le Luxembourg a seulement une organisation politique à deux niveaux : l'État et les communes.

Pour ce qui est des cantons, → **Fiche 1.1** et **9.1**

La dénomination de « Ville » est attribuée par la loi. Ce titre est réservé aux communes de Luxembourg, Diekirch, Differdange, Dudelange, Echternach, Esch-sur-Alzette, Ettelbruck, Grevenmacher, Remich, Rumelange, Vianden et Wiltz¹. Il n'en résulte aucun avantage particulier et la loi s'applique exactement de la même manière aux villes qu'aux autres communes.

La création de nouvelles communes par voie de fusion ou de fractionnement de communes existantes, ainsi que la modification des frontières communales ne peuvent se faire que par l'adoption d'une loi par la Chambre des Députés². La même règle s'applique au changement de nom d'une commune sur demande du conseil communal³.

Même si le texte de la loi communale ne l'exige pas expressément, les fusions de communes se font toujours, dans la pratique, sur l'initiative des autorités communales et à la suite de l'accord des citoyens concernés, exprimé dans le cadre d'un référendum.

Depuis la constitution des communes dans les années suivant la Révolution française, de nombreuses lois ont apporté des modifications ponctuelles aux frontières communales, notamment au cours du 19^e siècle.

Le 20^e siècle fut surtout marqué par la fusion, en 1920, des communes de Luxembourg, Eich, Hamm, Hollerich et Rollingergrund, conférant à la Ville de Luxembourg son étendue actuelle. Plus tard, dans les années 1970, notre pays a connu une vague de fusions donnant naissance aux communes de Junglinster (Junglinster et Rodembourg), du Lac de la Haute-Sûre (Harlange et Mecher), de Rambrouch (Arsdorf, Bigonville, Folschette et Perlé) et de Wintrange (Asselborn, Bœvange/Clervaux, Hachiville et Oberwampach). À partir de ce moment, le nombre de communes a stagné à 118 pendant plusieurs décennies.

Une nouvelle vague de fusions a démarré en 2004 avec la fusion des communes de Bastendorf et de Fohren, qui sont devenues la commune de Tandel.

1 Article 1^{er} de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

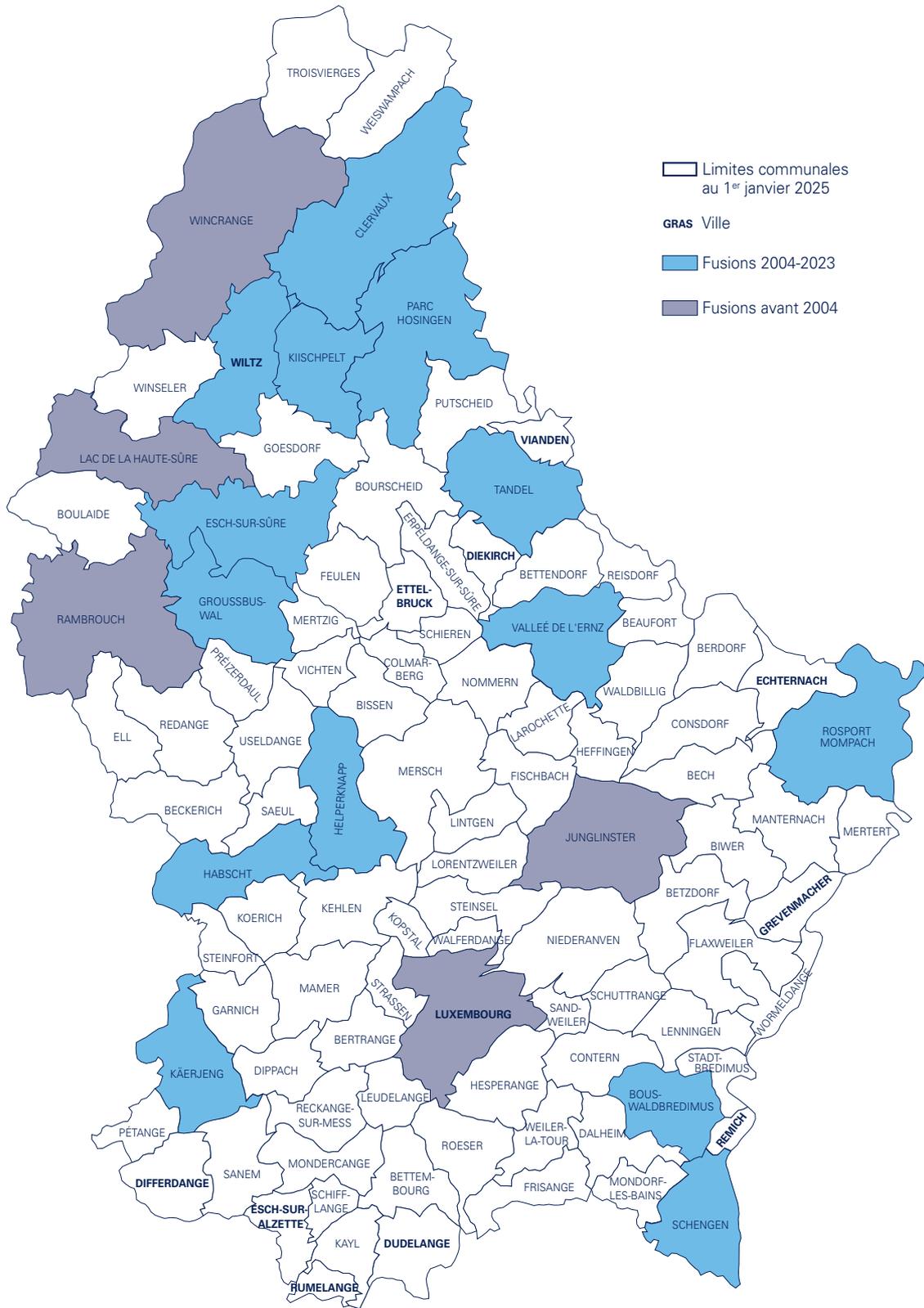
2 Article 2 de la même loi

3 Article 3 de la même loi

Les fusions réalisées depuis lors sont énumérées ci-dessous :

Année	Nouvelle commune	Communes fusionnées
2004	Tandel	Bastendorf et Fouhren
2005	Kiischpelt	Kautenbach et Wilwerwiltz
2009	Clervaux	Clervaux, Heinerscheid et Munshausen
2011	Esch-sur-Sûre	Esch-sur-Sûre, Heiderscheid et Neunhausen
2011	Käerjeng	Bascharage et Clemency
2011	Schengen	Burmerange, Schengen et Wellenstein
2011	Parc Hosingen	Consthum, Hoscheid et Hosingen
2011	Vallée de l'Ernz	Ermsdorf et Medernach
2014	Wiltz	Eschweiler et Wiltz
2018	Habscht	Hobscheid et Septfontaines
2018	Helperknapp	Boevange/Attert et Tuntange
2018	Rosport-Mompach	Rosport et Mompach
2023	Groussbus-Wal	Grosbous et Wahl
2023	Bous-Waldbredimus	Bous et Waldbredimus

Communes issues d'une fusion



- Limites communales au 1^{er} janvier 2025
- GRAS** Ville
- Fusions 2004-2023
- Fusions avant 2004

0 10 20 km

Source: ACT (2024)

FICHE 1.3

LES MISSIONS DES COMMUNES

Les deux décrets datant 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, ont conféré aux communes leurs missions obligatoires initiales, appelées aussi « missions originaires », qui consistent, d'une part, à gérer leur territoire et leur patrimoine par leurs moyens propres et, d'autre part, à assurer l'hygiène, la sécurité et la paix de leurs citoyens.

Au fil du temps, de nombreuses lois ont étendu et précisé ces missions obligatoires, comme par exemple la gestion des déchets. Cette dernière relève de l'hygiène et fait donc clairement partie des missions communales originaires, mais nul ne pouvait, à la fin du 18^e siècle, imaginer la complexité que cette matière allait prendre au fil du temps, ni le volume de la législation actuelle y relative.

D'autres lois, adoptées par la suite, ont confié aux communes de nouvelles missions obligatoires, comme notamment dans le domaine de l'enseignement fondamental.

Dans tous les cas, si l'État attribue aux communes des missions obligatoires, c'est pour assurer qu'une série de services fondamentaux soient offerts aux citoyens d'une façon décentralisée, mais avec un niveau minimal de qualité uniforme. L'autonomie des communes dans l'exercice de ces missions est définie par les textes qui les leur octroient. Parfois, comme en matière d'état civil, elles ne font qu'exécuter des règles précises et uniformes imposées au niveau national, tandis que, dans d'autres domaines, elles profitent d'une liberté considérable. C'est le cas par exemple de la mise à disposition des infrastructures pour l'enseignement fondamental.

Actuellement, les principales missions obligatoires des communes sont les suivantes :

- l'exercice de leurs pouvoirs réglementaire et de police pour assurer l'ordre public ;
- l'aménagement communal et le développement urbain ;
- la fourniture d'eau potable et l'assainissement des eaux usées ;
- la gestion des déchets ;
- la réglementation de la circulation ;
- l'organisation de l'enseignement fondamental et la mise à disposition des infrastructures et équipements nécessaires ;
- l'aide sociale ;
- l'état civil ;
- la tenue des registres de la population ;
- la mise à disposition de cimetières.

A côté des missions obligatoires, les communes peuvent se donner des missions facultatives. Ceci résulte du principe de l'autonomie communale avec ses limites → **Fiche 1.4** et de la clause de compétence générale

figurant à l'article 28 de la loi communale : « le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal ».

Vu leur nature, il est impossible d'établir une liste exhaustive des missions facultatives des communes. Cependant, on peut citer quelques exemples courants :

- l'enseignement musical ;
- les installations et équipements sportifs et culturels ;
- les infrastructures touristiques ;
- les infrastructures et services pour personnes âgées ;
- les structures d'accueil, à l'exception de l'encadrement périscolaire.

La mesure dans laquelle les communes peuvent assumer les missions facultatives dépend en premier lieu de leurs ressources financières. → **Fiche 12.1**

Le principe constitutionnel de connexité

Selon la Charte européenne de l'autonomie locale → **Fiche 1.4**, les collectivités locales ont droit « dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. »

S'y ajoute que « les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi »¹.

C'est ce qu'on appelle le « principe de connexité ». Depuis la révision de la Constitution avec effet au 1^{er} juillet 2023, ce principe a été ancré dans la loi fondamentale luxembourgeoise, et ce dans les termes suivants :

« Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi. »²

La justification et l'envergure de cette innovation sont précisées dans le commentaire des articles de la Constitution : « La disposition du paragraphe 3 oblige l'État à faire en sorte que les collectivités territoriales disposent de moyens adéquats pour s'acquitter de leurs missions. Le texte, qui s'inspire de la Charte européenne de l'autonomie locale, fixe le principe selon lequel la loi conférant de nouvelles missions aux communes doit également prévoir les moyens de financement de celles-ci. »

1 Article 9, paragraphes 1^{er} et 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale

2 Article 123, paragraphe 3 de la Constitution

FICHE 1.4

L'AUTONOMIE COMMUNALE : FONDEMENT CONSTITUTIONNEL ET INTERNATIONAL

L'article 121, paragraphe 1^{er} de la Constitution applicable depuis le 1^{er} 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 un chapitre ultérieur.

→ 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 découle 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 à 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 1^{er} 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 1^{er} de la Charte européenne de l'autonomie locale



CHAPITRE 2

LES ÉLECTIONS COMMUNALES

FICHE 2.1

L'ÉLECTION DES MEMBRES DU CONSEIL COMMUNAL

« Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement sur base du suffrage universel et par vote secret. »¹

Pour les élections communales, chaque commune forme une seule circonscription électorale et tous les électeurs participent ensemble à l'élection des membres du conseil communal. Le nombre de conseillers communaux est déterminé en fonction du nombre des habitants de la commune. Il est toujours impair. → **Fiche 3.1**

Des élections communales générales ont lieu tous les six ans, en principe le deuxième dimanche d'octobre. Au cas où des élections législatives et communales tombent au mois d'octobre de la même année, les élections communales sont avancées au premier dimanche du mois de juin. Moyennant un règlement grand-ducal, la date des élections communales peut être fixée soit à l'un des deux dimanches qui précèdent, soit à l'un des deux dimanches qui suivent le premier dimanche du mois de juin.²

Les conseillers communaux sont élus directement par les électeurs figurant sur les listes électorales. Les Luxembourgeois sont inscrits d'office sur la liste électorale de leur commune de résidence, tandis que les non-Luxembourgeois doivent avoir au préalable demandé leur inscription sur lesdites listes.

Pour être électeur aux élections communales, il faut être âgé de dix-huit ans accomplis au jour des élections, jouir des droits civils et ne pas avoir perdu le droit de vote au Luxembourg ou dans l'État d'origine. Les non-Luxembourgeois peuvent demander leur inscription sur la liste électorale dès leur arrivée dans la commune. Il n'existe pas de condition liée à une durée de résidence

minimale. Les ressortissants de pays tiers doivent en outre disposer d'un titre de séjour valable ou d'un document équivalent.³

Lorsque des personnes inscrites sur les listes électorales changent de résidence à l'intérieur du Grand-Duché, la nouvelle commune est informée automatiquement du droit de vote et inscrit les nouveaux arrivants d'office sur ses listes.

Comme pour les élections nationales et européennes, tous les électeurs inscrits sur les listes électorales sont obligés de participer aux élections⁴ et la loi électorale prévoit des sanctions en cas de non-respect de cette obligation. Les personnes empêchées doivent faire connaître les raisons de leur absence le jour du vote au procureur d'État territorialement compétent (Luxembourg ou Diekirch) et apporter les justifications nécessaires.

Sont excusés d'office les électeurs :

- qui, au moment de l'élection, habitent une autre commune que celle où ils sont appelés à voter ;
- âgés de plus de 75 ans ou
- qui sont sous tutelle.

Il va sans dire que les personnes empêchées le jour des élections peuvent également demander le vote par correspondance. → **Fiche 2.5**

1 Article 122 de la Constitution

2 Article 186 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

3 Article 2 de la même loi

4 Article 89 de la même loi

FICHE 2.2

LES DEUX SYSTÈMES DE VOTE

Selon la taille de la commune, les élections se font, soit par le système de la majorité relative, soit d'après le mode de la représentation proportionnelle.¹

Le système de la majorité relative

Dans les communes dont la population est inférieure à 3 000 habitants, les élections se font d'après le système de la majorité relative.² Dans ces communes, qui étaient au nombre de 43³ lors des élections communales de juin 2023, tous les candidats sont inscrits sur une seule liste. Le nombre de votes dont l'électeur dispose est égal au nombre de sièges que compte le conseil communal 7 ou 9. → **Fiche 3.1** L'électeur exprime son vote en plaçant une croix (+ ou x) dans la case réservée à la suite du nom de chacun des candidats pour lesquels il vote.⁴

Après le renouvellement du conseil communal, les membres élus choisissent entre eux les personnes à nommer aux fonctions de bourgmestre ou d'échevin. Il s'agit d'une décision prise à la majorité des nouveaux élus qui n'est soumise à aucune condition de forme. Ainsi, même si les membres du collège des bourgmestre et échevins sont généralement choisis parmi les personnes ayant obtenu le plus de voix, il n'y a aucune obligation légale en ce sens. → **Chapitre 4**

Bulletin de vote d'une commune dont le conseil compte 9 membres

ÉLECTIONS COMMUNALES	GEMEINDEWAHLEN
NOM Prénom	X
NOM Prénom	
NOM Prénom	
NOM Prénom	X
NOM Prénom	
NOM Prénom	X
NOM Prénom	X
NOM Prénom	
NOM Prénom	
NOM Prénom	
NOM Prénom	X
NOM Prénom	
NOM Prénom	X
NOM Prénom	
NOM Prénom	
NOM Prénom	X
NOM Prénom	X
NOM Prénom	X

1 Article 198 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

2 Article 199 de la même loi

3 2 communes (Groussbus-Wal et Bous-Waldbredimus) ont voté selon les règles fixées dans leurs loi de fusion, Groussbus-Wal selon le système de la majorité relative et Bous-Waldbredimus selon le système de la représentation proportionnelle.

4 Articles 210 et 211 de la même loi

Le système de la représentation proportionnelle

Dans les communes comptant au moins 3 000 habitants, qui ont été au nombre de 57 lors des élections communales de juin 2023, les élections se font au scrutin de liste avec représentation proportionnelle⁵, donc par un système similaire à celui des élections législatives. Les candidats se présentent dans le cadre de groupements politiques (listes). Le nombre maximal de candidats par liste est égal au nombre de sièges au sein du conseil communal.

Chaque électeur dispose d'autant de voix qu'il y a de sièges au conseil communal.⁶ Il peut attribuer un ou deux votes à chacun des candidats jusqu'à ce que le total des voix dont il dispose ait été attribué.

Il peut attribuer ses voix soit sur une seule liste, soit sur différentes listes. Le choix de candidats issus de différentes listes est appelé panachage (« panaschéieren »).

L'électeur peut également remplir le cercle blanc de la case placée en tête d'une seule liste et attribuer ainsi un suffrage à chacun des candidats de cette liste (« d'Lëscht stëmmen »).

Après les élections, deux cas de figure peuvent se présenter : soit un groupement a atteint la majorité absolue des sièges⁷ et peut alors désigner le bourgmestre et les échevins parmi ses membres, soit deux ou plusieurs groupements politiques forment une coalition pour atteindre ensemble la majorité absolue au sein du conseil.

Bulletin de vote d'une commune dont le conseil compte 15 membres

Liste 1

Liste 2

Liste 3

vote de liste

NOM Prénom		

NOM Prénom		

NOM Prénom		

Liste 1

Liste 2

Liste 3

panachage

NOM Prénom		XX
NOM Prénom		XX
NOM Prénom		
NOM Prénom		
NOM Prénom		
NOM Prénom		X
NOM Prénom		X
NOM Prénom		
NOM Prénom		
NOM Prénom		XX
NOM Prénom		

NOM Prénom		X
NOM Prénom		XX
NOM Prénom		

NOM Prénom		XX
NOM Prénom		XX
NOM Prénom		

5 Article 226 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

6 Article 210 de la même loi

7 On peut dire que la majorité absolue des sièges correspond à la moitié plus un demi. Exemple d'un conseil communal comptant 15 sièges : 15/2 = 7,5+0,5 = 8.

2

FICHE 2.3

LES ÉLECTIONS COMPLÉMENTAIRES

Dans les communes de moins de 3 000 habitants qui votent selon le système de la majorité relative, lorsqu'un siège au sein du conseil communal devient libre en cours de mandat, le conseil communal peut décider de faire procéder ou non à des élections complémentaires. Autrement dit, les élections complémentaires sont facultatives dans ce cas de figure, mais le conseil communal est néanmoins obligé de se prononcer à ce sujet dans un délai d'un mois de la vacance du siège par une délibération motivée qui est à transmettre au ministre de l'Intérieur. Si le conseil décide d'organiser des élections complémentaires, le ministre de l'Intérieur fixe la date de ces élections, qui doivent avoir lieu dans les trois mois suivant la réception de la décision du conseil communal par le ministre.

En cas de vacance de deux sièges ou plus, des élections complémentaires doivent être organisées. Lorsqu'une telle situation se présente, le bourgmestre en informe immédiatement le ministre de l'Intérieur, qui fixe la date des élections complémentaires dans le même délai de trois mois.

Dans les six mois avant les élections communales ordinaires, des élections complémentaires ne sont pas obligatoires, sauf si le conseil communal a perdu la moitié de ses membres.

Les conseillers élus lors des élections complémentaires achèvent toujours le mandat de ceux qu'ils remplacent, c'est-à-dire qu'ils restent en fonction jusqu'aux prochaines élections ordinaires.¹

Dans les communes comptant 3 000 habitants ou plus, auxquelles s'applique le système de la représentation proportionnelle, chaque membre du conseil dont le mandat cesse par suite de démission, de décès ou pour toute autre raison, est remplacé par un candidat non élu de la même liste et ce dans l'ordre du nombre de voix obtenues. Concrètement, si un élu d'une liste décide par exemple de démissionner, le candidat qui figurait sur la même liste lors des dernières élections communales et qui a obtenu le plus de voix parmi ceux qui n'ont pas été élus prend sa place.

Dans ce système, des élections complémentaires ne sont organisées que lorsqu'aucun suppléant n'est disponible, ce qui est très improbable.²

1 Article 189 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

2 Article 259 de la même loi

FICHE 2.4

LES LISTES ÉLECTORALES

Chaque commune tient à tout moment 3 listes électorales, à savoir :

1. une liste des citoyens luxembourgeois, électeurs aux élections législatives, européennes et communales ;
2. une liste des ressortissants étrangers, électeurs aux élections communales ;
3. une liste des ressortissants des autres États membres de l'Union européenne, électeurs aux élections européennes.¹

Les listes électorales sont permanentes et mises à jour de façon continue. Les électeurs luxembourgeois sont en principe automatiquement inscrits sur la liste 1 dès qu'ils atteignent l'âge de 18 ans. Les électeurs étrangers sont inscrits sur les listes 2 et/ou 3 lorsqu'ils en font la demande et s'ils remplissent les conditions prévues par la loi.

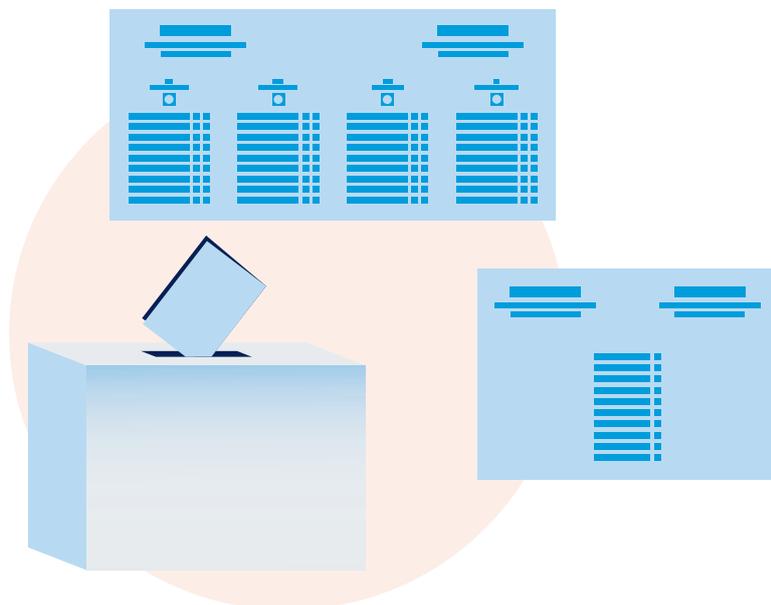
→ **Fiche 2.1**

Une fois inscrit, tout électeur continue à figurer sur la liste, sauf lorsqu'il ne remplit plus les conditions, par exemple en cas de condamnation à une peine criminelle accompagnée d'une interdiction du droit de vote.

En cas de changement de résidence à l'intérieur du pays, le droit de vote est automatiquement transféré par l'ancienne commune à celle du nouveau domicile, quelle que soit la nationalité de l'électeur.

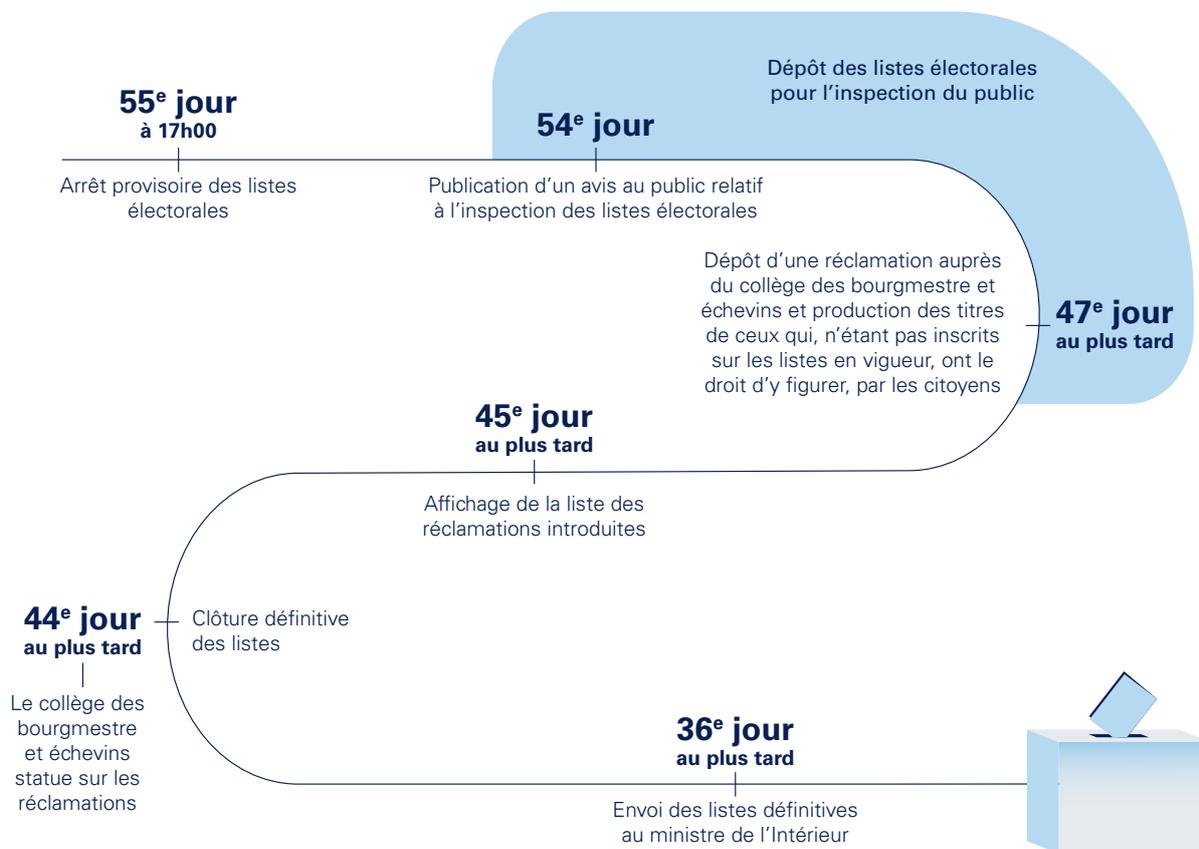
Même si les listes électorales sont permanentes et tenues à jour en continu, elles doivent être arrêtées avant chaque élection. La loi électorale prévoit une procédure détaillée² à cette fin, qui vise à permettre aux citoyens de vérifier s'ils sont bien inscrits. Si tel n'est pas le cas, les personnes qui pensent avoir le droit de participer aux élections peuvent intervenir auprès des autorités communales afin que leur situation soit redressée.

Cette procédure commence le 55^e jour avant la date de l'élection par l'arrêt provisoire des listes électorales. Les listes sont clôturées définitivement le 44^e jour avant les élections et envoyées au ministre de l'Intérieur dans la huitaine. Les différentes étapes sont représentées sous forme simplifiée ci-dessous.



1 Article 7 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

2 Articles 12 à 20 de la même loi



À noter finalement qu'un recours en réformation est possible auprès de la Cour administrative concernant toute décision par laquelle une personne a été indûment inscrite, omise ou rayée des listes électorales.³

C'est sur base des listes arrêtées que se déroulent les élections. Néanmoins, il est toujours tenu compte des transferts du droit de vote. Ainsi, une personne qui s'établit dans une commune après l'arrêt des listes peut néanmoins participer aux élections si elle a figuré sur la liste électorale de sa commune de provenance.

En revanche, un non-Luxembourgeois demandant son inscription sur la liste électorale après qu'elle ait été arrêtée pour une élection donnée ne pourra pas participer à cette dernière. Il sera cependant admis sur la liste permanente et pourra participer aux élections suivantes.

3 Articles 21 à 30 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

FICHE 2.5

LE VOTE PAR CORRESPONDANCE

Tous les électeurs inscrits sur les listes électorales peuvent participer aux élections par correspondance. La demande est faite soit sous forme électronique sur myguichet.lu, soit sur papier libre, soit moyennant un formulaire préimprimé à obtenir auprès de l'administration communale de la résidence de l'électeur.

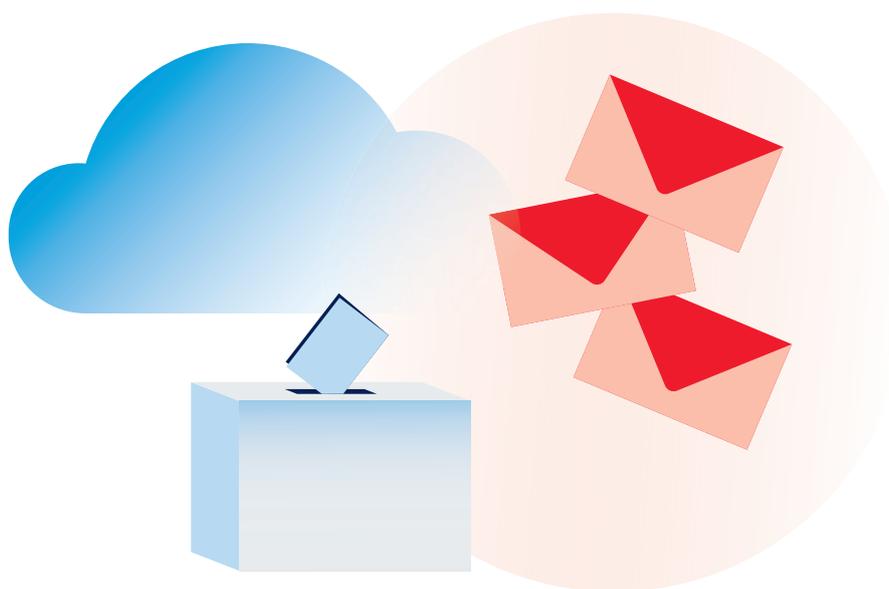
Elle doit indiquer les noms, prénoms, date et lieu de naissance et domicile de l'électeur, ainsi que l'adresse à laquelle doit être envoyée la lettre de convocation. L'électeur n'a pas besoin d'indiquer une raison pour laquelle il souhaite voter par correspondance, plutôt que de se présenter en personne au bureau de vote.

Le collège des bourgmestre et échevins vérifie que le demandeur a le droit de participer aux élections en question et que sa demande a été présentée selon les conditions fixées par la loi. Si tel est le cas, il envoie au demandeur, par recommandé avec accusé de réception, sa lettre de convocation.

Cette dernière comprend la liste des candidats et une instruction, une enveloppe électorale (pour garantir l'anonymat du vote) et un bulletin de vote dûment estampillés (c'est-à-dire avec un cachet qui atteste l'authenticité du bulletin) et une deuxième enveloppe de transmission pour l'envoi de l'enveloppe électorale qui porte la mention « Élections – Vote par correspondance » et l'adresse du bureau de vote destinataire du suffrage.

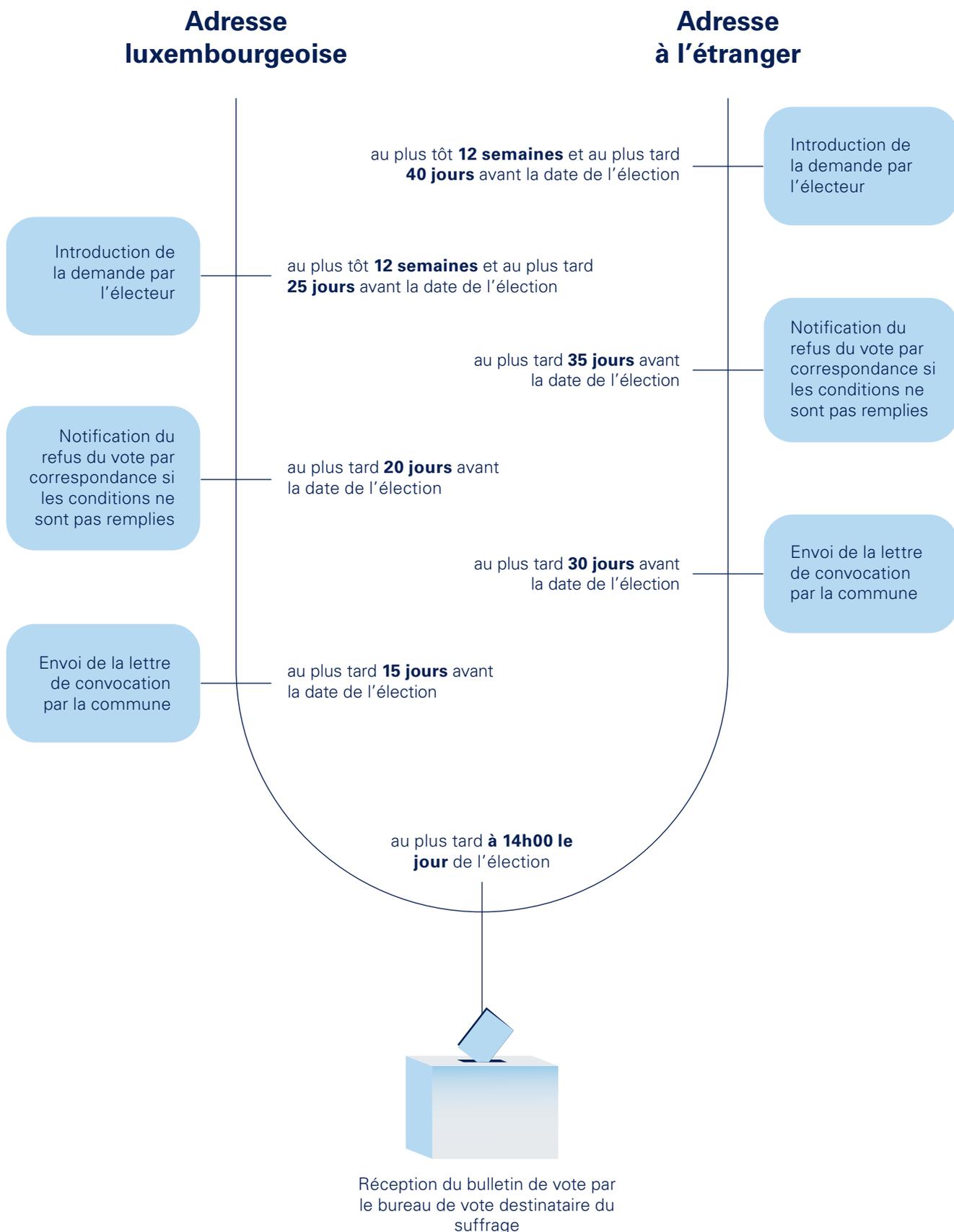
L'électeur remplit le bulletin de vote et le place dans l'enveloppe électorale. Celle-ci est insérée dans la deuxième enveloppe et remise à la Poste par les soins de l'électeur.

Les enveloppes contenant le bulletin de vote doivent parvenir au bureau de vote destinataire du suffrage avant quatorze heures le jour de l'élection.¹



¹ Articles 262 à 275 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

Les différentes étapes sont indiquées ci-dessous avec les délais correspondants.





CHAPITRE 3

LE CONSEIL COMMUNAL

FICHE 3.1

LA COMPOSITION DU CONSEIL COMMUNAL

Le nombre de sièges au sein du conseil communal

« Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement sur base du suffrage universel et par vote secret »¹.

Tous les détails relatifs à la composition du conseil communal et à l'élection de ses membres sont fournis par la loi communale et par la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Le nombre de membres du conseil communal dépend du nombre d'habitants de la commune, comme indiqué ci-dessous. La Ville de Luxembourg constitue une exception à cette règle, le nombre de membres de son conseil étant fixé par la loi à 27².



7 conseillers
communes de < 1.000 habitants



9 conseillers
communes de 1.000 - 2.999 habitants



11 conseillers
communes de 3.000 - 5.999 habitants



13 conseillers
communes de 6.000 - 9.999 habitants



15 conseillers
communes de 10.000 - 14.999 habitants



17 conseillers
communes de 15.000 - 19.999 habitants



19 conseillers
communes de > 20.000 habitants



27 conseillers
Ville de Luxembourg

1 Article 122, paragraphe 1^{er}, de la Constitution

2 Article 5 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Le nombre d'habitants à prendre en considération est celui du Registre national des personnes physiques (RNPP) au 31 décembre de l'année précédant les élections, lorsque les élections communales se déroulent le 2^e dimanche d'octobre. Si les élections communales sont avancées au mois de mai ou de juin parce que des élections législatives ont lieu en octobre de la même année → **Fiche 2.1**, la date de référence est le 30 septembre de l'année précédente.

Le nombre de conseillers de chaque commune est fixé par règlement grand-ducal et ne peut changer qu'à l'occasion d'élections communales générales. Autrement-dit, une révision n'est possible que tous les 6 ans, rythme auquel ont lieu les élections communales.³

L'entrée en fonction

Le mandat des nouveaux élus commence en principe le 1^{er} jour du 3^e mois suivant celui des élections, ce qui correspond au 1^{er} janvier de l'année suivante si les élections ont lieu en octobre et au 1^{er} août ou au 1^{er} septembre de la même année en cas d'élections ordinaires en mai ou en juin.⁴

Néanmoins, le conseil communal entre déjà en fonction dès les nominations et assermentations du bourgmestre et des échevins⁵. À ce moment, le bourgmestre procède à l'assermentation des conseillers et le conseil peut siéger valablement.

Avant d'entrer en fonction, les conseillers prêtent le serment suivant devant le bourgmestre ou celui qui le remplace : « *Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.* »⁶.

Immédiatement après la prestation de serment, le conseil communal dresse le « tableau de préséance », qui énumère les conseillers dans l'ordre de leur ancienneté de service.⁷ Ce tableau peut être important lorsqu'un conseiller est appelé à remplacer temporairement le bourgmestre empêché ou absent. → **Fiche 5.1**

Tout élu peut renoncer à son mandat aussi longtemps qu'il n'a pas été assermenté. Il doit en informer le ministre de l'Intérieur, qui désigne alors un autre membre selon les résultats des élections⁸. Dans les communes fonctionnant selon le système de la majorité relative, il s'agit du candidat ayant obtenu le plus de voix après ceux déjà déclarés élus. Le principe est le même dans le système de la représentation proportionnelle, mais le suppléant doit en plus être choisi parmi les candidats de la liste sur laquelle figurait l'élu qui s'est désisté. → **Fiche 2.3**

Le désistement peut également être tacite. En effet, un conseiller qui s'abstient sans motif légitime de prêter serment après avoir été convoqué deux fois de suite est considéré comme renonçant à son mandat. Ce constat est fait par le ministre de l'Intérieur sur proposition du conseil communal.⁹

Une autre raison empêchant l'entrée en fonction d'un conseiller élu est une situation d'incompatibilité. → **Fiche 3.2**

La durée et la fin de mandat

Les conseillers communaux sont élus pour une durée de 6 ans. Ils sont rééligibles.

Les fonctions du conseil communal sortant à la suite des élections ordinaires ou à la dissolution du conseil communal cessent au moment de l'entrée en fonction du nouveau conseil ou, au plus tard, le dernier jour du 2^e mois qui suit celui des élections¹⁰. Il s'agit du jour précédant le dernier jour prévu pour l'entrée en fonction du nouveau conseil communal, comme indiqué ci-dessus.

3 Article 5ter de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

4 Ce cas de figure se présente lorsque des élections communales tombent sur la même date que des élections législatives (→ **Fiche 2.1**)

5 Article 5bis de la même loi

6 Article 6 de la même loi

7 Article 11 de la même loi

8 Article 7 de la même loi

9 Article 8 de la même loi

10 Article 5bis, alinéa 3, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

En-dehors du renouvellement général des conseils communaux, qui a lieu tous les 6 ans, le Gouvernement en conseil peut dissoudre un conseil communal dans l'intérêt de la gestion des affaires communales.¹¹ C'est une mesure très grave, prévue pour le cas extrême dans lequel le fonctionnement normal du conseil communal n'est plus assuré, par exemple en raison de tensions politiques, à tel point que ceci porte atteinte à la bonne gestion de la commune. Il faut en outre que d'autres mesures à disposition du ministre de l'Intérieur se soient avérées inefficaces.

→ **Chapitre 10**

Si le conseil communal est dissous, des élections ont lieu au plus tard dans les trois mois qui suivent l'arrêté de dissolution. Le ministre de l'Intérieur fixe la date exacte.¹² Le collège des bourgmestre et échevins continue d'exercer ses fonctions jusqu'à l'élection du nouveau conseil communal. Les conseillers élus lors des élections qui suivent la dissolution du conseil communal achèvent le mandat de ceux qu'ils remplacent, c'est-à-dire qu'ils ne restent en fonction que jusqu'aux prochaines élections communales ordinaires.¹³

Un conseiller communal peut à tout moment démissionner de ses fonctions. Cette décision doit être communiquée par écrit au ministre de l'Intérieur. La démission prend effet trois jours après son acceptation écrite par le ministre de l'Intérieur. L'acceptation est communiquée au bourgmestre qui en informe le conseil communal lors de sa prochaine réunion.

Un bourgmestre ou échevin peut démissionner de sa fonction tout en restant membre du conseil communal. En effet, il ne peut se retirer du conseil communal que si la démission de sa fonction de bourgmestre ou d'échevin a été acceptée préalablement par l'autorité qui a procédé à sa nomination, c'est-à-dire le Grand-Duc en ce qui concerne le bourgmestre et le ministre de l'Intérieur pour ce qui est de l'échevin¹⁴.

Par ailleurs, un membre du conseil communal qui n'était pas présent à trois séances consécutives du conseil communal sans motif légitime peut être déclaré démissionnaire, sur proposition du conseil communal, par le ministre de l'Intérieur.¹⁵

Les vacances de postes au sein du conseil communal

Les conséquences d'une vacance de poste au sein du conseil communal dépendent du système de vote de la commune.

Dans le système de la majorité relative (conseils communaux comptant 7 ou 9 membres), le conseil communal peut décider d'organiser des élections complémentaires. Ces dernières ne sont obligatoires qu'à partir de la 2^e vacance de poste. → **Fiche 2.3**

Dans le système de la représentation proportionnelle, le conseiller démissionnaire est remplacé par le candidat de la même liste ayant eu le plus de votes aux dernières élections après ceux déclarés élus.

Dans tous les cas, le mandat des membres appelés à occuper des places vacantes au sein du conseil s'achève lors du prochain renouvellement du conseil communal.

11 Article 127 de la Constitution

12 Article 190 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

13 Article 189 de la même loi

14 Article 11bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

15 Article 18 de la même loi

FICHE 3.2

LES INCOMPATIBILITÉS AVEC LE MANDAT DE CONSEILLER

Quelques fonctions et activités risquent de créer des conflits d'intérêts avec le mandat de conseiller communal. Pour cette raison, la loi communale énumère les fonctions qui sont incompatibles avec le mandat de conseiller communal, c'est-à-dire qui ne peuvent pas être cumulées avec un tel mandat :

« 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 des fonctions de police ;*
- *les ministres des cultes¹ liés à l'État par voie de convention au sens de l'article 22² 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 Sauvetage. »³*

Il y a également des fonctions et activités qui ne sont incompatibles avec un mandat électif que si elles sont exercées dans la même commune :

« Ne peuvent faire partie du conseil communal d'une commune déterminée :

- *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 ;*
- *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 commune. »⁴*

1 Par exemple : archevêque, prêtre, vicaire, pasteur, rabbin, chapelin, imam, etc.

2 La loi communale fait référence à l'article 22 de la Constitution avant sa révision entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023. Dans sa version actuelle, la loi fondamentale mentionne les conventions avec les communautés religieuses à son article 120.

3 Article 11ter de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

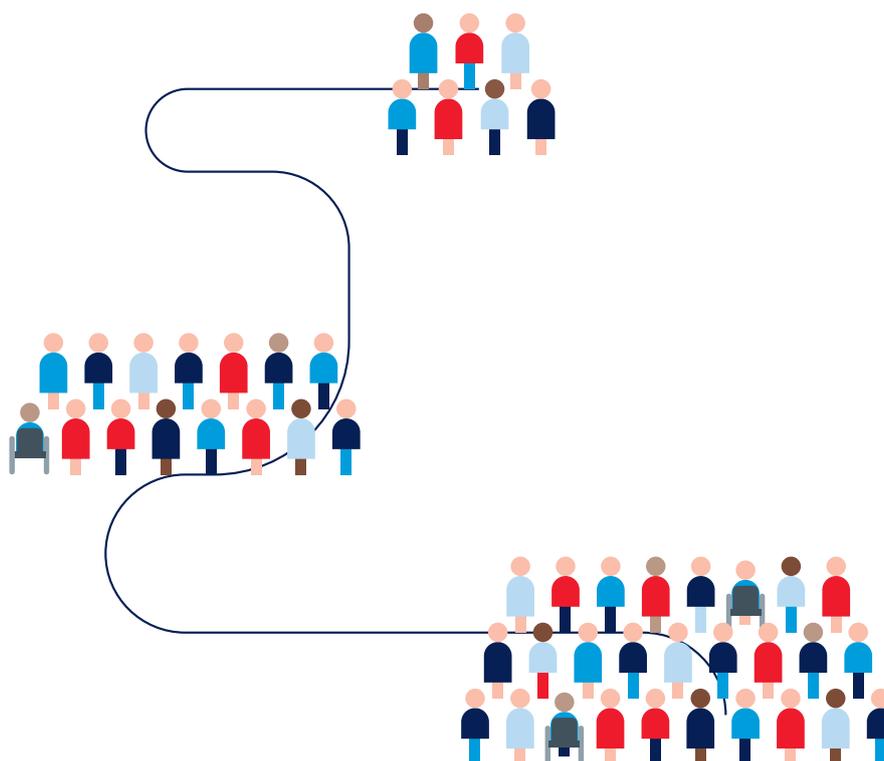
4 Même article

Par ailleurs, il est interdit que les membres du conseil communal soient parents ou alliés jusqu'au deuxième degré, ou qu'ils soient liés par le mariage ou le partenariat. Cependant, deux membres d'un conseil communal qui se marient ou qui forment un partenariat en cours de mandat peuvent rester membres du conseil jusqu'aux prochaines élections générales.⁵

La personne qui est élue au conseil communal mais qui est dans une des situations d'incompatibilité susmentionnées n'est pas autorisée à prêter serment aussi longtemps que l'incompatibilité subsiste.⁶

Si le candidat élu ne met pas fin à la situation incompatible avec son mandat dans les trente jours suivant la mise en demeure par le collège des bourgmestre et échevins ou le ministre de l'Intérieur, il est considéré comme ayant renoncé à son mandat.⁷

Au cas où un membre du conseil communal accepte des fonctions qui ne sont pas compatibles avec son mandat pendant la durée de ce dernier, il cesse de faire partie du conseil s'il ne met pas fin aux fonctions incompatibles dans les trente jours suivant la mise en demeure qui lui est adressée par le collège des bourgmestre et échevins ou par le ministre de l'Intérieur.⁸



5 Article 196 de la loi électorale du 18 février 2003
 6 Article 9 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988
 7 Article 9 de la même loi
 8 Article 10 de la même loi

FICHE 3.3

LES ATTRIBUTIONS DU CONSEIL COMMUNAL

Le conseil communal est l'organe politique et décisionnel central de la commune. Il « règle tout ce qui est d'intérêt communal. »¹

La loi communale lui attribue ainsi une compétence générale, qui est limitée principalement par l'obligation de respecter la loi et l'intérêt général. → **Fiche 1.4**

Le rôle du conseil communal dans la commune est comparable à celui de la Chambre des Députés au niveau national, dans la mesure où le conseil est l'organe qui prend les décisions à caractère général ou réglementaire, arrête les priorités politiques, approuve les projets d'investissement, etc.

Vu la définition très large de la compétence du conseil communal, il est impossible d'établir une liste exhaustive de ses compétences. Nous ne pouvons donc énumérer ci-dessous que quelques exemples fréquents.

L'édition des règlements communaux

« Le conseil communal fait les règlements communaux. »² Ces règlements peuvent être notamment des règlements de police ou d'administration intérieure tels que, par exemple, des règlements de circulation ou des règlements sur la distribution d'eau potable.

La fixation d'impôts communaux et de taxes

Le conseil communal peut établir les impôts et les taxes communales, qui doivent être nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal³.

Tandis que l'impôt communal est prélevé par la commune sans que celle-ci ne réalise une prestation ou un service en contrepartie (ex. impôt commercial), la taxe communale est perçue pour rémunérer un service presté par la commune (ex. taxe sur l'enlèvement des déchets).

Alors que les délibérations relatives aux impôts communaux sont soumises à l'approbation du Grand-Duc⁴, celles concernant les taxes et tarifs doivent être approuvées par le ministre de l'Intérieur.⁵

La terminologie employée dans cette matière (impôt, taxe, tarif, redevance, ...) peut porter à confusion. Pour des explications détaillées, il est renvoyé au « Guide juridique – taxes communales » publié par le ministère de l'Intérieur.⁶

L'adoption du budget et l'arrêt des comptes

Le budget⁷, proposé par le collège des bourgmestre et échevins, est voté par le conseil communal avant le début de l'exercice financier. En principe, le conseil se prononce sur le projet de budget dans son intégralité, mais un tiers des membres peut demander un vote séparé sur un ou plusieurs articles.⁸

1 Article 28 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Article 29 de la même loi

3 Article 123, paragraphe 1^{er}, de la Constitution

4 Article 107bis, paragraphe 1^{er}, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

5 Article 107bis, paragraphe 2, de la même loi

6 Circulaire ministérielle n°2023-023 du 10 février 2023

7 Article 123, paragraphe 2 de la Constitution

8 Article 122 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Après la clôture de l'exercice financier au 30 avril de l'année suivante, le collège des bourgmestre et échevins et le receveur établissent, respectivement, le compte administratif et le compte de gestion⁹, qui renseignent les recettes effectivement perçues et les dépenses réellement effectuées. Les comptes sont d'abord vérifiés par le ministre de l'Intérieur, puis soumis au conseil communal pour arrêt provisoire et, finalement, retournés au ministre de l'Intérieur pour arrêt définitif¹⁰. → **Chapitre 12**

L'adoption du plan d'aménagement général et des plans d'aménagement particulier

Le conseil communal approuve le projet d'aménagement général (PAG). Le projet peut être approuvé dans sa forme originale ou en y apportant des modifications sur base des avis de la Commission d'aménagement et du ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, ou des objections et observations des particuliers.¹¹

Il approuve également les plans d'aménagement particulier (PAP)¹², dont le rôle consiste à préciser et à exécuter des zones ou parties de zones du PAG.

Le conseil communal tient ainsi en main des leviers importants pour régler le développement urbanistique de la commune, même si cette compétence est étroitement encadrée par la loi et contrôlée par les autorités supérieures.

La création des emplois et la nomination des fonctionnaires et employés communaux

La création de tout emploi communal devant être occupé par un agent ayant le statut de fonctionnaire communal, d'employé communal ou de salarié est effectuée par le conseil communal. La tâche du poste visé est fixée

par la décision y afférente, ainsi que le groupe et sous-groupe de traitement, respectivement le niveau de qualification requis.

De plus, les fonctionnaires et les employés communaux sont nommés, révoqués et démis de leurs fonctions par le conseil communal.¹³ → **Chapitre 11**

L'adoption de conventions

Il incombe au conseil communal d'adopter les conventions conclues entre le collège des bourgmestre et échevins et différents acteurs publics (tels que l'État ou d'autres communes) ou privés. Les personnes privées en question peuvent être des particuliers aussi bien que des sociétés ou des associations.

Les conventions en question peuvent porter sur tout ce qui concerne l'intérêt communal. Elles peuvent par exemple régler la collaboration avec d'autres communes dans certaines matières ou le cofinancement étatique d'un projet. Un exemple courant de convention avec une personne privée est le contrat de bail.

L'approbation de ventes, d'acquisitions et d'échanges de biens immobiliers

Il revient au conseil communal d'approuver les actes de vente, d'acquisition ou d'échange de biens immobiliers. Ici encore, ces transactions sont négociées et préparées par le collège des bourgmestre et échevins, le conseil communal étant appelé à se prononcer sur le projet d'acte tel qu'il lui est soumis.

L'approbation des projets de travaux

Le conseil communal arrête également les projets de travaux avant que le collège des bourgmestre et échevins puisse procéder aux marchés publics.¹⁴

9 Article 161 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

10 Article 163 de la même loi

11 Articles 10 et 14 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

12 Article 30 de la même loi

13 Article 30 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

14 Article 144 du règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics

Les projets définitifs détaillés de construction, de grosses réparations, de démolition des édifices communaux, doivent être transmis au ministre de l'Intérieur si le montant en dépasse un million d'euros. → **Fiche 10.1**

L'organisation d'un référendum

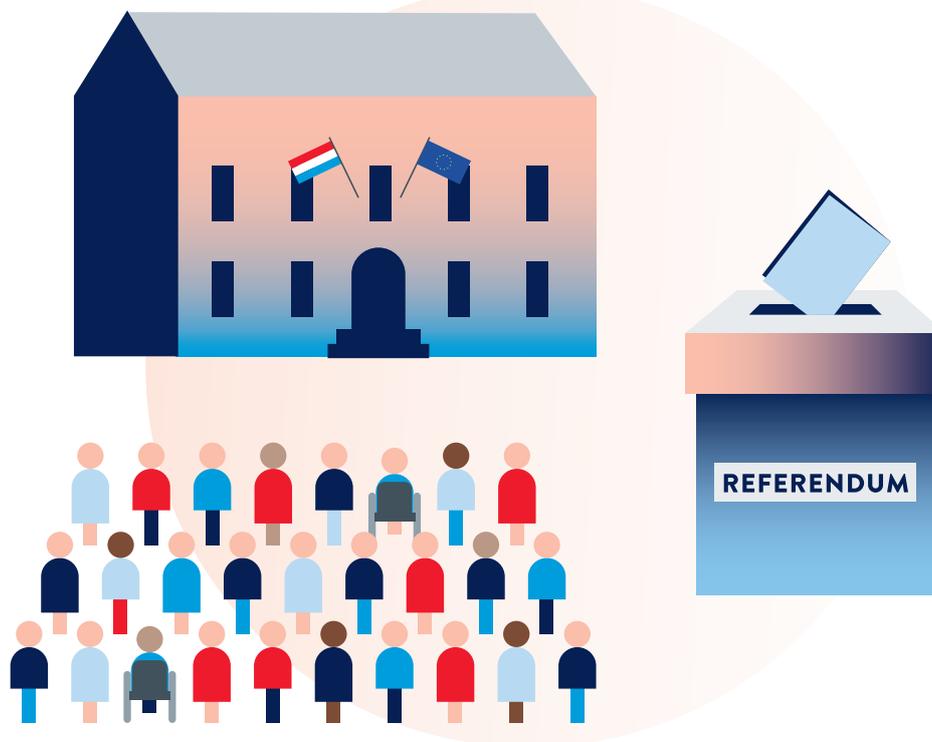
Le conseil communal peut organiser un référendum dans le cadre duquel il appelle les électeurs à se prononcer sur des sujets d'intérêt communal. Ce référendum est soumis au même formalisme que les élections et toutes les personnes inscrites sur les listes électorales pour les élections communales sont obligées d'y participer.

Souvent, comme dans le cas des fusions de communes, l'initiative émane des autorités communales. Cependant, si 1/5 des électeurs dans les communes de plus de 3 000 habitants ou 1/4 des électeurs dans les autres communes le demandent, le référendum doit être organisé.

Le résultat du référendum est toujours consultatif, c'est-à-dire que le conseil communal n'est pas obligé de le respecter.¹⁵
→ **Fiche 9.2**

L'affectation de biens immeubles à la célébration de mariages

Le conseil communal peut désigner, sous certaines conditions, d'autres immeubles que la maison communale pour la célébration de mariages. Cette décision est soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur.¹⁶



15 Article 35 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

16 Article 29bis de la même loi

FICHE 3.4

LES SÉANCES DU CONSEIL COMMUNAL

La convocation

« 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. »¹

Le collège des bourgmestre et échevins est compétent pour la convocation du conseil communal. Cette dernière est effectuée par écrit et à domicile au moins cinq jours avant la date de la réunion et doit indiquer le lieu, la date et l'heure de la réunion, ainsi que l'ordre du jour. Le délai de cinq jours est calculé sans tenir compte du jour de la convocation, ni de celui de la réunion. En revanche, il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse de cinq jours ouvrables.

La convocation est en outre publiée par voie d'affichage dans le « Raider », ainsi que sur le site Internet de la commune. Le but consiste à informer le public de la réunion, afin que les personnes intéressées puissent y assister en tant qu'auditeurs.

Il est dérogé à ces règles en cas d'urgence, lorsque le bourgmestre a le droit de convoquer le conseil communal sans observation de formes et de délais.² Le bourgmestre peut décider seul de recourir à la procédure d'urgence, mais cette décision peut être contrôlée par le ministre de l'Intérieur ou par le tribunal administratif (en cas de recours), qui peuvent annuler les délibérations prises au cas où les conditions de la convocation d'urgence n'étaient pas remplies.

Seuls les sujets figurant à l'ordre du jour peuvent être discutés lors de la séance, sauf s'il y a urgence déclarée par la majorité des membres du conseil. Leurs noms sont inscrits au procès-verbal.

Par ailleurs, les membres du conseil ont le droit de consulter à la maison communale tous les documents concernant les différents points à l'ordre du jour et d'en demander des copies, le cas échéant contre paiement du tarif prévu à cette fin.

Ces dispositions visent à permettre aux conseillers de s'arranger pour pouvoir assister aux réunions et de se préparer.

Si l'établissement de l'ordre du jour des séances du conseil appartient en principe au collège des bourgmestre et échevins, le conseil communal n'est cependant pas sans moyens d'action dans cette matière.

D'abord, en effet, le collège est obligé de convoquer le conseil sur demande écrite et motivée, soit de la majorité de ses membres, soit du ministre de l'Intérieur, dans un délai de 15 jours et avec l'ordre du jour proposé.³

Ensuite, un conseiller seul peut demander au collège des bourgmestre et échevins d'ajouter des sujets d'intérêt communal à l'ordre du jour. Sous condition qu'une demande motivée ait été faite par écrit et trois jours au moins avant celui de la réunion, le collège est tenu d'ajouter le point à l'ordre du jour.⁴

Le déroulement de la séance

Les communes ont une certaine flexibilité en ce qui concerne le fonctionnement du conseil communal, dans la mesure où la loi communale prévoit que ce dernier se donne un règlement d'ordre intérieur « *qui arrête la façon dont il exerce ses attributions* ». ⁵ Ce règlement peut préciser et compléter les dispositions de la loi, mais ne peut en aucun cas y être contraire.

1 Article 12 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Article 13 de la même loi

3 Article 12 de la même loi

4 Article 13 de la même loi

5 Article 14 de la même loi

La langue courante qui est utilisée lors des réunions du conseil communal est le luxembourgeois. Les membres du conseil ont également la possibilité de s'exprimer en français ou en allemand. Cependant, aucun conseiller n'est autorisé à demander une interprétation orale ou une traduction des documents écrits présentés dans l'une des trois langues officielles (luxembourgeois, français, allemand) ou dans toute autre langue.⁶

En règle générale, le conseil communal se rassemble dans la maison communale. Il peut cependant, par délibération motivée, désigner temporairement un autre local, qui remplit les trois conditions ci-dessous :

- être accessible au public ;
- offrir les garanties de sécurité nécessaires ;
- permettre la publicité des séances.⁷

Le législateur a prévu cette possibilité pour le cas où la salle de réunion habituelle n'est pas disponible, par exemple en raison de travaux.

Les réunions du conseil communal sont en principe publiques. Toute personne peut y assister en tant qu'auditeur, sans bien sûr pouvoir participer aux discussions. A cette fin, un espace réservé au public est généralement prévu dans la salle de réunion. La règle connaît cependant deux exceptions :

D'abord, les deux tiers des membres présents peuvent décider « pour des considérations d'ordre public ou à cause d'inconvénients graves » que la séance est tenue à huis clos. Cette décision doit prendre la forme d'une délibération motivée.⁸ Dans la pratique, le huis clos sur décision du conseil communal est rare.

Ensuite, la loi communale énumère certaines décisions qui doivent être prises à huis clos. Il s'agit des « *présentations de candidats, nominations aux emplois, promotions, démissions ou peines disciplinaires* »⁹.

Le bourgmestre ou son remplaçant préside le conseil communal. La séance du conseil communal est ouverte et close par le président. Le bourgmestre a également la possibilité de suspendre la séance pour une durée limitée selon les modalités établies par le règlement interne du conseil communal.¹⁰

Finalement, il a la police de l'assemblée et peut faire expulser ou arrêter toute personne qui perturbe l'ordre et le déroulement des discussions.¹¹ Ce pouvoir ne vaut cependant pas à l'égard des membres du conseil communal. Si les troubles sont causés par ces derniers, le président ne peut que suspendre ou clôturer la séance.

Le quorum requis

Le conseil ne peut prendre une décision que si la majorité de ses membres en fonction est présente.¹² Il faut donc que plus de la moitié des membres soient présents, c'est-à-dire, par exemple, au moins 6 membres d'un conseil qui en compte 11. C'est ce qu'on appelle « le quorum ».

Cette condition ne vaut d'ailleurs pas seulement pour le début de la réunion, mais pour chaque décision prise individuellement. Ainsi, il est possible que le quorum soit perdu lorsqu'un ou plusieurs membres quittent la réunion avant sa fin. Dans ce cas, aucune décision ne pourra être prise sur les sujets non encore traités à ce moment.

Cependant, si le conseil a été convoqué deux fois sans que suffisamment de membres aient été présents, une troisième et dernière convocation permettra au conseil de prendre une décision sur les sujets inscrits pour la troisième fois à l'ordre du jour, quel que soit le nombre de membres présents.

6 Article 14 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

7 Article 22 de la même loi

8 Article 21 de la même loi

9 Article 19 de la même loi

10 Article 16 de la même loi

11 Article 17 de la même loi

12 Article 18 de la même loi

La 2^e et la 3^e convocation doivent être marquées comme telles et suivre par ailleurs les mêmes règles que la première. En plus, la 3^e convocation doit reproduire les 2 premiers alinéas de l'article 18 de la loi communale, qui énoncent les règles ci-dessus.

Au cas où un membre du conseil communal n'était pas présent à trois séances consécutives sans motif légitime, il risque d'être déclaré démissionnaire, sur proposition du conseil, par le ministre de l'Intérieur.¹³

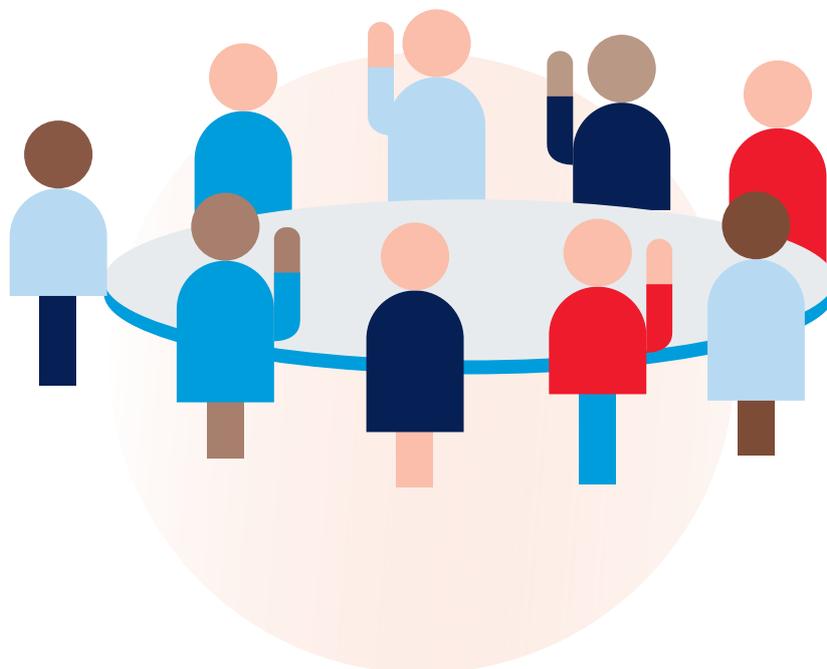
La délégation du droit de vote au sein du conseil communal

Un membre du conseil communal empêché d'assister à une réunion peut déléguer à un autre membre de son choix le pouvoir de voter en son nom lors de la séance en question.

La délégation est faite par écrit, porte une date et une heure et indique le nom du délégant (le membre absent) et celui du délégataire (qui vote pour le délégant). Elle indique également la date de la séance et les points de l'ordre du jour pour lesquels la délégation est donnée. Elle est transmise au bourgmestre et jointe au procès-verbal. Une délégation non conforme est écartée par le conseil communal à la majorité des votes.

Par ailleurs, une délégation peut être révoquée à tout moment par le délégant, qui en informe alors le bourgmestre avant le début de la séance. Elle est révoquée d'office si le délégant assiste en personne à la réunion.

Le maximum de délégations possible est soumis à une double limite : d'une part chaque membre présent ne peut se voir attribuer qu'une seule délégation, d'autre part les membres délégants sont considérés comme absents et ne comptent pas pour le calcul du quorum.



FICHE 3.5

LA PRISE DES DÉCISIONS DU CONSEIL COMMUNAL

Le comptage des voix

« Le conseil communal décide à la majorité des suffrages »¹.

Pour le calcul de la majorité requise, les conseillers qui s'abstiennent ne sont pas pris en compte. Il n'y a aucune obligation légale pour que les conseillers participent au vote. Ils sont dès lors absolument libres de voter ou de s'abstenir.

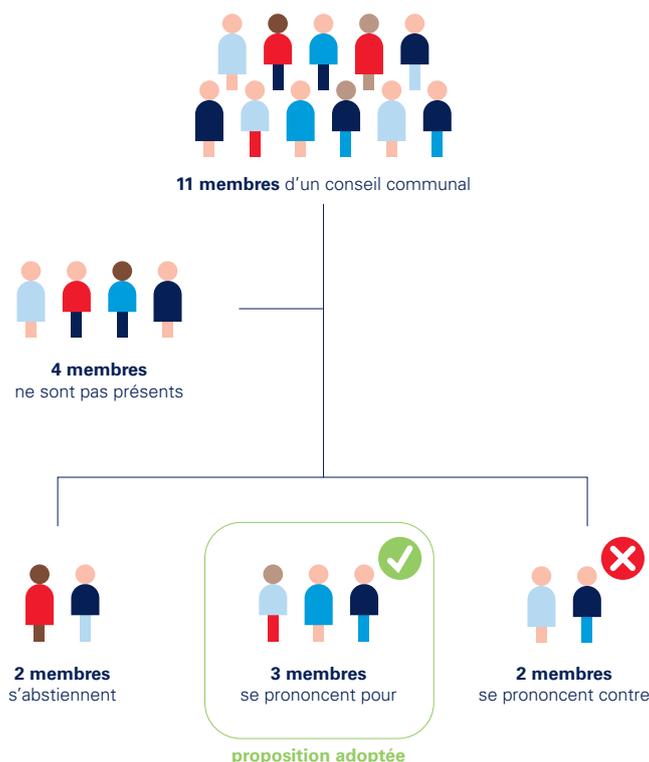
Autrement-dit, une fois que le quorum décrit ci-dessus est atteint, le nombre de votants importe peu. La majorité nécessaire est calculée en déduisant du nombre de conseillers présents celui de ceux qui s'abstiennent.

Admettons à titre d'exemple que, sur les 11 membres d'un conseil communal, 7 sont présents. Étant donné que la majorité des membres assistent à la réunion, le quorum est atteint et le conseil peut valablement délibérer.

Le conseil est ensuite appelé à voter sur un certain sujet de l'ordre du jour. 2 membres s'abstiennent, 3 se prononcent pour la proposition et 2 votent contre. La proposition est adoptée avec la majorité des voix, alors même que seulement 3 des 11 membres se sont prononcés en ce sens.

Une autre hypothèse est celle d'un partage de voix. Celle-ci pourrait se présenter, pour reprendre l'exemple ci-dessus, si, parmi les 7 membres présents, un seul s'abstenait, 3 votaient pour et 3 contre.

Dans une telle situation, aucune décision n'est prise, mais le sujet est inscrit à l'ordre du jour de la prochaine réunion. Si, lors de cette deuxième réunion, les voix sont de nouveau partagées, celle du bourgmestre ou celle de son remplaçant est déterminante.



1 Article 19 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Les modes de votation

La loi communale laisse le choix entre 3 manières par lesquelles le conseil communal peut voter : à haute voix, à main levée ou par assis et levé. Le règlement d'ordre intérieur peut fixer le mode à appliquer.

Contrairement au vote à main levée ou par assis et levé, le vote à haute voix se fait de manière successive. Avant de procéder au vote, le nom d'un des conseillers est tiré au sort. Celui-ci se prononcera en premier, les autres lui suivront dans l'ordre alphabétique.

Il existe une 4^e façon, qu'on appelle le « vote secret », mais celle-ci n'est appliquée que pour les nominations et les propositions de candidats.² Pour ces décisions, le vote secret est obligatoire.

Le vote se fait alors par écrit, moyennant des bulletins de vote anonymes. Après le vote, les bulletins sont réunis par le bourgmestre, qui énonce à haute voix le contenu de chaque bulletin. Deux autres membres présents du conseil communal, les premiers en rang³ après les échevins, s'occupent, l'un d'annoter successivement le contenu des bulletins, et l'autre d'en tenir le contrôle. Le secrétaire

tient une liste des membres votants pour chaque élection, ainsi que des personnes qui ont obtenu les voix. Tout ceci a lieu en présence du conseil communal.

Pour chaque poste à occuper et pour chaque personne à proposer comme candidate, il est fait un scrutin particulier.⁴

Pour être admis, il ne suffit pas d'avoir plus de voix que les autres candidats (majorité relative), mais il faut rassembler plus de la moitié des votes valables (majorité absolue).

L'article 34 de la loi communale indique avec précision les différents cas de figure qui peuvent se présenter (répartition de voix sur plusieurs candidats, parité entre deux candidats, etc.) et les mesures à prendre pour identifier le candidat qui l'emporte.

Il importe de ne pas confondre le vote secret et le huis clos mentionné ci-dessus, qui sont basés sur différents articles de la loi communale applicables indépendamment l'un de l'autre.

Les cas dans lesquels l'une, l'autre ou les deux de ces modalités sont à respecter sont représentés ci-dessous.



Huis clos
(art. 19)

Vote secret
(art. 32)

- présentations/propositions de candidats
- nominations aux emplois



Huis clos
(art. 19)

- promotions
- démissions
- peines disciplinaires



Vote secret
(art. 32)

- autres nominations (ex. un délégué dans un syndicat de communes)

2 Article 32 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

3 Tel qu'il découle du tableau de préséance mentionné → **Fiche 3.1**

4 Article 33 de la même loi

Les délibérations du conseil communal

Les décisions prises par le conseil communal (appelées « délibérations ») sont rédigées par le secrétaire communal sur un registre dont les feuilles sont numérotées (« cotées ») et paraphées par le bourgmestre. Les délibérations indiquent la date de la séance, les dates de la convocation et de son annonce publique, ainsi que le point de l'ordre du jour. Elles relatent aussi les noms des conseillers présents et absents.

En ce qui concerne le résultat du vote, on y trouve le nombre de membres qui ont voté pour et contre, mais pas leurs noms.

Un exemplaire, appelé « minute », est signé par les membres présents dans les meilleurs délais, par exemple lors de la séance suivante. Ce n'est qu'après la signature par la majorité qu'une « expédition » peut être délivrée. Il s'agit d'une copie de la délibération signée par le bourgmestre et contresignée par le secrétaire, qui est destinée à être transmise à des tiers, notamment aux autorités chargées de la surveillance sur les communes.

→ Chapitre 10

Le but du contreseing du secrétaire est de « confirmer que les actes et textes dont il s'agit ont effectivement été pris dans la forme arrêtée ». ⁵ → Fiche 11.1



FICHE 3.6

LES DEVOIRS DE DÉLICATESSE

Les actes des membres du conseil communal, y compris le bourgmestre et les échevins, ainsi que du secrétaire et du receveur, doivent évidemment toujours être dans l'intérêt de la commune. Dans certaines situations, ils peuvent cependant avoir un impact sur les intérêts personnels des acteurs mentionnés.

Pour cette raison, l'article 20 de la loi communale prévoit un ensemble de règles (« les devoirs de délicatesse ») qui ont pour objectif d'empêcher des conflits d'intérêt.

Il est interdit à tout membre du corps communal¹, au secrétaire et au receveur :

- 1° d'être présent lors des délibérations ou de participer aux décisions qui pourraient leur procurer un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoir ou auxquels ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct ;
- 2° d'intervenir comme avocat, avoué ou chargé d'affaires pour la commune, sauf à titre gratuit et
- 3° de participer aux marchés de travaux, de fournitures ou de services pour la commune.²

Concernant le point 1°, il faut préciser que l'intérêt direct visé est toujours un intérêt matériel, qui représente une valeur exprimable en argent.

Une telle situation peut se présenter par exemple lors d'une décision sur une modification du PAG entraînant une augmentation de la valeur d'un terrain dont un conseiller est propriétaire. Le conseiller concerné doit alors renoncer à participer aux discussions et au vote sur le sujet en question. Sauf si la discussion a lieu à huis clos → **Fiche 3.5**, il n'est cependant pas obligé de quitter la salle, mais peut s'installer dans l'espace réservé au public.

Dans l'exemple précédent, il doit se comporter de la même manière s'il n'est pas lui-même propriétaire du terrain visé par la modification du PAG, mais si celui-ci appartient à son conjoint ou partenaire, voire à un autre membre de sa famille jusqu'au 3^e degré inclus.

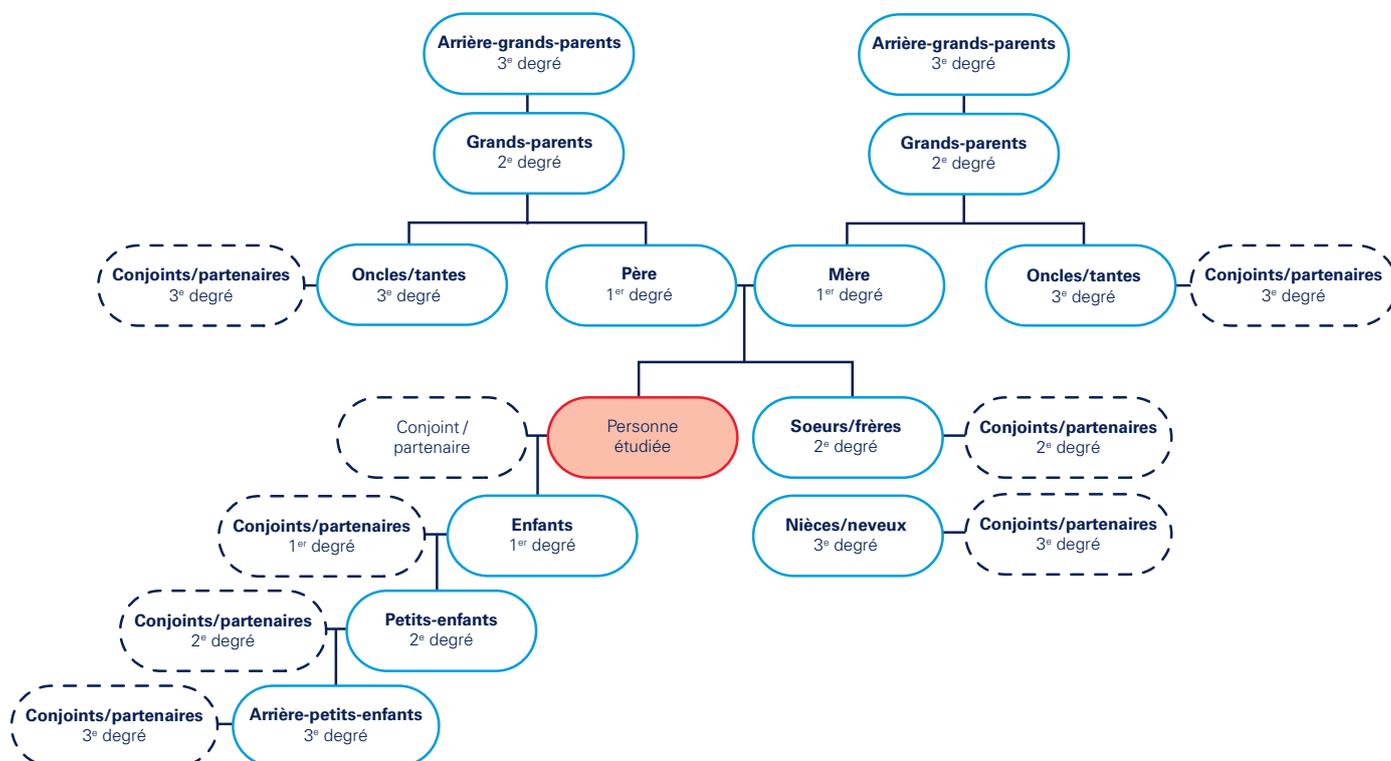
L'illustration ci-dessous montre comment sont déterminés les degrés de parenté en ligne directe (ex. entre la mère et son fils : 1^{er} degré) ou en ligne collatérale (ex. entre frère et sœur : 2^e degré, car il faut passer par un auteur commun).

Il importe d'ajouter que l'alliance (mariage/PACS) ne compte pas comme un degré supplémentaire. Ainsi, par exemple, le degré de parenté d'une personne avec ses parents est le même que celui avec les parents de son conjoint (1^{er} degré). Pareillement, on est lié au même degré de parenté avec sa sœur qu'avec son beau-frère (2^e degré).

1 Selon l'article 4 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le corps communal « se compose du conseil communal, du collège des bourgmestres et échevins et du bourgmestre ».

2 Article 20 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

La détermination des degrés de parenté



Pour ce qui est du point 3 de l'article 20, deux exceptions à l'interdiction de participer à des marchés publics de la commune sont à signaler :

- L'interdiction ne s'applique pas aux fournitures et prestations urgentes de faible envergure faites par un commerçant ou un artisan, 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 entités visées à l'article 173bis de la loi communale, c'est-à-dire des 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.

Un non-respect de l'article 20 de la loi communale peut être sanctionné de deux manières :

D'abord, toute décision d'un conseil communal ou d'un collège des bourgmestres et échevins auquel un membre aurait participé en violation des règles ci-dessus serait annulée par l'autorité de surveillance ou par le juge administratif. Une telle annulation peut avoir de lourdes conséquences juridiques et financières pour la commune.

Ensuite, des infractions aux dispositions de l'article 20 peuvent être sanctionnées sur base de l'article 245 du Code pénal (« prise illégale d'intérêts »)³ par des peines correctionnelles incluant un emprisonnement de six mois à cinq ans et une amende de 500 à 125 000 euros, et pouvant être accompagnées de l'interdiction d'exercer des fonctions, des emplois ou des charges publiques.

³ Article 245 du Code pénal : « 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 punie d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, et d'une amende de 500 euros à 125 000 euros, 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. »

FICHE 3.7

LES MOYENS DE CONTRÔLE SUR LE COLLÈGE DES BOURGMESTRE ET ÉCHEVINS

Il est important pour l'équilibre entre les différents organes de la commune que les membres du conseil communal disposent de moyens de contrôle et d'action sur le collège des bourgmestre et échevins, qui est le principal organe chargé de l'exécution des décisions du conseil. Ces moyens sont rassemblés ci-dessous, avec des renvois aux articles correspondants de la loi communale.

Droit d'initiative

Sous les termes « droit d'initiative » on entend dans ce contexte la possibilité appartenant à chaque conseiller individuellement de demander au collège des bourgmestre et échevins d'ajouter des points à l'ordre du jour de la prochaine réunion du conseil. Il doit cependant s'agir de sujets d'intérêt communal.

Toute proposition de ce genre doit être présentée moyennant une demande écrite et motivée au bourgmestre, au moins trois jours avant la réunion du conseil communal.¹

Si ces conditions sont remplies, le collège des bourgmestre et échevins est obligé d'inscrire le sujet proposé à l'ordre du jour. Cependant, le conseil communal n'est pas obligé d'en délibérer.

Provocation de la convocation du conseil communal

Sur demande écrite et motivée de la majorité des membres du conseil, le collège des bourgmestre et échevins est tenu de convoquer le conseil communal, avec l'ordre du jour proposé, dans un délai maximum de quinze jours.²

Si le collège des bourgmestre et échevins refusait de procéder à la convocation demandée de manière conforme à la loi par la majorité du conseil communal, les demandeurs auraient la possibilité de contacter le ministre de l'Intérieur, qui pourrait désigner un commissaire spécial afin de convoquer le conseil communal.

→ **Fiche 10.1**

Accès aux documents en relation avec l'ordre du jour

À partir de l'envoi de la convocation, c'est-à-dire cinq jours au moins avant la réunion, y non compris celui de la convocation ni celui de la réunion, tous les documents relatifs aux différents points de l'ordre du jour peuvent être consultés à la maison communale par les conseillers. Ils n'ont pas le droit de les déplacer, mais peuvent en demander des copies, le cas échéant contre paiement du tarif prévu sur des photocopies.³

Ceci n'empêche pas que, dans la pratique, beaucoup de communes mettent les documents en question à la disposition des conseillers sous forme électronique, mais la consultation à la mairie doit toujours être possible.

Accès au registre des délibérations du collège des bourgmestre et échevins

Contrairement au registre des délibérations du conseil communal, dont le public peut prendre connaissance (à l'exception des décisions prises à huis clos)⁴, le registre aux délibérations du collège des bourgmestre

1 Article 13 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Article 12 de la même loi

3 Article 13 de la même loi

4 Article 24 de la même loi

et échevins n'est pas accessible au public, étant donné que les réunions du collège se tiennent toujours à huis clos.

La loi communale permet cependant aux membres du conseil communal de prendre connaissance des délibérations du collège des bourgmestre et échevins, dans la mesure où elles concernent l'exécution des délibérations prises par le conseil communal.⁵

A titre d'exemple, on peut citer une délibération du collège des bourgmestre et échevins portant adjudication de travaux dans le cadre d'un projet de construction voté par le conseil communal.

Droit de poser des questions au collège des bourgmestre et échevins sur la gestion de l'administration communale

La loi communale donne à chaque conseiller communal le droit de poser au collège des bourgmestre et échevins des questions concernant la gestion communale. Elle ne fixe aucune condition de forme et laisse notamment au conseiller le choix de présenter sa question oralement ou par écrit.

Le collège des bourgmestre et échevins doit y répondre soit par écrit dans un délai d'un mois, soit oralement lors de la première réunion utile du conseil communal.⁶

Le règlement d'ordre intérieur du conseil communal peut préciser cette matière.

Motion de censure : pouvoir de provoquer la démission du collège des bourgmestre et échevins

Le conseil communal peut provoquer la démission du collège des bourgmestre et échevins, mais seulement dans des conditions et selon des règles bien précises : c'est la « motion de censure » prévue à l'article 37 de la loi communale.

Celle-ci peut être introduite sous forme écrite, signée par un tiers au moins des membres du conseil communal, après que celui-ci ait rejeté le projet de budget présenté par le collège des bourgmestre et échevins. Elle n'est possible à aucun autre moment de l'année.

La motion est ensuite soumise au vote du conseil communal, qui ne peut avoir lieu qu'entre cinq et vingt jours après le dépôt. Lors du vote, seuls les suffrages favorables à la motion de censure sont recensés. Elle n'est adoptée que si la majorité des membres du conseil – non pas des membres présents, comme c'est le cas ordinairement → **Fiche 3.5** – la soutiennent.

Si elle est adoptée, les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déclarés démissionnaires. Le Grand-Duc met fin aux fonctions du bourgmestre et le ministre de l'Intérieur à celles des échevins.

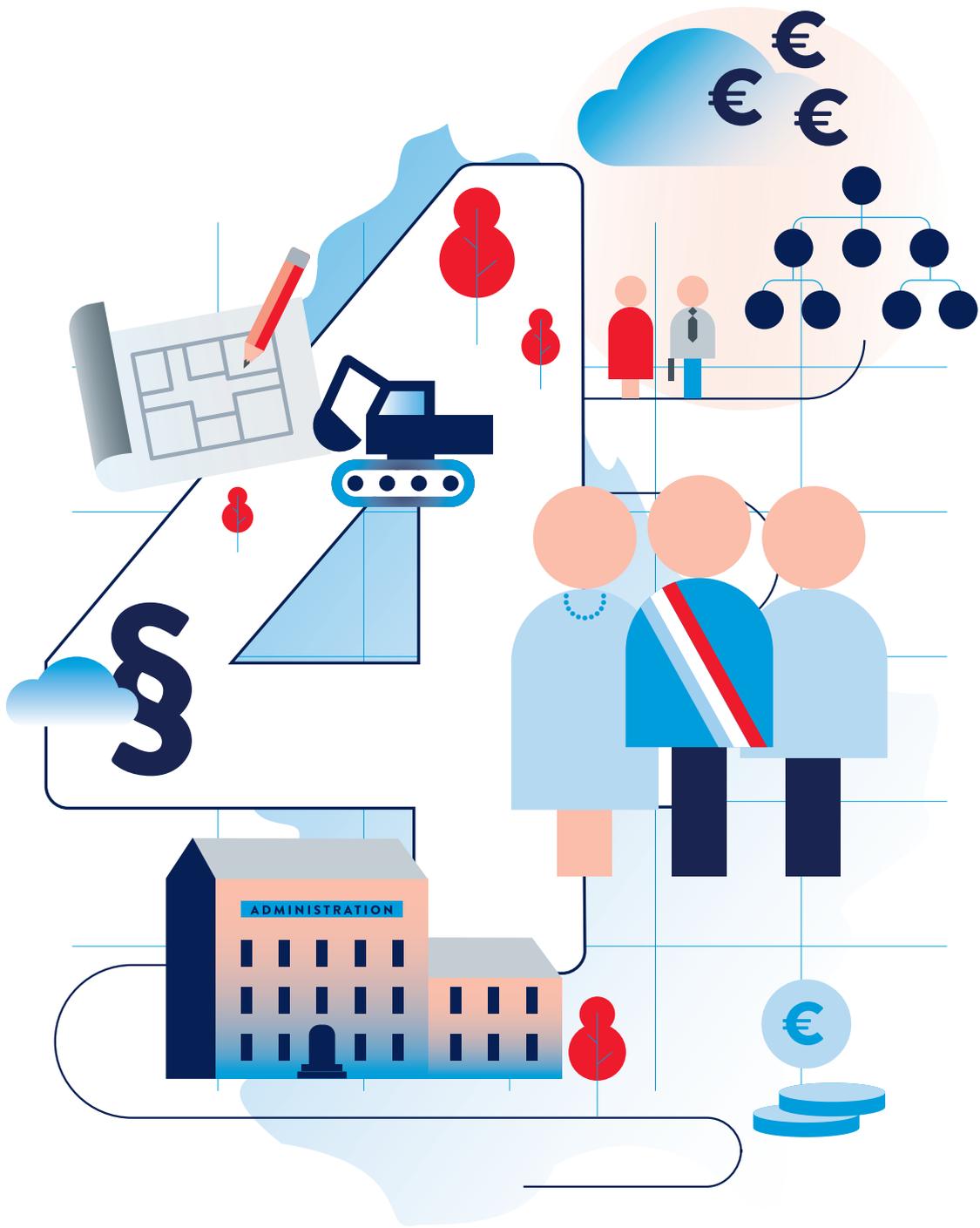
Ils restent cependant membres du conseil communal. Celui-ci est dans la même situation qu'immédiatement après les élections et doit proposer majoritairement un nouveau bourgmestre et de nouveaux échevins. Il est d'ailleurs tout à fait possible que des membres de l'ancien collège des bourgmestre et échevins soient proposés une nouvelle fois.

Ajoutons finalement qu'il est impossible de déposer une motion de censure au moment du vote sur le budget de l'année pendant laquelle ont lieu des élections communales générales.⁷

5 Article 23 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

6 Article 25 de la même loi

7 Article 37 de la même loi



CHAPITRE 4

LE COLLÈGE DES BOURGMESTRE ET ÉCHEVINS

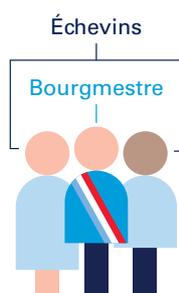
FICHE 4.1

LA COMPOSITION DU COLLÈGE DES BOURGMESTRE ET ÉCHEVINS

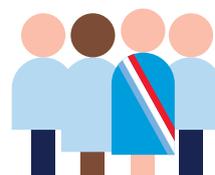
Le nombre de sièges au sein du collège des bourgmestre et échevins

Selon la loi communale, le collège des bourgmestre et échevins est en principe constitué d'un bourgmestre et de deux échevins. La loi permet cependant d'augmenter par arrêté grand-ducal le nombre d'échevins à trois pour les communes comptant entre 10 000 et 19 999 habitants, et à quatre pour celles comptant 20 000 habitants ou plus. Pour la Ville de Luxembourg, le nombre d'échevins peut être fixé à six.¹

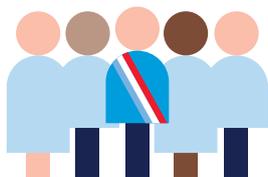
Dans la pratique, toutes les communes disposent du maximum d'échevins prévus par la loi. Les collèges de bourgmestre et d'échevins sont donc composés comme suit :



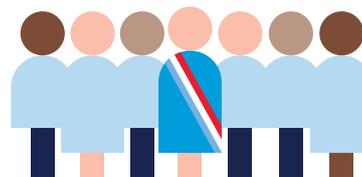
2 échevins : communes de **< 9.999** habitants



3 échevins : communes de **10.000 - 19.999** habitants



4 échevins : communes de **20.000** habitants et **plus**



6 échevins : Ville de Luxembourg

¹ Article 38 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Le nombre d'habitants à prendre en considération est le même que celui qui détermine le nombre de conseillers → **Fiche 3.1** L'augmentation ou la réduction du nombre d'échevins n'est possible qu'à l'occasion des élections communales ordinaires.

Nomination des échevins

Les échevins sont nommés pour une durée de six ans par le ministre de l'Intérieur, et leur mandat est renouvelable. Ils sont proposés par la majorité des nouveaux élus au conseil communal ou du conseil communal.²

L'ordre de nomination fixe le rang des échevins. Néanmoins, le collège des bourgmestre et échevins peut modifier cette hiérarchie par décision à transmettre obligatoirement au ministre de l'Intérieur.³

A noter que la loi ne prévoit pas la nomination d'un bourgmestre ou d'un échevin pour une période inférieure à la durée du mandat, comme dans le cas du « splitting ».

Entrée en fonction

A la suite d'élections générales, le collège des bourgmestre et échevins entre en fonction à partir du moment où tous ses membres ont prêté serment.⁴

Le bourgmestres et les échevins prêtent, avant d'entrer en fonction, le serment suivant devant le ministre de l'Intérieur : « *Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité.* »⁵

L'échevin qui s'abstient sans motif légitime de prêter serment après avoir été convoqué deux fois de suite est considéré comme renonçant à son mandat. Le ministre de l'Intérieur demande alors au conseil communal de lui présenter un nouveau candidat.⁶

Remplacement d'un échevin

En cas d'absence ou d'empêchement d'un échevin, celui-ci peut être remplacé par un conseiller communal sur décision du président du collège des bourgmestre et échevins, c'est-à-dire le bourgmestre ou celui qui le remplace. Ceci vaut également en cas de vacance d'un poste d'échevin ou lorsqu'un échevin remplace le bourgmestre.

Le remplacement est obligatoire lorsque l'absence ou l'empêchement dure plus d'un mois.

Dans tous les actes, il faut que la qualité et la cause pour lesquelles le remplaçant agit soient énoncées.⁷

Le conseiller qui remplace un échevin pendant au moins un mois a droit à l'indemnité prévue pour cette fonction. Pendant ce temps, il ne perçoit pas de jetons de présence en tant que conseiller.

L'échevin remplacé n'a pas droit à son indemnité, sauf s'il est absent pour cause de maladie.⁸

Fin de mandat

L'échevin qui souhaite mettre fin à son mandat adresse sa démission par écrit au bourgmestre, qui en informe le conseil communal en séance publique. Une copie de la lettre de démission est en outre envoyée au ministre de l'Intérieur.⁹ La démission ne prend effet qu'après avoir été acceptée par le ministre. En attendant, l'échevin continue l'exercice de ses fonctions.

Par ailleurs, les échevins perdent leur mandat d'échevin s'ils cessent de faire partie du conseil communal.¹⁰

2 Selon que la proposition se fait immédiatement après les élections, lorsque le conseil communal n'est pas encore constitué, ou en cours de mandat

3 Articles 40 et 105 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

4 Article 47 de la même loi

5 Article 44 de la même loi

6 Article 44 de la même loi

7 Article 42 de la même loi

8 Article 56 de la même loi

9 Article 45 de la même loi

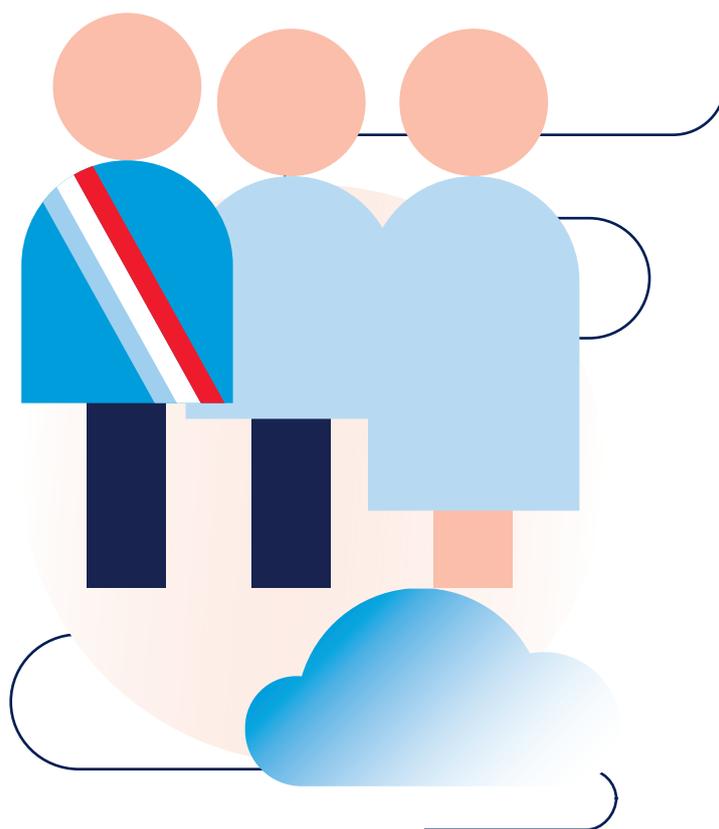
10 Article 43 de la même loi

En cas de vacance d'un poste d'échevin en cours de mandat, le conseil communal désigne parmi ses membres un candidat à proposer à la nomination par le ministre de l'Intérieur.¹¹

En cas d'inconduite notoire¹², de faute ou de négligence graves, les échevins peuvent être suspendus de l'exercice de leurs fonctions par le ministre de l'Intérieur pour un temps qui ne peut dépasser trois mois, sauf à être renouvelé par décision motivée.

Ils peuvent être démis par le même ministre. L'échevin démis ainsi par le ministre ne peut plus faire partie du collège des bourgmestre et échevins jusqu'au renouvellement du conseil communal qui suit sa démission.¹³

L'échevin démissionnaire est tenu de continuer l'exercice de son mandat jusqu'à ce qu'il ait été remplacé. En cas de renouvellement intégral du conseil communal, les échevins sortants restent en fonction jusqu'au moment de l'entrée en fonction du nouveau collège des bourgmestre et échevins.¹⁴



11 Article 45bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

12 Inconduite : mauvaise conduite sur le plan moral. → débauche. Notoire : qui est connu d'une manière sûre par un grand nombre de personnes. Le Robert – Dico en ligne : <https://dictionnaire.lerobert.com>

13 Article 41 de la même loi

14 Article 47 de la même loi

FICHE 4.2

LES INCOMPATIBILITÉS AVEC LES MANDATS D'ÉCHEVIN ET DE BOURGMESTRE

En plus des incompatibilités qui s'appliquent aux membres du conseil communal → **Fiche 3.2**, la loi énumère quelques fonctions et activités qui sont incompatibles avec les mandats de bourgmestre et d'échevin, afin d'éviter des conflits d'intérêt.

Il s'agit d'abord de tous les ministres d'un culte (alors que, pour les membres du conseil communal, l'incompatibilité ne porte que sur les ministres des cultes conventionnés avec l'État).

Ensuite, la loi énonce un certain nombre de fonctions et d'emplois qui ne sont incompatibles avec le mandat de bourgmestre ou d'échevin que si la commune dans laquelle la personne exerce ce mandat est dans son ressort de compétence professionnelle.

Citons la loi pour être précis :

« Ne peuvent être ni bourgmestre, ni échevin, ni en exercer temporairement les fonctions ¹ :

- *les fonctionnaires et employés*
 - o *de l'Administration des ponts et chaussées,*
 - o *de l'Administration des services techniques de l'agriculture,*
 - o *de l'Administration des bâtiments publics,*
 - o *de l'Administration de l'environnement,*
 - o *de l'Administration de la nature et des forêts,*
 - o *de l'Inspection sanitaire,*
 - o *de l'Inspection du travail et des mines et*
 - o *des administrations fiscales de l'État,*
- *si la commune de leur domicile fait partie du ressort territorial de leur activité ;*
- *les ministres d'un culte ;*
- *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. »²*

Si le bourgmestre ou un échevin ne met pas fin à la situation incompatible avec son mandat dans les trente jours suivant la mise en demeure par le ministre de l'Intérieur, il est considéré comme ayant renoncé à son

mandat. Le bourgmestre est révoqué par le Grand-Duc et les échevins le sont par le ministre de l'Intérieur.³

1 Ce serait également le cas d'un conseiller remplaçant temporairement un membre du collège des bourgmestre et échevins.

2 Article 11quater de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

3 Article 46 de la même loi

FICHE 4.3

LES ATTRIBUTIONS DU COLLÈGE DES BOURGMESTRE ET ÉCHEVINS

« La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi. »¹

Le collège des bourgmestre et échevins est l'organe exécutif principal de la commune. Il exerce ses attributions tantôt comme organe de la commune, tantôt comme organe de l'État.

Il ne peut exercer que des missions qui lui sont attribuées explicitement par la loi.² C'est ce qu'on appelle une compétence d'attribution.

Le collège, organe de la commune

Les attributions du collège sont fort nombreuses :

La publication et l'exécution des résolutions du conseil communal

Il incombe au collège d'exécuter les décisions du conseil communal. Prenons l'exemple d'un projet de construction : une fois les plans et le devis approuvés par le conseil communal, le dossier revient entre les mains du collège qui s'occupe notamment des marchés publics avec les entreprises, surveille les travaux, ordonne le paiement des factures, etc.

La publication des décisions du conseil communal est également assurée par le collège. Elle concerne surtout les règlements communaux, qui ne peuvent entrer en vigueur avant d'avoir été publiés en bonne et due forme.³

L'instruction des affaires à soumettre au conseil communal et l'établissement de l'ordre du jour des réunions du conseil communal

Les dossiers soumis au conseil communal sont préparés par le collège des bourgmestre et échevins et inscrits à l'ordre du jour du conseil lorsqu'ils sont prêts pour une prise de décision. → **Fiche 3.4**

La direction des travaux communaux

Comme mentionné ci-dessus, l'exécution des projets votés par le conseil communal est de la compétence du collège des bourgmestre et échevins. C'est lui qui passe commande aux entreprises à l'issue des procédures de marchés publics applicables, y compris aux bureaux d'études.

Il s'occupe également du suivi quotidien des travaux, avec le soutien du service technique, bien entendu.

L'engagement, la démission et le licenciement des salariés

Si le conseil communal nomme les fonctionnaires et engage les employés communaux, le recrutement des salariés est de la compétence du collège des bourgmestre et échevins. Il en est de même des décisions portant sur la démission ou le licenciement de ces agents.

1 Article 122, paragraphe 2 de la Constitution

2 Article 57 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

3 Article 82 de la même loi

La surveillance des services communaux et du personnel

Le collège est le supérieur hiérarchique de l'ensemble du personnel communal. Il établit l'organigramme de l'administration et prend toute une série de décisions appartenant au chef d'administration, notamment en matière de congés, d'avancements en traitement et d'autres droits statutaires.

Les règlements d'urgence

En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes ou de menaces graves à la paix publique ou d'autres événements imprévus, des règlements et ordonnances de police peuvent être pris par le collège.⁴

Ces règlements et ordonnances entrent en vigueur dès leur publication. Ils sont soumis au conseil communal lors de sa prochaine séance. S'ils ne sont pas confirmés à cette occasion par le conseil, ils cessent d'avoir effet.

Les actions judiciaires de la commune

C'est le collège des bourgmestre et échevins qui représente la commune devant les tribunaux. Il répond à toute action en justice qui est intentée contre la commune, et peut agir de sa propre initiative dans quelques situations précises.

Dans la plupart des cas, il doit cependant demander l'autorisation du conseil communal avant d'entamer une action en justice dans laquelle la commune intervient comme demanderesse (« autorisation d'ester en justice »).⁵

L'administration des propriétés de la commune ainsi que la conservation de ses droits

Sous ce point, on peut mentionner les missions du collège en matière comptable.
→ **Chapitre 12**

Le collège, organe de l'État

La loi confie au collège certaines missions qu'il remplit dans l'intérêt national. Il en est ainsi de l'exécution des lois, règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels, pour autant qu'ils ne concernent pas la police. Le terme police désigne ici le maintien de l'ordre public. C'est une compétence du bourgmestre. → **Fiche 5.2**

En matière électorale, il doit tenir à jour les listes électorales, mais il peut déléguer cette mission à un agent communal.⁶

Les établissements publics communaux – il s'agit principalement des offices sociaux, mais certaines communes disposent d'autres établissements publics (p.ex. hospices civils) – sont sous la surveillance du collège des bourgmestre et échevins.

Ce dernier est chargé également de la garde des archives, titres et registres de l'état civil.⁷

Des attributions spécifiques ont été confiées au collège par d'autres lois spéciales, par exemple en matière d'aménagement communal.

4 Article 58 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

5 Article 83 de la même loi

6 Article 7, paragraphe 2, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

7 Article 57 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

FICHE 4.4

LE FONCTIONNEMENT DU COLLÈGE DES BOURGMESTRE ET ÉCHEVINS

La présidence du collège

Le bourgmestre est d'office le président du collège¹. En cas d'empêchement ou d'absence, il peut être remplacé, en général par un des échevins. → **Fiche 5.1**

La convocation

Le collège se réunit aussi souvent que nécessaire pour traiter ses affaires. Les jours et les heures de réunion peuvent être déterminés par un règlement d'ordre intérieur, qui doit être enregistré dans le registre des délibérations. Si non, le collège se réunit sur convocation du bourgmestre, c'est-à-dire aux dates et heures fixées par lui.²

Contrairement aux règles qui s'appliquent au conseil communal, la loi ne précise aucun délai ou autre règle de forme applicable aux convocations du collège.

Le déroulement des réunions

Les réunions du collège se tiennent à la maison communale ou dans un local à désigner par le collège lui-même.³

Elles ont lieu à huis clos, c'est-à-dire que seuls les membres du collège et le secrétaire communal y assistent en principe et de façon systématique.⁴ Ceci n'empêche évidemment pas le collège de faire appel ponctuellement à d'autres membres du personnel, à des experts externes, etc.



1 Article 49 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Article 50 de la même loi

3 Article 52 de la même loi

4 Article 51 de la même loi

Prise de décision

Le collège ne peut délibérer que si plus de la moitié de ses membres sont présents (« quorum »).⁵

Un membre du collège empêché d'assister à une réunion peut déléguer à un autre membre de son choix le pouvoir de voter en son nom lors de la séance en question.

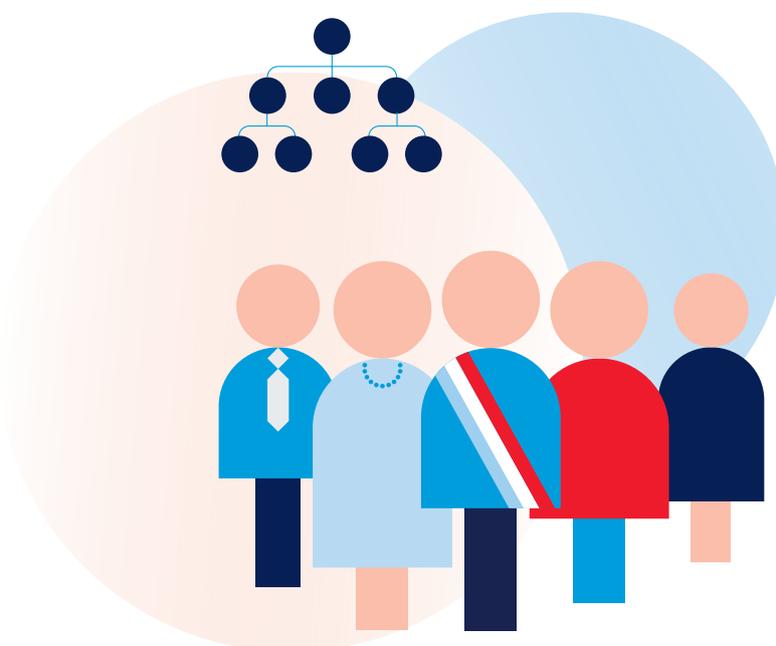
La délégation est faite par écrit, porte une date et une heure et indique le nom du délégant (le membre absent) et celui du délégataire (qui vote pour le délégant). Elle indique également la date de la séance et les points de l'ordre du jour pour lesquels elle est donnée. Elle est transmise au bourgmestre et jointe au procès-verbal. Une délégation non conforme est écartée par décision majoritaire du collège.

Par ailleurs, une délégation peut être révoquée à tout moment par le délégant, qui en informe le bourgmestre avant la réunion. Elle est révoquée d'office si le délégant assiste en personne à la réunion.

Le maximum de délégations possible est soumis à une double limite : d'une part, chaque membre présent ne peut porter qu'une seule délégation, d'autre part, les membres délégants sont considérés comme absents et ne comptent pas pour le calcul du quorum.⁶

Les résolutions sont prises à la majorité des suffrages. En cas de parité des voix, le président peut remettre l'affaire à une autre réunion. S'il ne le fait pas, sa voix est prépondérante.⁷

Comme pour le conseil communal, les délibérations du collège des bourgmestre et échevins sont rédigées par le secrétaire communal pour être intégrées dans un registre. Cependant, en cas d'unanimité, il suffit que l'accord de chaque membre soit acté par écrit.⁸



5 Article 50 de la même loi

6 Article 50bis de la même loi

7 Article 50 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

8 Article 53 de la même loi



CHAPITRE 5

LE BOURGMESTRE

FICHE 5.1

LA NOMINATION ET LE MANDAT DU BOURGMESTRE

Durée de mandat

Le bourgmestre est nommé par le Grand-Duc, sur proposition de la majorité des nouveaux élus au conseil communal ou du conseil communal¹, pour un terme de six ans. Son mandat est renouvelable.²

Entrée en fonctions

Avant d'entrer en fonctions, le bourgmestre prête, entre les mains du ministre de l'Intérieur, le serment suivant : « Je jure d'observer la Constitution et les lois et de remplir ma fonction avec intégrité, exactitude et impartialité. » Une fois ce serment prêté, le bourgmestre ne doit plus prêter celui comme conseiller communal.³

Si deux convocations consécutives ont été reçues par le bourgmestre pour prêter serment et qu'il s'abstient, sans motif légitime, de remplir cette formalité, il est considéré comme renonçant à son mandat. Dans ce cas, les membres du conseil communal sont priés de désigner un nouveau candidat et d'en informer le ministre de l'Intérieur.

Remplacement du bourgmestre en cas d'absence ou d'empêchement

En cas de maladie, d'absence ou d'autres empêchements du bourgmestre, celui-ci peut déléguer un échevin pour le remplacer et en informe immédiatement le ministre de l'Intérieur. Cette délégation est transcrite au registre des délibérations du collège des bourgmestres et échevins.

Si le bourgmestre est absent ou empêché sans avoir désigné un remplaçant (par exemple si l'empêchement était imprévisible), c'est d'office un échevin qui le remplace, et ce dans l'ordre de nomination de ceux-ci. → **Fiche 4.1**

Si tous les échevins étaient également absents ou empêchés, la fonction de bourgmestre remplaçant passerait à un conseiller dans l'ordre établi au tableau de préséance. → **Fiche 3.1**

Par ces dispositions, le législateur a assuré que l'importante fonction de bourgmestre soit occupée à tout moment.

Dans tous les actes, le remplaçant doit indiquer la qualité et la cause pour lesquelles il agit pour le compte du bourgmestre.⁴

L'échevin qui remplace le bourgmestre pendant plus d'un mois a droit à l'indemnité prévue pour la fonction qu'il exerce temporairement. Pendant ce temps, le bourgmestre ne perçoit pas cette indemnité, sauf si son empêchement est causé par maladie.⁵

Toutefois, l'échevin remplaçant ne peut en aucun cas cumuler son indemnité avec celle du bourgmestre.⁶

Fin de mandat

La démission des fonctions de bourgmestre est adressée au Grand-Duc et notifiée au conseil communal. Elle n'est rendue effective qu'après avoir été approuvée par le Grand-Duc.

1 Selon que la proposition se fait immédiatement après les élections, lorsque le conseil communal n'est pas encore constitué, ou en cours de mandat

2 Article 59 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

3 Article 60 de la même loi

4 Article 64 de la même loi

5 Article 65 de la même loi

6 Article 66 de la même loi

Le bourgmestre démissionnaire reste membre du conseil communal. S'il souhaite mettre fin également à son mandat de conseiller, il doit présenter une démission séparée, mais seulement après que sa démission comme bourgmestre a été acceptée.⁷

Lorsque le poste de bourgmestre est vacant, le conseil communal désigne parmi ses membres un candidat qu'il propose au Grand-Duc pour nomination.

Le bourgmestre sortant ou le bourgmestre démissionnaire est tenu de continuer l'exercice de ses fonctions jusqu'à ce que son successeur ait prêté serment.⁸

En cas d'inconduite notoire⁹, de faute ou de négligence graves, le bourgmestre peut être suspendu de ses fonctions par le Grand-Duc pour une période maximale de trois mois, à moins qu'une décision motivée ne renouvelle la suspension. Il peut même être démis.

Avant qu'une telle décision ne soit prise, le bourgmestre est entendu par le ministre de l'Intérieur. Si le bourgmestre est démis de cette manière, il ne peut plus devenir bourgmestre ou échevin avant le prochain renouvellement du conseil communal.¹⁰

→ **Fiche 10.2**



7 Article 61 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

8 Article 62 de la même loi

9 Inconduite : mauvaise conduite sur le plan moral. → débauche. Notoire : qui est connu d'une manière sûre par un grand nombre de personnes. (Le Robert)

10 Article 63 de la même loi

FICHE 5.2

LES ATTRIBUTIONS DU BOURGMESTRE

Le bourgmestre détient des compétences extrêmement importantes dans la commune, qui doivent pouvoir être exercées sans interruption, notamment lorsque le maintien de l'ordre public est en cause.

C'est la raison pour laquelle le législateur a fait en sorte que la fonction de bourgmestre est occupée à tout moment, soit par le titulaire lui-même, soit par un remplaçant. → **Fiche 5.1**
Il va sans dire que les attributions ci-dessous sont exercées par ce dernier, lorsque le bourgmestre est absent ou empêché.

De la même manière que le collège des bourgmestre et échevins, le bourgmestre agit parfois en tant qu'organe de la commune, parfois en tant qu'organe de l'État.

Le bourgmestre, organe de la commune

La présidence des organes politiques

En tant qu'organe de la commune, le bourgmestre est le président du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins.

La signature des actes publics

Les règlements et arrêtés du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, les publications, les actes ainsi que toute la correspondance de la commune sont signés par le bourgmestre. La signature de la correspondance de la commune peut être déléguée par le bourgmestre à un ou plusieurs échevins.

Les documents énumérés ci-dessus sont contresignés par le secrétaire communal.¹

Le contreseing du secrétaire communal a pour but de « confirmer que les actes et textes dont il s'agit ont effectivement été pris dans la forme arrêtée ». Les actes pris par le bourgmestre dans le cadre de ses compétences propres (par exemple une autorisation de construire) ne sont pas soumis à la condition du contreseing².
→ **Fiche 11.1**

Exécution des règlements communaux de police

« Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du ministre de l'Intérieur. »³ Les règlements en question englobent les règlements étatiques (notamment les règlements grand-ducaux) et communaux qui ont pour objet le maintien de l'ordre public.

Au niveau communal, il existe dans la plupart des communes un règlement de police administrative générale, qui regroupe les règles édictées par le conseil communal dans l'intérêt du maintien de l'ordre public.

Mais il y a d'autres règlements communaux de police, comme le règlement de la circulation, le plan d'aménagement général (qui a un caractère réglementaire) et le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

1 Article 74 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Tribunal administratif, 19 septembre 2016 (35964)

3 Article 67 de la même loi

Délivrance des autorisations de construire

Il appartient au bourgmestre de délivrer les autorisations de construire. Cette compétence lui est attribuée par l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, mais résulte également du fait que la réglementation communale en matière d'urbanisme (PAG, PAP et règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites) a le caractère d'un règlement de police.

Réunions des commissions administratives des hospices civils

Dans les communes qui disposent d'un hospice civil, le bourgmestre peut assister aux réunions des commissions administratives de ces hospices. Dans ce cas, il participe à leurs décisions avec une voix délibérative⁴ et il a le droit de présider l'assemblée.⁵

Le bourgmestre, organe de l'État

En qualité d'organe de l'État, le bourgmestre exerce certaines missions qui lui sont confiées par la loi dans l'intérêt général :

Exécution des lois et règlements de police

D'une façon similaire aux règlements communaux mentionnés ci-dessus, le bourgmestre exécute les lois et règlements grand-ducaux et ministériels en matière de police. Il peut déléguer cette compétence à un ou des échevins.⁶

Au niveau légal, la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale attribue diverses compétences au bourgmestre.

En effet, il peut, en cas de danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique mettre en place un périmètre de sécurité pour une durée maximale de 10 jours renouvelable. Il peut ainsi limiter ou interdire l'accès et le séjour sur la partie de la voie publique ou dans les lieux accessibles au public concernés par ce danger.⁷

Il peut également, lorsqu'il y a des raisons sérieuses de croire à un danger imminent pour la vie ou la santé de personnes, autoriser les agents de la police grand-ducale à entrer dans des bâtiments et leurs annexes, des véhicules, etc. pour venir en aide aux personnes en danger.⁸

Ensuite, le bourgmestre peut faire procéder à la fermeture temporaire d'un établissement commercial, d'un café ou similaire pour faire cesser des troubles à l'ordre public⁹ et faire procéder à la saisie administrative d'objets ou substances présentant un danger grave, concret et imminent pour l'ordre public dans les lieux accessibles au public.¹⁰

Deux compétences en matière de police attribuées au bourgmestre par la loi communale restent à mentionner. Il s'agit d'une part de la police des spectacles, dans le cadre de laquelle le bourgmestre peut, dans des circonstances exceptionnelles, interdire des représentations posant un risque à l'ordre public¹¹. D'autre part, le bourgmestre peut demander que des personnes qui portent atteinte à l'ordre et à la sécurité publics soient admises dans un établissement ou service de psychiatrie.¹²

4 Voix délibérative : qui donne un pouvoir de décision, un droit de vote lors des délibérations d'une assemblée, par opposition à voix consultative. <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9D1029>

5 Article 72 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

6 Article 76 de la même loi

7 Article 6 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la police grand-ducale

8 Article 10 de la même loi

9 Article 12 de la même loi

10 Article 13 de la même loi

11 Article 71 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

12 Article 73 de la même loi

Réquisition

En cas de situations graves ou inattendues, lorsque la protection des citoyens contre des dangers ou des dommages potentiels l'exige, l'intervention des forces de l'ordre peut être directement requise par le bourgmestre ou son remplaçant, avec l'obligation d'en informer immédiatement le ministre de l'Intérieur. La requête doit être formulée par écrit et les commandants sont tenus d'y faire suite.¹³

État civil et indigénat

Le bourgmestre remplit également les fonctions d'officier de l'état civil, c'est-à-dire qu'il est responsable notamment des actes de naissance, de mariage et de décès, ainsi que de la tenue des registres qui contiennent ces actes. Dans cette fonction, le bourgmestre ou celui qui le remplace célèbre les mariages civils.¹⁴

D'ailleurs, c'est également l'officier de l'état civil qui reçoit les déclarations de partenariat.¹⁵

En outre, l'officier de l'état civil reçoit les déclarations en rapport avec la nationalité luxembourgeoise et les inscrit dans les registres prévus à cet effet.¹⁶

En cas d'empêchement, le bourgmestre est remplacé temporairement dans les fonctions d'officier de l'état civil par un échevin dans l'ordre des nominations ou par un conseiller selon le rang d'ancienneté déterminé dans le tableau de préséance. → **Fiche 3.1**

Le bourgmestre a aussi la possibilité de déléguer les fonctions d'officier de l'état civil à un échevin ou à un conseiller communal de son choix, mais seulement pour la célébration d'un mariage déterminé ou la réception d'une déclaration de partenariat spécifique.¹⁷

Finalement, le bourgmestre peut également déléguer à un ou plusieurs agents communaux¹⁸ une grande partie des missions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil, comme par exemple l'établissement des actes de naissance et de décès, de partenariat et d'indigénat, mais non pas la célébration des mariages.¹⁹

Légalisation de signatures

Le bourgmestre peut légaliser des signatures. De cette manière, il atteste que la signature figurant sur un document est bien celle de la personne indiquée.²⁰

Autorisation de certains établissements classés

La loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (matière appelée souvent « commodo-incommodo ») donne compétence au bourgmestre pour les établissements de la classe 2. Cette classe comporte entre autres les restaurants de plus de 50 places, les halls sportifs et salles de fêtes d'une capacité entre 100 et 500 personnes ou encore les installations foraines.²¹

Indépendamment de l'autorisation de construire éventuellement nécessaire, les établissements en question doivent disposer d'une autorisation sur base de la loi susmentionnée, qui vise notamment à prévenir les risques pour le personnel, les utilisateurs et le voisinage.

13 Article 68 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

14 Article 69 de la même loi

15 Article 2 de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats

16 Article 66 de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise

17 Article 69bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

18 Fonctionnaires, employés communaux ou salariés à tâche intellectuelle

19 Article 70 de la même loi

20 Article 75 de la même loi

21 Règlement grand-ducal du 10 mai 2012 portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés

Délégation de certaines compétences à des agents communaux²²

Outre les missions en matière d'état civil déjà mentionnées, le bourgmestre peut déléguer à des agents communaux :

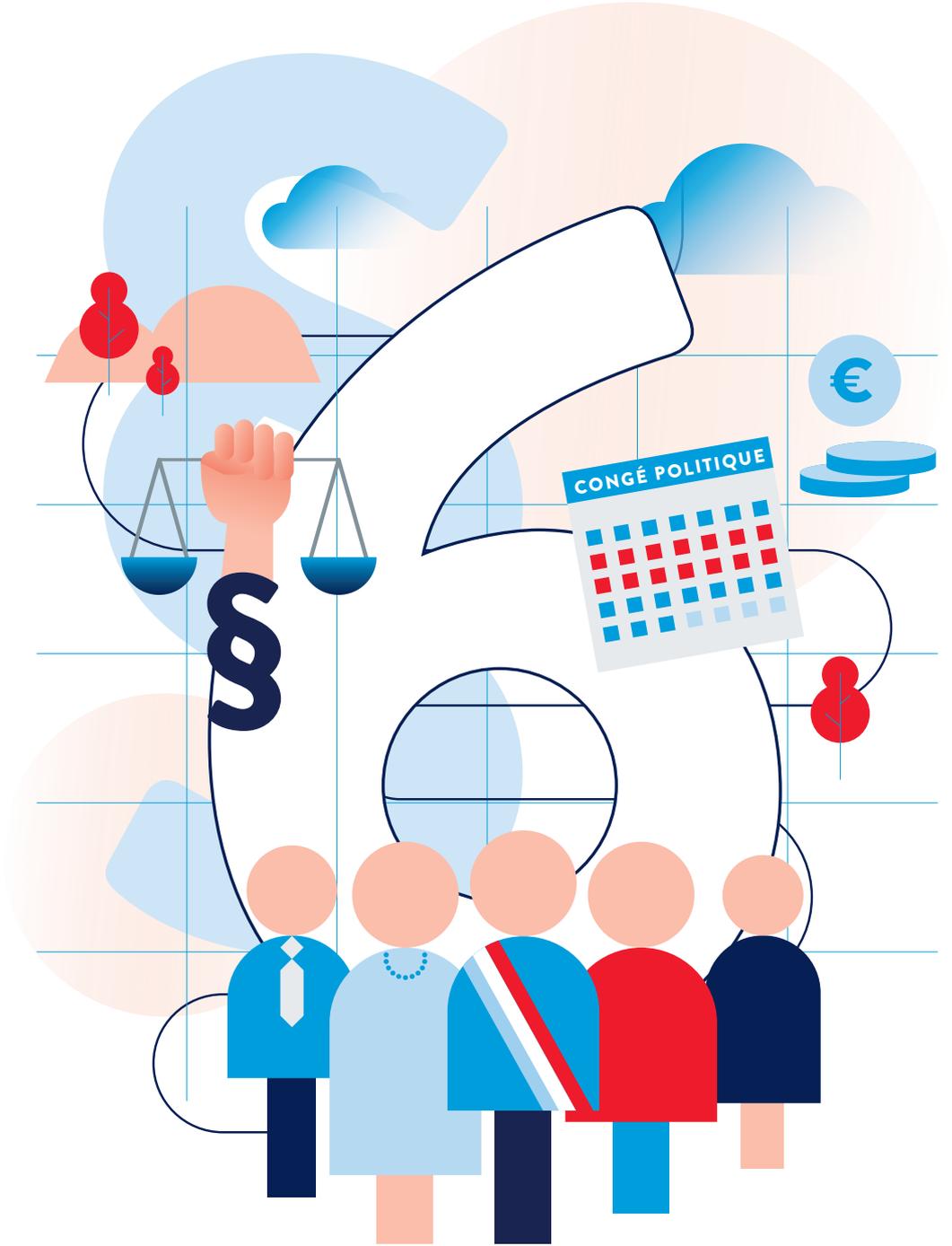
- la délivrance d'extraits du registre de la population et de certificats établis sur base des données figurant dans ce registre, comme par exemple des certificats de résidence,

- la légalisation de signatures, et
- la certification conforme de copies de documents.

Toute délégation doit être faite par écrit et être inscrite au registre des délibérations du collège des bourgmestre et échevins.



²² Article 76 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988



CHAPITRE 6

LES DROITS DES ÉLUS COMMUNAUX

FICHE 6.1

LES INDEMNITÉS ET JETONS DE PRÉSENCE

Pour l'exercice de leurs missions, les membres du collège des bourgmestre et échevins ont droit à une indemnité mensuelle de la part de leur commune. Les conseillers, quant à eux, peuvent recevoir un jeton de présence pour chaque réunion du conseil communal à laquelle ils participent.

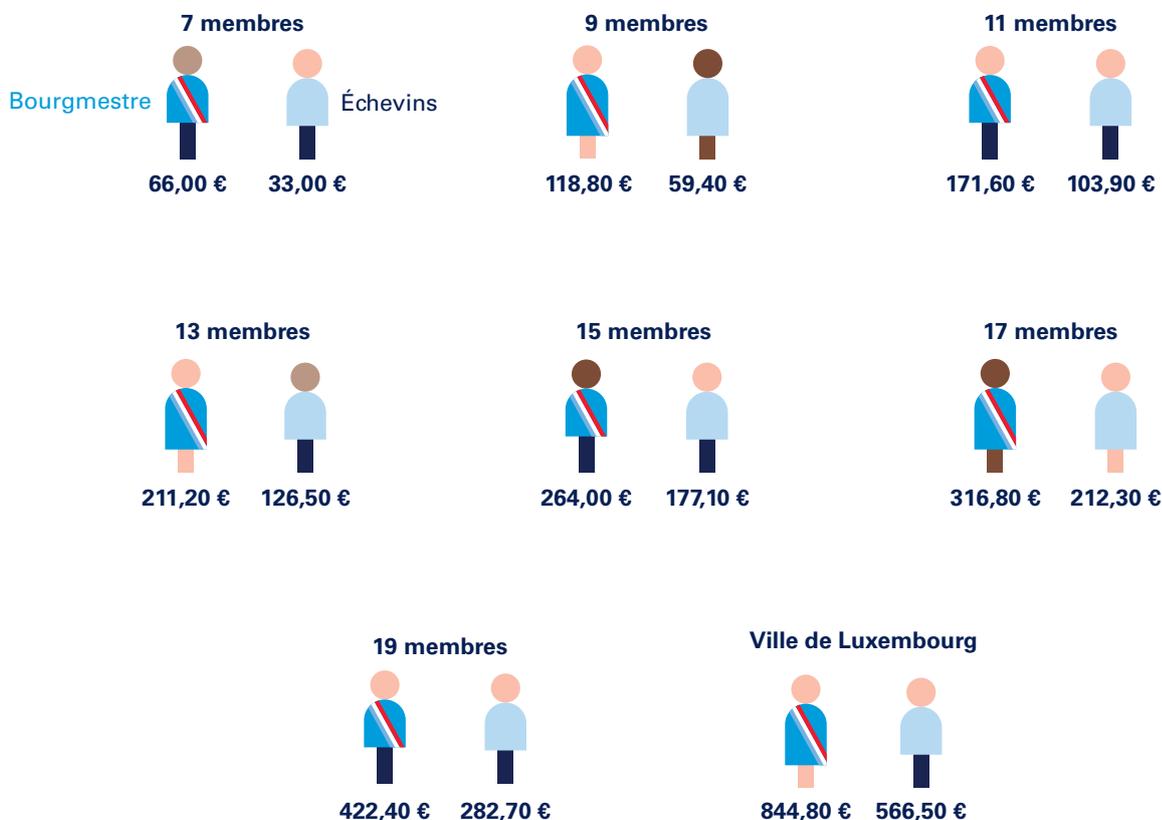
Indemnités

Les indemnités du bourgmestre et des échevins sont fixées par le conseil communal. A côté, les élus en question ne peuvent recevoir aucune rémunération à charge de la commune, sauf les remboursements mentionnés ci-dessous.¹

Le règlement grand-ducal modifié du 13 février 2009 arrête les maxima de ces indemnités. Ceux-ci sont fixés en tenant compte de la fonction du bénéficiaire et du nombre des membres du conseil communal. Le même règlement précise que ces indemnités couvrent tous les frais liés 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.²

Les maxima sont fixés comme suit, sachant que les montants correspondent au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1^{er} janvier 1948 et sont adaptés au 1^{er} de chaque mois à l'évolution de cet indice.

Maxima du montant de l'indemnité mensuelle



1 Article 55 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Article 1^{er} du règlement grand-ducal modifiée du 13 février 2009 arrêtant les maxima des indemnités des bourgmestres et des échevins

Le premier janvier 2025, le nombre-indice applicable est de 944,43. Tous les maxima figurant dans le tableau ci-dessus sont donc à multiplier par 9,4443 pour obtenir le montant applicable.

A titre d'exemple, l'indemnité maximale d'un bourgmestre d'une commune dont le conseil compte 9 membres s'élève donc, à la date indiquée, à $118,80 \times 9,4443 = 1.121,98$ euros.

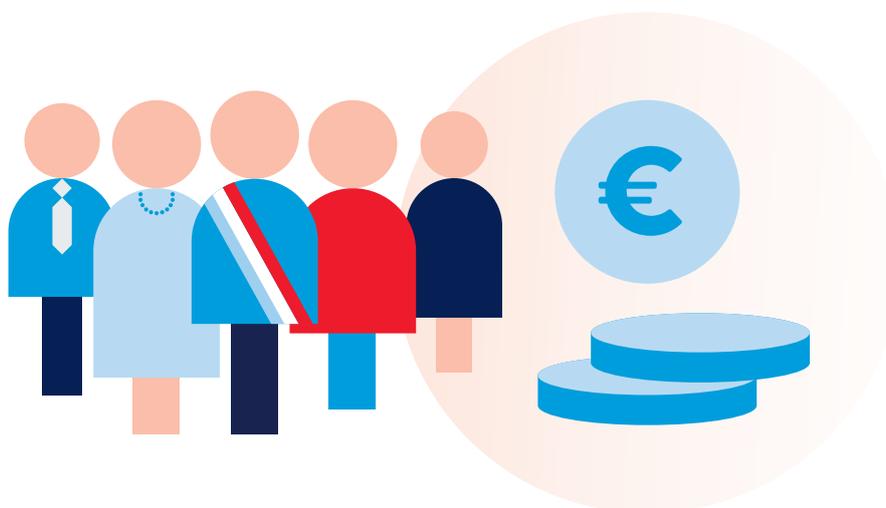
Lorsqu'un échevin remplace le bourgmestre pendant au moins un mois, il a droit à l'indemnité prévue pour la fonction exercée temporairement. Il ne peut cependant pas cumuler deux indemnités et perd donc le droit à celle d'échevin pendant la période en question. Dans ce cas, le bourgmestre n'a pas droit à son indemnité, sauf s'il a été empêché pour cause de maladie.³

Des indemnités sont prévues également pour les membres du bureau des syndicats de communes. Celles-ci sont fixées par le comité sans devoir respecter les maxima prévus pour le bourgmestre et les échevins. En revanche, la décision du comité est soumise à approbation du ministre de l'Intérieur.⁴

Jetons de présence

Le conseil communal a la possibilité d'accorder des jetons de présence à ses membres et aux membres des commissions consultatives⁵. Contrairement aux indemnités présentées ci-dessus, il n'existe pas de plafonds fixés par la loi.

Il est possible qu'un conseiller communal remplace temporairement un échevin⁶. → **Fiche 4.1** Si ce remplacement dure pendant plus d'un mois, le conseiller remplaçant a droit à l'indemnité d'échevin aussi longtemps qu'il remplit cette fonction. Dans ce cas, l'échevin remplacé n'a pas droit à son indemnité, sauf s'il est empêché pour cause de maladie. Le conseiller remplaçant ne peut pas cumuler l'indemnité d'échevin et les jetons de présence auxquels il aurait droit comme conseiller pour son assistance aux séances du conseil communal.⁷



3 Articles 48, 65 et 66 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

4 Article 8 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes

5 Article 27 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

6 Voire même le bourgmestre au cas exceptionnel où tous les membres du collège des bourgmestre et échevins étaient absents ou empêchés en même temps

7 Article 56 de la même loi

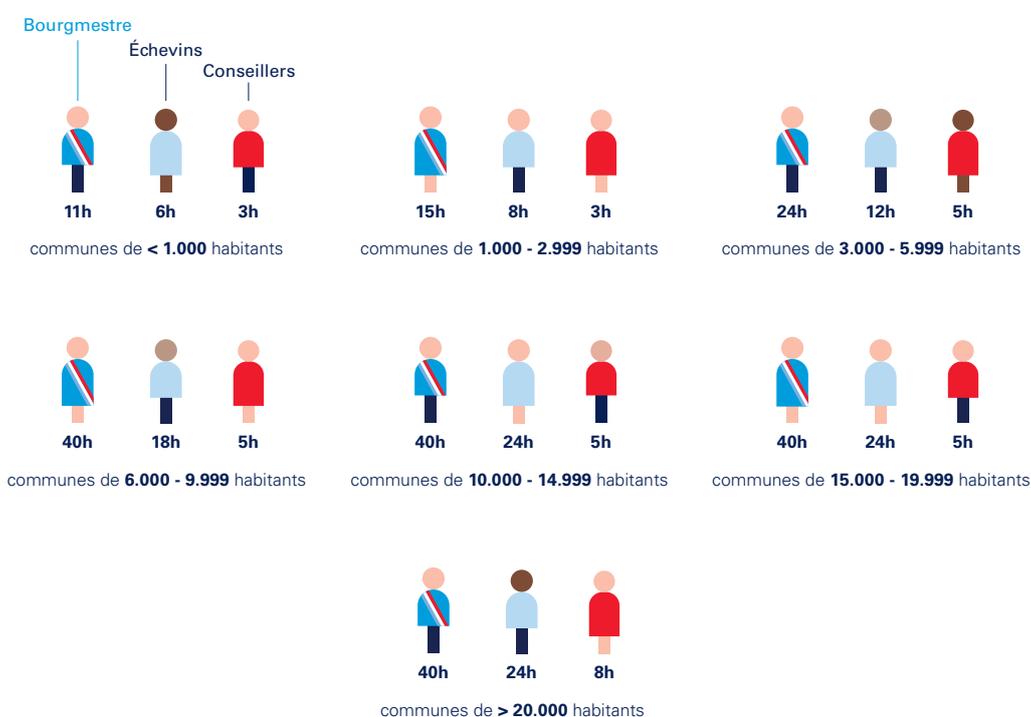
FICHE 6.2

LE CONGÉ POLITIQUE

Afin de permettre aux élus communaux, qu'ils soient bourgmestre, échevin ou conseiller communal, de remplir leurs fonctions en dépit de leurs obligations professionnelles, le législateur leur a donné droit à un congé politique.

Le nombre maximal d'heures de congé politique dépend de la fonction exercée ainsi que du nombre d'habitants de la commune. Il est fixé comme suit par règlement grand-ducal :¹

Nombre maximal d'heures de congé politique par semaine



Le nombre d'habitants à prendre en compte est celui du 1^{er} janvier de l'année en question selon le Registre national des personnes physiques. Le droit au congé politique peut donc varier en cours de mandat lorsqu'une commune tombe d'une tranche de population dans une autre.

Enveloppe supplémentaire d'heures de congé politique par commune

Une enveloppe supplémentaire de 15 heures de congé politique par semaine est attribuée à chaque commune, peu importe son nombre d'habitants. Le conseil communal est libre de

fixer la répartition de ce congé supplémentaire parmi ses membres. Le total du congé politique ne peut toutefois pas dépasser un maximum de 40 heures par semaine.

Après la décision du conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins délivre à chaque élu concerné un certificat indiquant le nombre d'heures de congé politique supplémentaires qui lui ont été attribuées. Ce certificat sert de justificatif auprès de l'employeur. Le droit au congé supplémentaire commence le 1^{er} jour du mois suivant la délivrance de ce certificat.

¹ Règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux

Le congé politique ne peut être utilisé que pour l'exercice des missions découlant directement de l'accomplissement du mandat ou de la fonction, comme l'assistance aux réunions du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins ayant lieu pendant la journée, mais aussi la préparation de ces réunions.

Dispositions concernant les salariés

Le terme « salariés » désigne ici les élus travaillant comme fonctionnaires, employés ou salariés dans les secteurs public ou privé. Toutes ces personnes² sont autorisés par la loi à s'absenter pendant un certain nombre d'heures par semaine de leur lieu de travail afin d'exercer leur mandat politique.³

Pendant ce temps, les agents en question ont droit à leur rémunération normale et aux avantages attachés éventuellement à leur activité professionnelle. La durée du congé politique est considérée comme temps de travail effectif et les dispositions légales en matière de sécurité sociale et de protection de l'emploi restent applicables. Le congé politique s'ajoute au congé annuel payé.

Les frais de salaire correspondant aux absences dans le cadre du congé politique, augmentés des cotisations sociales patronales, sont remboursés à l'employeur via le Fonds de dépenses communales. Ce fonds est géré par le ministère de l'Intérieur, mais alimenté par des dotations des communes elles-mêmes. Le remboursement est effectué annuellement sur base d'une déclaration qui doit être présentée au ministère de l'Intérieur au plus tard le 30 septembre de l'année suivante.

L'agent peut prendre son congé politique comme cela lui convient, par jour de travail ou par partie de jour. En effet, même si le droit au congé politique est exprimé par semaine, c'est un droit annuel. Le congé non pris pendant une semaine peut donc être reporté à une autre, aussi longtemps que le maximum par an n'est pas dépassé. En re-

vanche, il n'est pas possible de reporter le congé éventuellement non utilisé à la fin de l'année de calendrier à l'année suivante.⁴

Lorsque l'activité professionnelle est exercée à temps partiel, le nombre maximal d'heures de congé politique prévues est adapté proportionnellement au temps de travail de l'agent. Un élu, par exemple, travaillant à mi-temps peut donc s'absenter de son poste de travail pendant la moitié des heures indiquées dans le tableau ci-dessus. Le reste des heures de congé politique auxquelles il a droit lui sont indemnisées selon les modalités ci-dessous.

Dispositions concernant les indépendants et les personnes sans profession

Les membres actifs des professions indépendantes ainsi que les personnes sans profession ne bénéficiant pas d'un régime statutaire, âgés de moins de 65 ans, qui sont bourgmestre, échevin ou conseiller communal, ont droit au même nombre maximal d'heures de congé politique que les salariés.

Cependant, comme elles n'ont pas d'employeur, elles en profitent sous forme d'une indemnité horaire fixée au quadruple du salaire social minimum pour personnes qualifiées. Au 1^{er} janvier 2025, ceci correspond à 73,19 euros par heure.⁵

Comme le remboursement à l'employeur décrit ci-dessus, cette indemnisation se fait une fois par an sur base d'une déclaration que le bénéficiaire doit présenter au ministère de l'Intérieur au plus tard le 30 septembre de l'année qui suit celle pour laquelle l'indemnité est demandée.

A noter finalement que les demandes de remboursement et d'indemnisation susmentionnées peuvent être faites en ligne sur le site www.guichet.lu.⁶

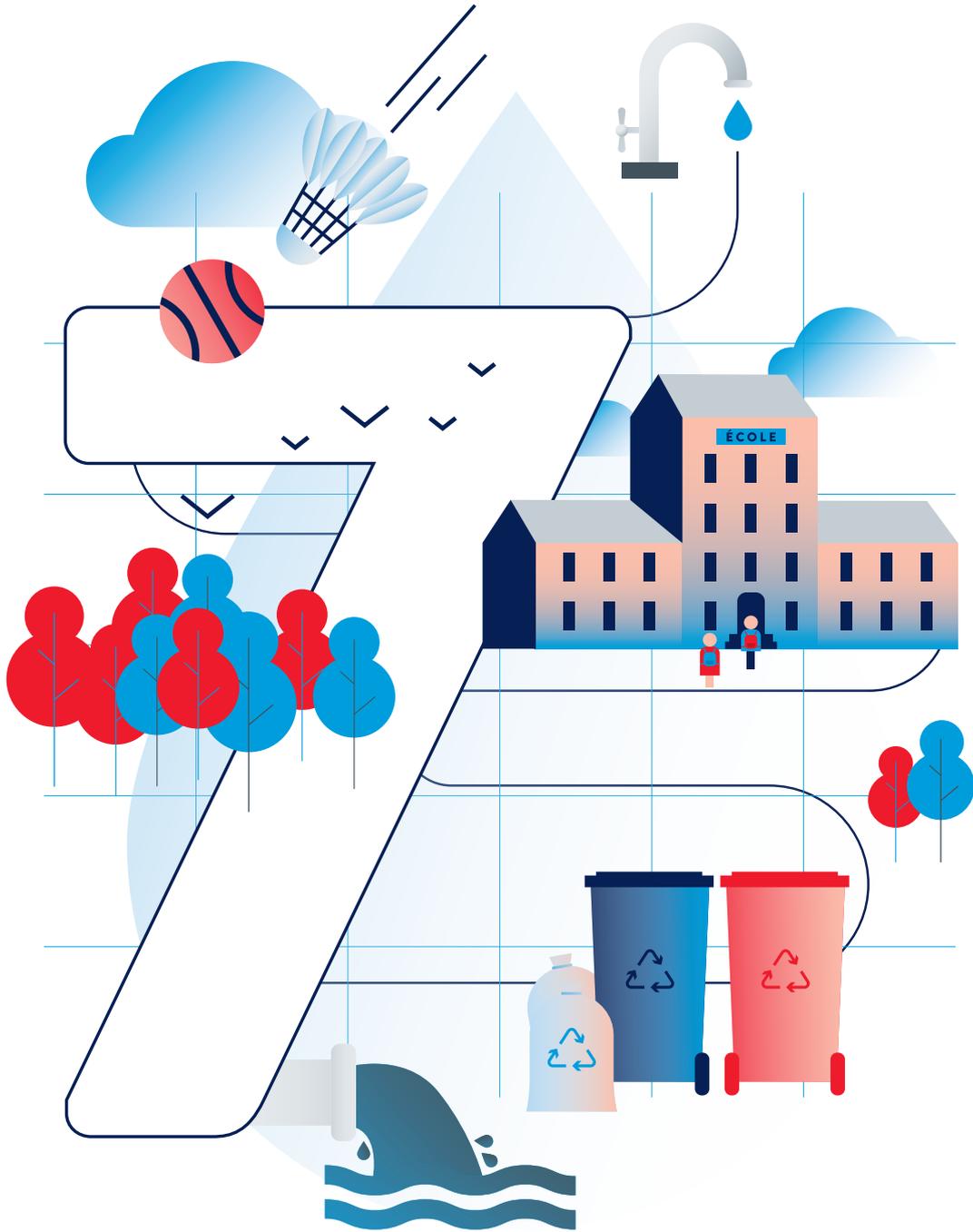
2 Sous condition que le lieu de travail se trouve au Grand-Duché et à l'exception des agents des institutions de l'Union européenne

3 Article 78 et suivants de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

4 Article 5 du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux et circulaire ministérielle n°2024-010 du 1^{er} février 2024

5 Article 5 du même règlement grand-ducal

6 Lien direct : <https://guichet.public.lu/fr/citoyens/travail/conges-jours-feries/exercice-mandat/conge-politique.html>



CHAPITRE 7

LES SYNDICATS DE COMMUNES

FICHE 7.1

LE CYCLE DE VIE ET LES STATUTS D'UN SYNDICAT DE COMMUNES

Dans de nombreuses matières, les communes peuvent avoir intérêt à collaborer avec d'autres communes pour proposer à leurs populations des services en commun.

Deux types de moyens s'offrent à elles dans ce contexte : elles peuvent soit conclure des conventions entre elles et avec d'autres acteurs publics ou privés dans des matières d'intérêt communal¹, soit constituer des syndicats de communes.

En comparaison avec une coopération intercommunale sur base d'une convention, la création d'un syndicat de communes est plus complexe, mais pose aussi la collaboration sur une base nettement plus solide, donnant aux communes participantes davantage de garanties, ce qui est important surtout lorsque des investissements importants sont en jeu.

C'est la raison pour laquelle beaucoup de communes se sont regroupées dans des syndicats de communes auxquels elles ont confié des missions comme la gestion des déchets, l'épuration des eaux usées ou l'approvisionnement en eau potable. Bien entendu, le champ d'activités des syndicats de communes ne se limite pas aux tâches purement techniques. D'autres domaines de coopération sont la gestion des zones d'activités économiques, la protection de la nature, le sport et les loisirs, la création et l'aménagement de parcs naturels², l'enseignement, pour ne citer que ces exemples³.

En général, la création de syndicats de communes permet surtout aux petites et moyennes communes de se doter d'infrastructures, d'équipements et de personnel spécialisé nécessaires pour remplir leurs missions.

D'un point de vue juridique, les syndicats de communes sont des établissements publics investis de la personnalité juridique en vue de coopérer dans l'intérêt d'objets d'intérêt communal. Ce sont donc des entités distinctes de leurs communes membres, dotées d'organes décisionnels propres, qui se composent cependant – nous allons le voir – de représentants des communes membres.

La constitution d'un syndicat de communes

La loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes permet la constitution de syndicats de communes par délibérations concordantes⁴ des conseils communaux, qui expriment ainsi :

- leur volonté d'associer leurs communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt communal,
- leur adhésion à toutes les conditions formulées dans le projet de statuts du syndicat, et
- leur engagement de mettre à disposition les ressources nécessaires.

Ces délibérations sont transmises au ministre de l'Intérieur. La création du syndicat de communes se fait ensuite par arrêté grand-ducal rendu sur avis du Conseil d'État.⁵

Le syndicat est constitué soit pour une durée indéterminée, soit pour une durée déterminée.

1 Article 173ter de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Les parcs naturels sont des syndicats mixtes État-communes sur base de la loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels

3 L'annuaire de l'ensemble des syndicats de communes peut être consulté sur le site Internet du SYVICOL <https://www.syvicol.lu/fr/annuaire-des-communes-et-des-syndicats/annuaire-des-syndicats>

4 C'est-à-dire que le contenu de ces délibérations est identique

5 Article 1^{er} de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes

Il est toujours possible pour des communes autres que celles qui furent initialement membres d'adhérer au syndicat, à condition qu'au moins deux tiers des communes déjà membres du syndicat y consentent. Ces dernières fixent les conditions d'adhésion en accord avec les communes demanderesses. Parmi ces conditions figure généralement le paiement d'un droit d'entrée représentant la part des nouvelles communes au patrimoine du syndicat.

Par ailleurs, une commune peut à tout moment se retirer du syndicat avec le consentement des deux tiers des autres communes membres. Par analogie à l'admission d'une commune, les conditions du retrait sont fixées d'un commun accord entre la

commune qui se retire et celles qui restent membres. Les délibérations afférentes sont soumises à l'approbation du Grand-Duc.⁶

Le retrait d'une commune est possible également lorsque le syndicat de communes arrive à la fin de la durée pour laquelle il a été constitué⁷. A ce moment, il est en principe reconduit tacitement pour une durée identique, mais chaque commune peut décider individuellement de ne pas s'engager plus longtemps que prévu initialement. Elle doit le cas échéant faire parvenir la décision afférente de son conseil communal au président du syndicat avec un préavis de six mois. Les communes qui veulent proroger l'existence du syndicat doivent alors entamer une révision des statuts.⁸

Les statuts du syndicat de communes

Les statuts du syndicat de communes, qui font partie intégrante de l'arrêté d'institution, doivent contenir au moins les informations suivantes :

- La dénomination du syndicat ;
- La définition précise de son objet ou de ses objets ;
- Le siège social (établi dans une des communes membres) ;
- Sa durée ;
- La désignation des communes membres ;
- La composition des organes du syndicat ;
- Le nombre des délégués des communes membres au sein des organes du syndicat, ainsi que la pondération éventuelle des votes de chaque commune membre ;
- La détermination des apports et des engagements ;
- Les conditions de retrait du syndicat par une commune membre ;
- L'affectation des excédents d'exploitation éventuels réalisés par le syndicat ;
- L'affectation de l'actif et du passif en cas de dissolution du syndicat.

⁶ Article 25 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes

⁷ Évidemment, ce cas de figure ne s'applique pas aux syndicats constitués pour une durée indéterminée.

⁸ Article 24 de la même loi

L'objet du syndicat est une indication particulièrement importante, à formuler avec soin, car elle détermine le champ d'activités du syndicat et est d'interprétation stricte. Ceci s'explique par le fait que les communes membres se sont engagées à mettre à disposition du syndicat les ressources nécessaires; elles doivent donc avoir la garantie que celles-ci soient employées aux fins prévues.

Ceci n'exclut pas la constitution de syndicats à vocation multiple, mais leurs objectifs sont également à définir clairement⁹.

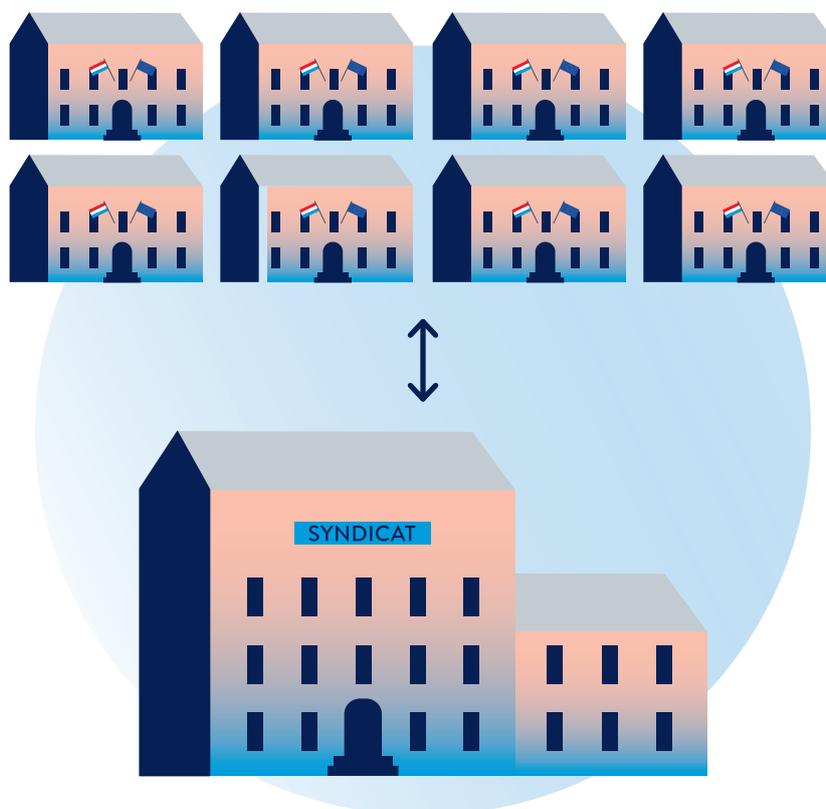
Les modifications des statuts doivent être approuvées par toutes les communes membres et suivre la même procédure que celle prévue pour la création du syndicat.

La dissolution du syndicat de communes

Un syndicat de communes peut être dissous par arrêté grand-ducal, soit sur proposition du comité et avec le consentement des conseils communaux de toutes les communes membres, soit sur demande motivée de la majorité desdits conseils.

Il peut même être dissous d'office par arrêté grand-ducal, le Conseil d'État entendu en son avis.

L'arrêté de dissolution fixe les conditions dans lesquelles se fait la liquidation du syndicat.¹⁰ L'article 26 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes fixe des règles pour cette dissolution, mais les statuts peuvent prévoir d'autres modalités.



⁹ Article 2 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes

¹⁰ Article 24 de la même loi

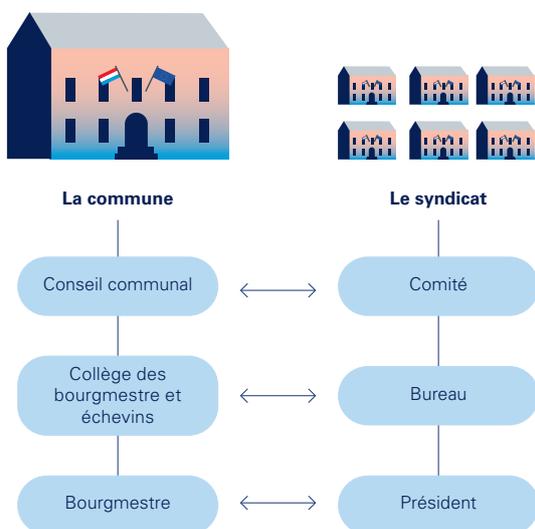
FICHE 7.2

LES ORGANES ET LE FONCTIONNEMENT DES SYNDICATS DE COMMUNES

Sans doute pour des raisons de simplicité et de transparence, le législateur a soumis les syndicats de communes à des règles très proches de celles qui s'appliquent aux communes elles-mêmes. Ceci vaut aussi bien pour les organes que pour le fonctionnement de ces entités.

Les organes des syndicats de communes

Les syndicats de communes disposent de trois organes, à savoir le comité, le bureau et le président. Leurs missions présentent de fortes analogies avec, respectivement, le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins et le bourgmestre.



Le comité

L'administration du syndicat incombe au comité. Les attributions du comité sont similaires à celles qui incombent au conseil communal dans une commune. → **Fiche 3.3** Cependant, la sphère de compétence du comité est limitée par l'objet du syndicat tel que fixé par les statuts. → **Fiche 7.1**

En outre, le comité du syndicat ne dispose d'aucun pouvoir en matière de police, ni en matière fiscale.

En principe, chaque commune est représentée au sein du comité par un délégué choisi parmi les membres élus de son conseil communal. Il est élu au scrutin secret par le conseil communal selon les formes prévues par la loi communale. → **Fiche 3.5**

Toutefois, les statuts peuvent prévoir plus d'un délégué par commune, aussi bien qu'un délégué représente plusieurs communes. Dans ce cas, chaque conseil communal représenté peut proposer la candidature d'un de ses membres au poste de délégué. Si plusieurs propositions de candidats sont faites pour un seul siège au sein du comité, un vote par correspondance est organisé par le ministre de l'Intérieur selon les règles fixées à l'article 7bis de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes.

Le renouvellement du comité du syndicat se fait à la suite des élections communales et ceci dans les trois mois qui suivent l'installation des conseillers élus.

Les délégués des communes au sein d'un syndicat de communes peuvent être appelés par les conseils communaux qu'ils représentent à rendre compte de leurs activités au sein du syndicat et à communiquer des informations y relatives¹. Ils peuvent également être remplacés en cours de mandat sur l'initiative de la ou des communes représentées.²

¹ Article 10 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes

² Articles 7 et 7bis de la même loi

Le président

Le président est élu par le comité parmi ses membres. Ce mandat est révocable.³

Les attributions du président sont celles qui sont exercées par le bourgmestre dans une commune, à l'exception de celles que ce dernier exerce en tant qu'organe de l'État.

→ **Fiche 5.2**

Le bureau

Le bureau se compose de trois membres au moins, élus par le comité parmi ses membres : le président du comité, qui est d'office président du bureau, un vice-président et un membre, mais les statuts peuvent prévoir une composition différente. Le mandat des membres du bureau prend fin en même temps que celui du comité. Dans le cadre du renouvellement du comité, les membres du bureau sortant continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à l'établissement d'un nouveau comité.⁴

Les attributions du bureau sont celles qui incombent au collège des bourgmestre et échevins dans une commune. Comme pour le président, ceci vaut à l'exclusion des missions que le bureau exerce en tant qu'organe de l'État. → **Fiche 4.3**

Une mission du bureau mentionnée explicitement par la loi⁵ est celle de convoquer le comité aussi souvent que l'exigent les affaires comprises dans les attributions du syndicat et au moins deux fois par an. La convocation suit des règles analogues à celles concernant la convocation du conseil communal → **Fiche 3.4**, mais le délai est porté à quinze jours. En outre, une copie de la convocation doit être envoyée aux communes membres, qui la transmettent aux membres de leur conseil communal, et au ministre de l'Intérieur.

Le fonctionnement des syndicats de communes

Les analogies entre les syndicats de communes et les communes elles-mêmes ne s'arrêtent pas au niveau des organes. En effet, la loi pose également d'autres règles de fonctionnement très similaires.

Tout d'abord, chaque syndicat de communes doit disposer d'un secrétaire-rédacteur et d'un receveur, dont les missions sont comparables à celles du secrétaire et du receveur communaux. → **Fiches 11.1** et **11.2** En général, le personnel du syndicat de communes suit les mêmes règles de recrutement et de rémunération que celui des communes.⁶

Ensuite, les conditions de validité des délibérations du comité, de la convocation, de la tenue des réunions du comité, etc. sont celles que la loi fixe pour les conseils communaux.⁷

Par ailleurs, les dispositions concernant la surveillance des communes par les autorités étatiques → **Fiche 10.1** s'appliquent également aux syndicats de communes.⁸ Les délibérations des organes décisionnels des syndicats de communes sont donc soumises aux mêmes contrôles que celles des autorités communales.

Enfin, le comité peut également fixer des indemnités à verser aux membres du bureau et des jetons de présence au profit des membres du comité. Ces délibérations sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur. Les maxima prévus pour les indemnités des membres du collège des bourgmestre et échevins → **Fiche 6.1** ne s'appliquent pas.⁹

3 Article 12 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes

4 Article 13 de la même loi

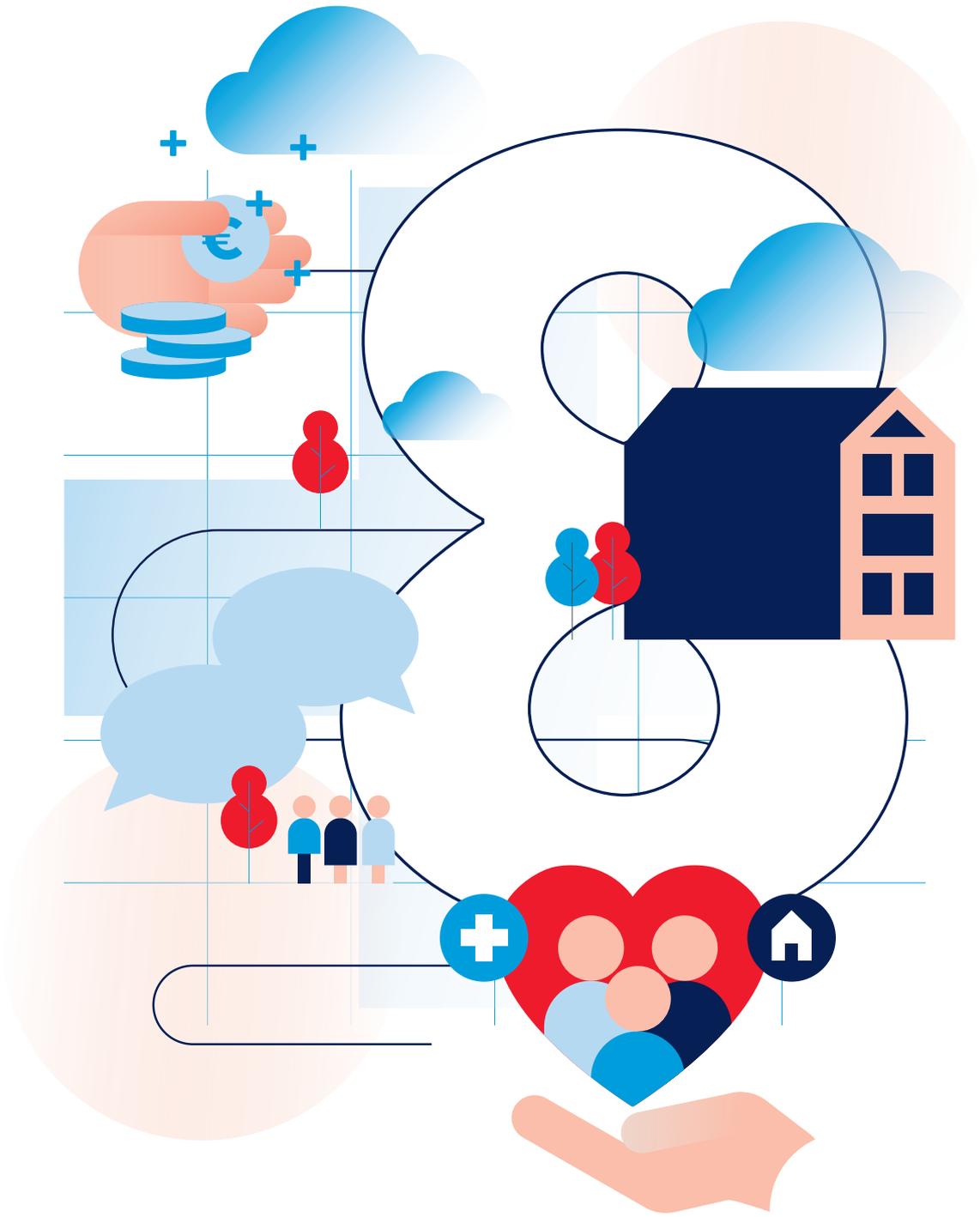
5 Article 14 de la même loi

6 Articles 16 et 17 de la même loi

7 Article 8 de la même loi

8 Article 18 de la même loi

9 Article 8 de la même loi



CHAPITRE 8

L'AIDE SOCIALE

FICHE 8.1

LES OFFICES SOCIAUX

Le droit à l'aide sociale et la base légale des offices sociaux

La loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale a créé un droit à l'aide sociale destiné à permettre une vie conforme à la dignité humaine.

Cette aide assure aux personnes dans le besoin et à leurs familles l'accès aux biens et services adaptés afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie. Elle est complémentaire aux mesures sociales et aux prestations financières prévues par d'autres lois et n'intervient que lorsque celles-ci sont insuffisantes.

L'aide met l'accent sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme. En cas de besoin, cet accompagnement peut inclure une aide matérielle en nature ou en espèces.

Le droit à l'aide sociale existe pour toute personne séjournant sur le territoire du Grand-Duché dans le respect de la loi. Cependant, sont exclus du bénéfice de l'aide matérielle en espèces :

- la personne ayant le statut de demandeur de protection internationale qui bénéficie d'un régime propre à sa situation ;
- la personne qui a obtenu une autorisation de séjour suite à un engagement écrit pris par un tiers de subvenir à ses besoins ;
- l'élève ou l'étudiant étranger, qui s'établit au Grand-Duché de Luxembourg pour y poursuivre des études ou des formations professionnelles ;
- le ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre État ayant adhéré à l'Accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, durant les trois premiers mois de son séjour sur le territoire du Luxembourg ou durant

la période où il est à la recherche d'un emploi s'il est entré à ces fins sur le territoire. Cette dérogation ne s'applique pas aux travailleurs, salariés ou non-salariés, ou aux personnes qui gardent ce statut ou aux membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité ;

- la personne en séjour temporaire au Luxembourg ;
- la personne qui fait l'objet d'une mesure de détention préventive ou d'une peine privative de liberté, sauf pendant la période d'un congé pénal.¹

Pour dispenser cette aide, chaque commune doit disposer d'un office social, qui est un établissement public sous surveillance communale².

Les communes comptant 6.000 habitants ou plus disposent de leur propre office social, tandis que les communes plus petites sont regroupées dans des offices sociaux régionaux selon des modalités fixées par règlement grand-ducal³. Les offices sociaux communs sont placés sous la surveillance de la commune-siège.

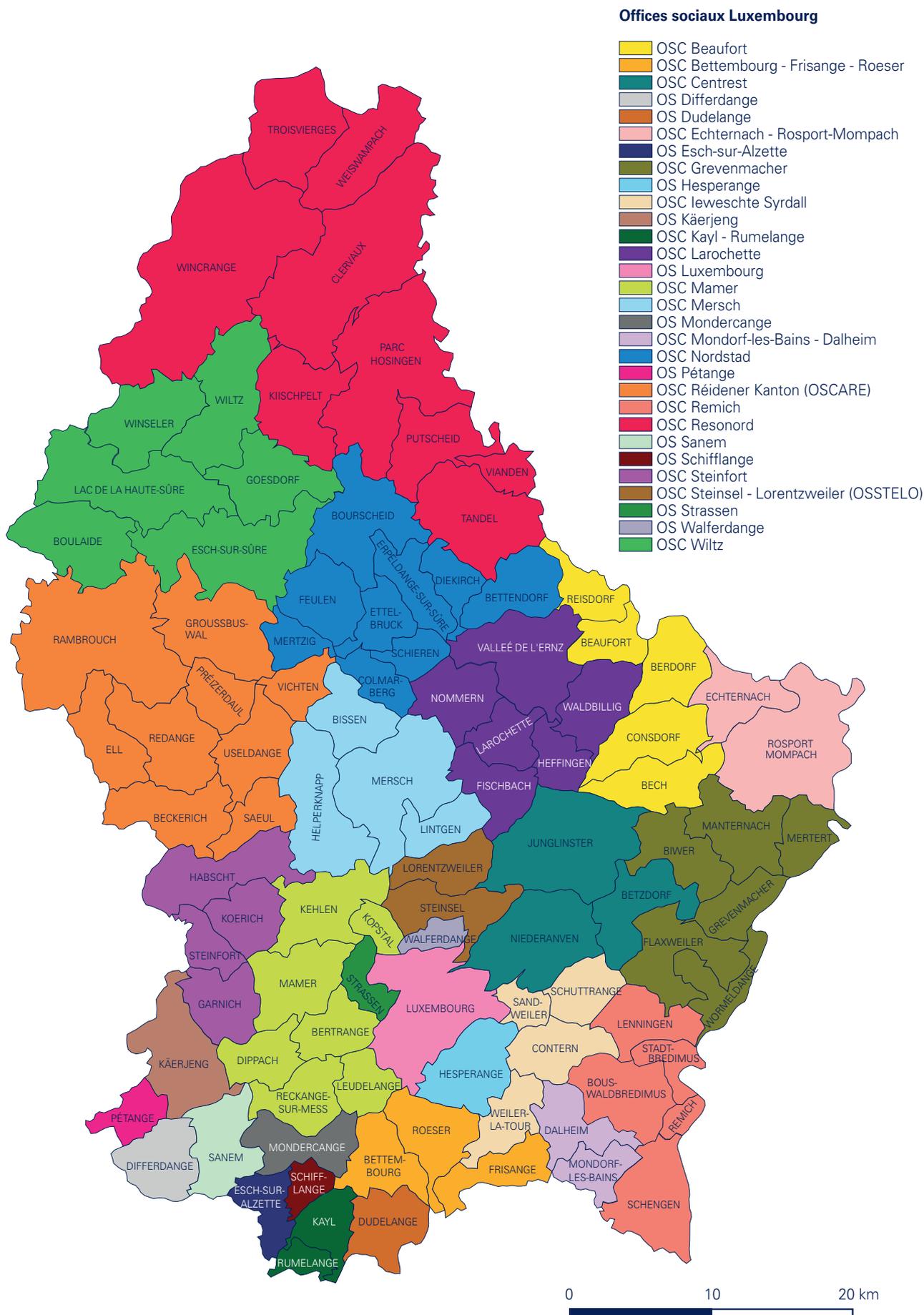
Chaque commune donne à son office social, respectivement à l'office social commun auquel elle appartient, les biens et moyens dont il a besoin pour accomplir les missions qui lui sont conférées par la loi, notamment une dotation au fonds de roulement, calculée dans le cas d'un office commun au prorata de la population de résidence.

1 Article 4 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale

2 Article 5 de la même loi

3 Règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale

Les communes sont actuellement regroupées sur 30 offices sociaux différents, comme indiqué sur la carte ci-dessous :



0 10 20 km

Source: ACT (2024)

Les missions des offices sociaux

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'aide sociale, la loi confie aux offices sociaux un certain nombre de missions qu'elle énonce explicitement.

Ainsi, tout d'abord, les offices sociaux prennent les initiatives appropriées pour diffuser toute information utile sur les aides qu'ils proposent. Autrement dit, ils doivent sensibiliser les ayants-droits potentiels aux services qu'ils proposent.

Ensuite, ils fournissent des conseils et renseignements et effectuent des démarches en vue de procurer aux personnes intéressées les mesures sociales et les prestations financières auxquelles elles peuvent prétendre en vertu de la loi. Ils favorisent également leur accès aux moyens de communication et aux activités culturelles. Le but est d'assurer une guidance socio-éducative nécessaire pour leur permettre de vaincre progressivement leurs difficultés.

En plus, les offices sociaux accordent des aides matérielles appropriées et mettent à disposition des hébergements d'urgence, par exemple lorsqu'un logement est devenu inhabitable à la suite d'un incendie.

Par ailleurs, ils prennent en charge les risques liés à une maladie, à un handicap ou au vieillissement, y compris l'aide médicale et l'hospitalisation si la personne dans le besoin n'est pas assurée autrement.⁴

En outre, la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale garantit un accès à l'eau potable et à une fourniture minimale en électricité aux résidents qui ont droit à l'aide sociale. Une prise en charge des frais d'électricité peut se faire sur demande du fournisseur d'énergie ou du client lui-même.⁵

En contrepartie de l'aide sociale accordée, les offices sociaux peuvent demander une participation active de la part des bénéficiaires aux mesures destinées à rétablir leur autonomie.

L'office social peut réclamer la restitution des secours financiers versés à toute personne, qui au cours de la période pendant laquelle elle en a bénéficié disposait de ressources qui auraient dû être prises en considération, ou qui, après en avoir bénéficié, est revenue à meilleure fortune.⁶

Le conseil d'administration

Chaque office social est administré par un conseil d'administration composé de cinq membres au moins. Dans les communes qui ont leur propre office, le nombre des membres du conseil d'administration est fixé par le conseil communal. Pour les conseils d'administration des offices regroupant plusieurs communes, chaque commune membre est représentée par au moins un représentant.

La durée du mandat de chaque membre est de six ans. Le conseil d'administration se renouvelle tous les trois ans par moitié.⁷

Le conseil d'administration établit annuellement un budget, arrête les comptes de l'office et statue sur les demandes de prestations et sur les restitutions, décide sur le placement de la fortune de l'office, décide sur l'acquisition et l'aliénation d'immeubles et de droits immobiliers, assure la gestion d'œuvres, d'institutions ou de services que la ou les autorités communales lui confient, engage, nomme et licencie le personnel de l'office et documente annuellement, à des fins statistiques et d'évaluation, les demandes présentées, les aides attribuées et les objectifs réalisés.

Pour pouvoir être membre du conseil d'administration de l'office, il faut remplir les conditions légales pour être éligible au conseil communal de la commune ou d'une des communes de l'office commun. Les fonctionnaires et employés du ministère de l'Intérieur et du ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions, les bourgmestres et les échevins, les membres du personnel de l'office et les membres du personnel des communes qui sont desservies par l'office ne peuvent pas faire partie du conseil d'administration.

4 Article 7 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale

5 Articles 29 et 30 de la même loi

6 Article 31 de la même loi

7 Article 14 de la même loi

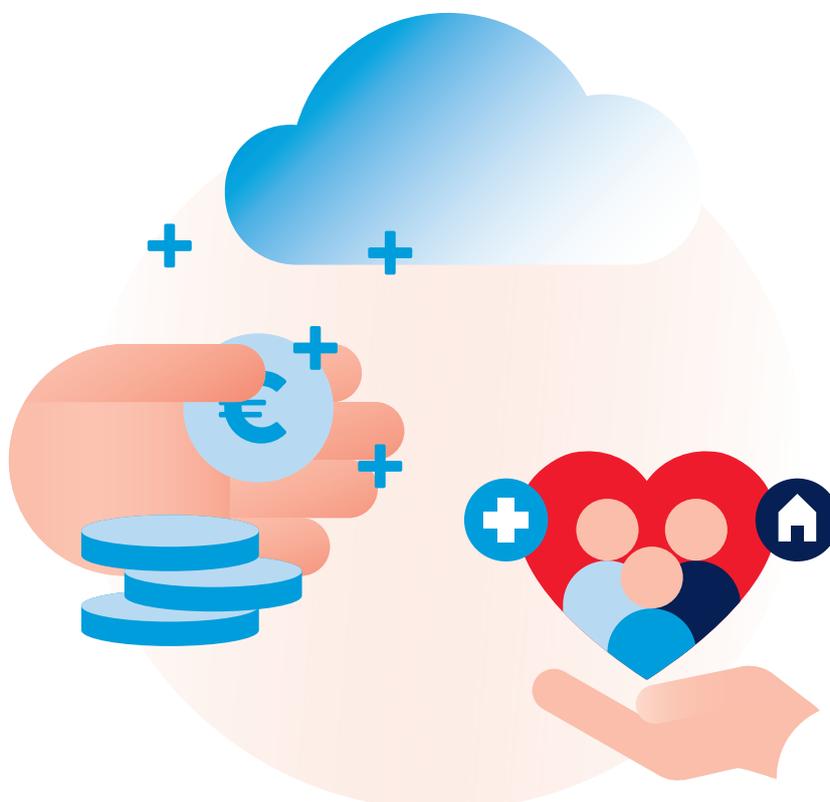
Le financement

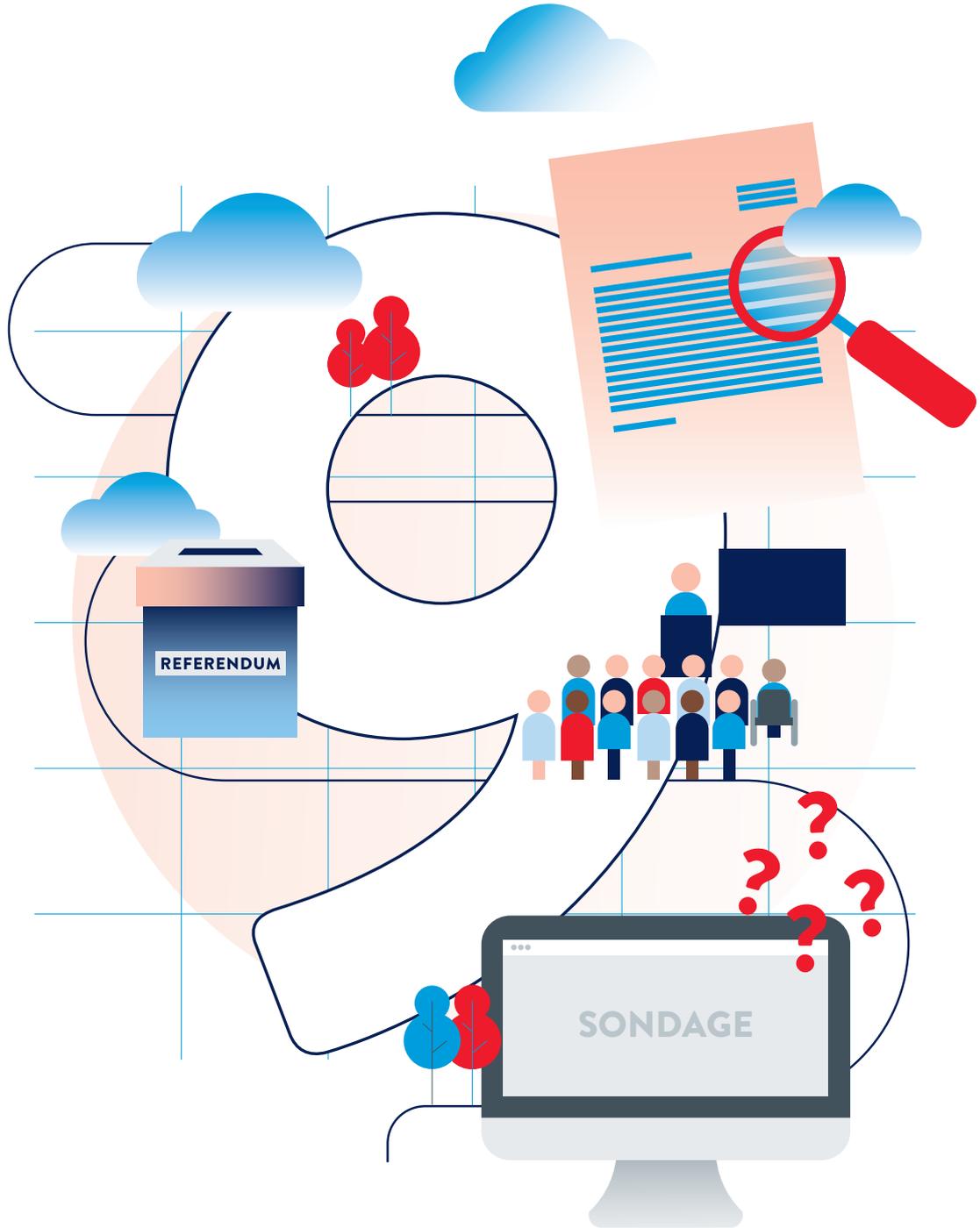
L'État et la commune prennent en charge, à parts égales, le déficit annuel résultant de l'aide accordée, des frais de gestion de l'office ainsi que des frais de personnel, pour autant que ce personnel travaille pour l'office et que son nombre ne dépasse pas une quote-part de 1,5 personnes à temps plein sur 6.000 habitants pour le personnel d'encadrement social et de 0,75 personnes à temps plein sur 6.000 habitants pour le personnel administratif. Dans le cas d'un office commun, les parts respectives des communes regroupées sont fixées au prorata de la population la plus récente calculée par le STATEC.

La participation de l'État et des communes aux frais d'immeubles et aux frais résultant de projets non prévus par la loi, ainsi qu'aux frais résultant de l'engagement de personnel supplémentaire, est fixée d'un commun accord avec le ministère compétent et la ou les communes concernées.

Toutefois, l'État prend entièrement en charge les frais de personnel et les frais de fonctionnement résultant des conventions conclues entre le Gouvernement et l'Office national d'inclusion sociale pour la mise en œuvre du chapitre 3 de la loi du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

Les interventions financières ci-dessus sont réglées dans des conventions à passer entre la commune, respectivement les communes, l'office social et le Ministère ayant l'aide sociale dans ses attributions.





CHAPITRE 9

LA PARTICIPATION CITOYENNE

FICHE 9.1

LES COMMISSIONS CONSULTATIVES COMMUNALES

Afin d'impliquer la population et de se faire conseiller dans la prise de décisions concernant la vie au niveau communal, le conseil communal peut mettre en place des commissions consultatives¹. Celles-ci peuvent être permanentes ou temporaires. Certaines commissions communales sont obligatoires et se retrouvent donc dans toutes les communes, d'autres sont facultatives et n'existent que dans certaines communes.

Les avis émis par les commissions consultatives ne sont pas contraignants pour le conseil communal, qui peut donc prendre ses décisions indépendamment des contributions des commissions consultatives.

Les commissions consultatives obligatoires

Il existe trois commissions consultatives obligatoires. Leur composition, leurs missions et leurs modalités de fonctionnement sont fixées par la loi.

La commission communale du vivre-ensemble interculturel

La commission communale du vivre-ensemble interculturel² est instituée dans toutes les communes au plus tard six mois après les élections communales.

Les membres de la commission sont nommés par le conseil communal et doivent résider ou travailler sur le territoire de la commune. La commission doit comprendre au moins un représentant du conseil communal.

Les missions de la commission sont :

- l'identification des priorités et d'éventuels obstacles rencontrés dans le domaine du vivre-ensemble interculturel au niveau de la commune ;
- d'assister la commune dans le développement et la mise en œuvre des mesures et activités favorisant le vivre-ensemble interculturel au niveau de la commune ;
- de promouvoir l'accès à l'information, la participation citoyenne et la vie associative ;
- de favoriser le dialogue, l'échange interculturel et la compréhension mutuelle entre tous les résidents de la commune ;
- de veiller au respect des valeurs du vivre-ensemble interculturel et notamment de sensibiliser et de mettre en place des mesures de lutte contre le racisme et toute forme de discrimination au niveau de la commune ;
- l'élection des représentants communaux au conseil supérieur du vivre-ensemble interculturel.

La commission scolaire communale

La commission scolaire³, constituée soit par la commune, soit par le syndicat de communes dans le cas d'une école intercommunale, est l'organe consultatif du conseil communal⁴ à travers duquel s'exerce le partenariat au niveau communal entre les autorités scolaires, le personnel enseignant et les parents.

1 Article 15 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Article 9 de la loi du 23 août 2023 relative au vivre ensemble interculturel et modifiant la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise

3 Articles 38, 50 à 52 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental

4 Respectivement du comité du syndicat de communes

Sont membres de la commission scolaire :

- le bourgmestre, respectivement le président du syndicat de communes, ou son délégué ;
- au moins quatre membres à nommer par le conseil communal ou par le comité du syndicat de communes ;
- au moins deux représentants du personnel des écoles ;
- au moins deux représentants des parents des élèves fréquentant une école de la commune.
- d'émettre un avis sur les rapports établis par le Service de coordination de la recherche et de l'innovation pédagogiques et technologiques (SCRIPT) et de porter à la connaissance du collège des bourgmestre et échevins tout ce qu'elle juge utile ou préjudiciable aux intérêts de l'enseignement fondamental ;
- d'émettre un avis sur les propositions concernant le budget des écoles ;
- de participer à l'élaboration de la conception, de la construction ou de la transformation des bâtiments scolaires.

Le directeur de région compétent assiste obligatoirement aux séances de la commission scolaire consacrées à l'organisation scolaire et il est invité aux autres séances.

Au moins une fois par trimestre, la commission scolaire invite, entre autres :

- un représentant de l'équipe de soutien des élèves à besoins éducatifs spécifiques (ESEB) ;
- un représentant du service ou de l'organisme assurant l'accueil socio-éducatif ;
- un médecin scolaire ou un membre de l'équipe médico-socio-scolaire.

Les missions de la commission scolaire sont :

- de coordonner les propositions concernant l'organisation des écoles et les plans de réussite scolaire et de faire un avis pour le conseil communal ;
- de faire le suivi de la mise en œuvre de l'organisation scolaire et des plans de réussite scolaire ;
- de promouvoir les mesures d'encadrement périscolaire en favorisant l'information, les échanges et la concertation entre les parents, le personnel intervenant dans les écoles et les services et organismes assurant la prise en charge des élèves en dehors de l'horaire scolaire normal ;

La commission des loyers

À la différence des deux autres commissions obligatoires, la commission des loyers⁵ n'émet pas d'avis à l'adresse des autorités communales. Elle n'intervient qu'en cas de désaccord entre un bailleur et un locataire sur le montant du loyer ou des avances sur les charges. Dans un premier temps, elle vise à concilier les parties. En cas d'échec, elle détermine le loyer dû. Contre cette décision, les parties peuvent saisir le juge de paix.

La commission des loyers est renouvelée à la suite des élections générales des conseils communaux dans les trois mois qui suivent l'installation des conseillers élus.

Chaque commission se compose d'un président et de deux assesseurs, dont un est choisi parmi les bailleurs et l'autre parmi les locataires. Il y a autant de membres suppléants que de membres effectifs.

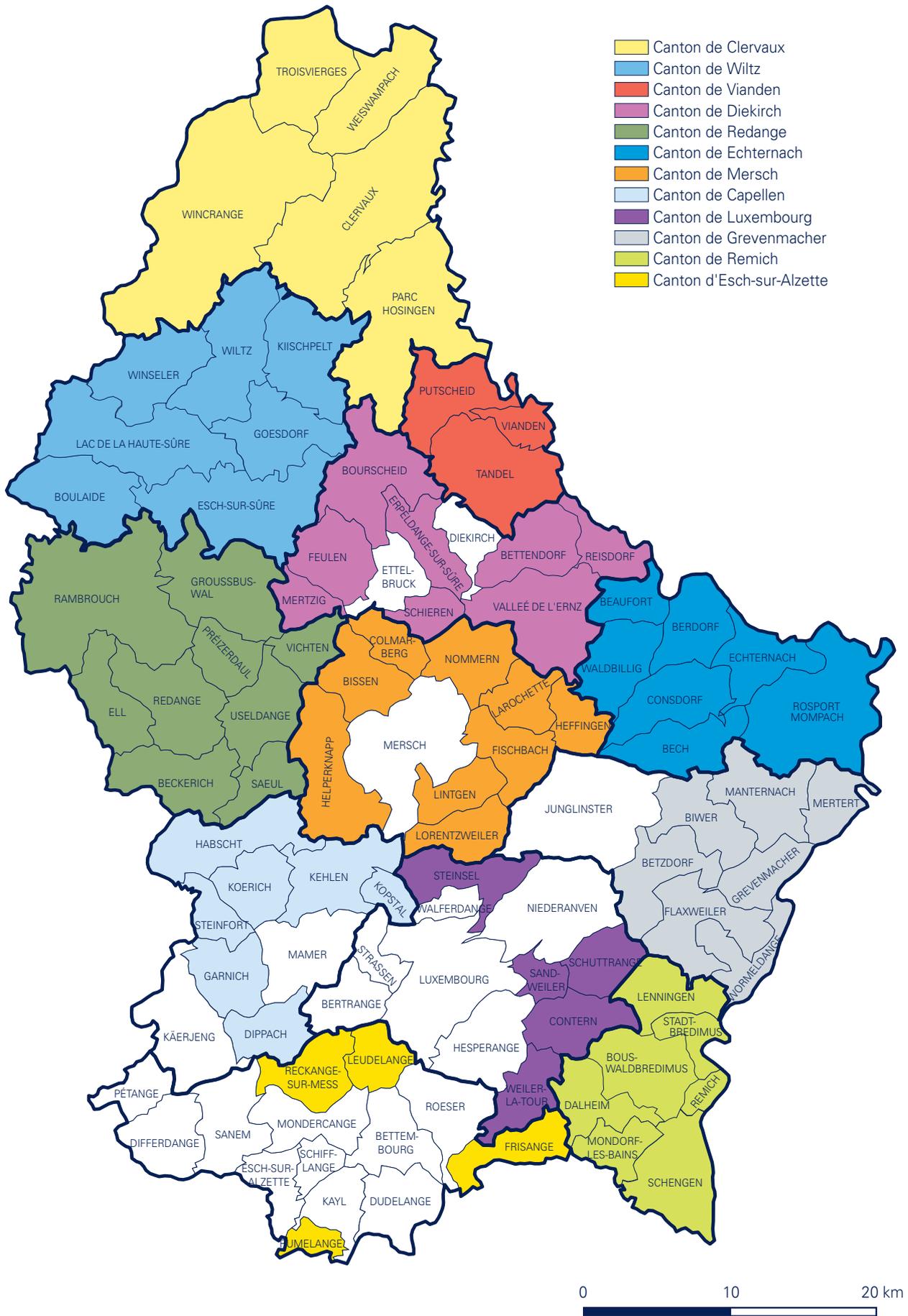
Les communes d'au moins 6 000 habitants disposent de leur propre commission des loyers.

Les communes plus petites sont regroupées dans des commissions établies au niveau cantonal. Leur siège se trouve toujours au chef-lieu du canton respectif.⁶

⁵ Articles 7 à 11 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

⁶ Règlement grand-ducal modifié du 19 février 2008 déterminant la zone de compétence territoriale et le siège des commissions des loyers instituées pour l'ensemble des communes de moins de 6.000 habitants, prévues par l'article 7 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et déterminant le montant des indemnités revenant aux membres et aux secrétaires des commissions des loyers

Commissions des loyers des cantons



Source: ACT (2024)

Les commissions consultatives facultatives

Outre les commissions consultatives obligatoires prévues par la loi, le conseil communal est libre de créer d'autres commissions consultatives selon ses besoins. Parmi les exemples fréquemment observés dans de nombreuses communes, on trouve les commissions dédiées à la culture, à l'environnement, à la jeunesse, à la mobilité, aux sports, au troisième âge, etc.

A noter que la commission des bâtisses, qu'on retrouve dans de nombreuses communes, fait également partie des commissions facultatives. Il n'existe en effet aucune obligation légale pour une commune de disposer d'une telle commission, mais celle-ci peut être ancrée dans le règlement communal sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

La loi pose un cadre minimal à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des commissions consultatives, qui est complété généralement par le règlement d'ordre intérieur du conseil communal. Ce dernier ne peut toutefois pas déroger au principe qui veut que dans les communes qui votent d'après le système de la représentation proportionnelle, chaque groupement de candidats soit représenté dans les commissions consultatives en fonction du nombre de ses élus au conseil communal.⁷

En ce qui concerne la composition des commissions consultatives facultatives, celles-ci peuvent être composées exclusivement de conseillers communaux, ou bien de conseillers communaux et de personnes étrangères au conseil, ou bien exclusivement de personnes étrangères au conseil communal.



7 Article 15 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

FICHE 9.2

LES AUTRES MOYENS DE PARTICIPATION CITOYENNE

En dehors, bien sûr, des élections communales et à côté des commissions consultatives → **Fiche 9.1**, la participation citoyenne constitue au niveau communal un élément important de démocratie. Elle vise à impliquer les citoyens dans les processus de décision politique, en leur permettant par exemple d'exprimer leur opinion ou de faire des propositions sur certains projets, mais aussi en fournissant aux citoyens des informations sur la politique communale. La participation citoyenne est donc un outil essentiel pour impliquer les citoyens dans l'élaboration de la politique communale et permet ainsi de tenir compte de la diversité des opinions et des attentes des habitants.

On retrouve différentes formes et types de participation citoyenne, qui visent tous à impliquer les citoyens dans la politique communale. Nous allons les passer en revue brièvement, en commençant par les moyens de s'informer pour ensuite aborder les outils permettant une participation plus active.

Outre les moyens prévus par la loi, les communes disposent d'une grande liberté en ce qui concerne la participation des citoyens. Quelques exemples de bonnes pratiques en ce sens sont disponibles sous www.syvicol.lu.

Le droit à l'information

L'information des citoyens est une condition indispensable de leur participation dans la vie communale. La loi prévoit plusieurs moyens permettant aux citoyens de s'informer sur les décisions des autorités communales.

La publicité des séances du conseil communal

Les séances du conseil communal sont en principe publiques et chacun peut y assister en tant qu'auditeur. Cette règle connaît cependant quelques exceptions. → **Fiche 3.4**

Afin que les citoyens soient informés des dates et heures des réunions du conseil, celles-ci sont annoncées au « Raider » et sur le site Internet de la commune au moins cinq jours à l'avance.

Le droit de prendre connaissance des délibérations du conseil communal

Tout habitant de la commune et toute personne intéressée a le droit de prendre connaissance et copie, le cas échéant contre paiement du tarif prévu à cette fin, des délibérations du conseil communal, à l'exception de celles prises à huis clos, tant que le conseil communal n'a pas décidé de les rendre publiques¹.

La publication des règlements

Les règlements communaux doivent être publiés par voie d'affiche (au « Raider ») avant d'entrer en vigueur. Les affiches doivent mentionner l'objet du règlement, la date de la décision par laquelle il a été établi et, le cas échéant, l'approbation par l'autorité supérieure.

Comme les autres délibérations du conseil communal, les règlements peuvent être consultés à la maison communale, où il peut en être pris copie, le cas échéant contre paiement.²

¹ Article 24 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

² Article 82 de la même loi

Droit d'accès à des documents des administrations publiques

La loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte permet l'accès à de nombreux documents détenus par les administrations étatiques et communales. Elle met notamment en place une procédure de demande de ces documents et une commission pouvant être saisie en cas de désaccord sur la question de savoir si un certain document peut être communiqué ou non.

Les moyens de communication officiels des communes

Actuellement, la plupart des publications prévues par la loi se font par affichage dans la commune, c'est-à-dire au « Raider », et dans le cadre de certaines procédures d'autorisation, comme en matière d'établissements classés, aussi sur le site même. Dans d'autres cas, une publication dans la presse est obligatoire.

Cependant, toutes les communes ont évidemment leur site Internet et le législateur tient de plus en plus compte de ce nouveau moyen de communication pour des publications officielles. À titre d'exemple, l'annonce des séances du conseil communal sur le site internet communal a été rendue obligatoire à la suite d'une modification de la loi communale par une loi du 6 janvier 2023.

Bien sûr, les communes ont à tout moment la possibilité d'informer les citoyens par tous les moyens à leur disposition sur tout ce qui concerne la commune (par exemple des réunions d'informations, la mise à disposition d'informations détaillées sur des projets actuels ou à venir, etc.).

Le droit de présenter des remarques aux autorités communales

La loi donne également aux citoyens un certain nombre de possibilités pour présenter leurs observations ou faire valoir leur avis sur des sujets déterminés.

La procédure administrative non contentieuse

La loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure non contentieuse et le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes ont introduit un certain nombre de garanties aux citoyens face aux administrations publiques.

Dans le contexte de la participation citoyenne, il convient de mentionner en particulier l'article 5 du règlement grand-ducal, selon lequel une autorité administrative qui envisage de prendre une décision qui risque d'avoir un impact sur les intérêts de tierces personnes doit lui donner une « publicité adéquate » permettant à ces dernières de présenter leurs observations. Par ailleurs, si possible, l'autorité « doit rendre publique l'ouverture de la procédure aboutissant à une telle décision ». Les personnes intéressées doivent évidemment avoir la possibilité de présenter leurs observations à l'autorité. Celle-ci doit finalement informer les personnes qui ont présenté des remarques de la décision définitive.

La procédure administrative non contentieuse est un texte à portée générale, qui s'applique à beaucoup de décisions administratives. Au niveau communal, elle concerne notamment les autorisations de bâtir³.

3 Voir à ce sujet la circulaire n°4207 du 20 décembre 2022 du ministre de l'Intérieur

Les publications prévues par des lois spéciales

Plusieurs lois spéciales prévoient des enquêtes publiques, dans le cadre desquelles les citoyens peuvent présenter leurs observations avant qu'une décision ne soit prise.

Il en est ainsi par exemple en ce qui concerne les procédures d'aménagement communal (PAG et PAP)⁴, d'autorisation d'établissements classés (commodo-incommodo)⁵ ou encore en matière de gestion de l'eau⁶.

Ces lois prévoient également une publication de la décision de l'autorité compétente par laquelle celle-ci approuve ou refuse le projet. Cette publication fait courir un délai endéans duquel il est possible de présenter un recours devant le tribunal administratif.

Le référendum et la procédure de consultation

Le référendum

Le conseil communal peut organiser un référendum pour consulter la population sur des questions d'intérêt communal. Il est obligé de le faire dans les trois mois lorsque 1/5 des électeurs dans les communes de plus de 3 000 habitants, et 1/4 des électeurs dans les communes jusqu'à 3 000 habitants en font la demande.⁷

Sont appelés à participer au référendum, qui se déroule de manière analogue aux élections communales et selon des modalités fixées par règlement grand-ducal⁸, toutes les personnes inscrites sur les listes électorales pour lesdites élections.

Dans tous les cas, le référendum n'a qu'un caractère consultatif.

Notons que, dans le cadre des fusions de communes, qui ont lieu sur l'initiative des autorités communales, la décision finale de fusionner est toujours précédée d'un référendum communal dans les communes concernées, permettant aux habitants de se prononcer sur la fusion.

La consultation des habitants

A côté du référendum étroitement encadré par la loi, rien n'empêche une commune de demander l'avis des habitants d'une façon moins formelle. En effet, le conseil communal ou le collège des bourgmestre et échevins peut à tout moment demander à l'ensemble ou à une partie des habitants – les résidents d'une seule localité concernée, les personnes d'une certaine tranche d'âge, etc. – de donner leur avis sur un problème particulier. Dans ce cas, contrairement au référendum, la participation est facultative et non soumise à la condition d'inscription sur la liste électorale.⁹

En outre, il n'y a aucun texte qui définit les modalités de la consultation. La commune est donc tout à fait libre de l'organiser de la façon et dans la forme la plus adéquate au sujet mis en discussion.

Le résultat est communiqué au conseil communal et n'engage en aucune manière ce dernier.

4 Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

5 Loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

6 Loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau

7 Article 35 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

8 Règlement grand-ducal modifié du 18 octobre 1989 organisant les modalités du référendum prévu par l'article 35 de la loi communale du 13 décembre 1988

9 Article 36 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988



CHAPITRE 10

LA SURVEILLANCE DE LA GESTION COMMUNALE

FICHE 10.1

LA SURVEILLANCE SUR LES ACTES

Si la Constitution définit les communes comme des « collectivités autonomes » → **Fiche 1.4**, elle donne en contrepartie au législateur le pouvoir de mettre en place un système de surveillance à plusieurs niveaux.

L'article 127 de la loi fondamentale dispose en effet :

« 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. »

La surveillance en question peut, dans certains cas, être exercée par le Grand-Duc mais l'est, le plus souvent, par le ministre de l'Intérieur ou par d'autres ministres.

La surveillance est classiquement divisée en deux types : la surveillance des actes, qui fait l'objet de la présente fiche et la surveillance des personnes. → **Fiche 10.2**

La surveillance des actes porte sur les actions et les décisions des autorités communales. On distingue la surveillance générale et la surveillance spéciale.

Avant de présenter les différents procédés de surveillance, notons que les autorités communales disposent d'un droit de recours contre les décisions portant suspension, annulation ou refus d'approbation de leurs délibérations. Ce recours peut être introduit devant le tribunal administratif selon les règles du droit commun, c'est-à-dire dans un délai de trois mois.

La surveillance générale

Le ministre de l'Intérieur est chargé de la surveillance générale des communes et de leur personnel pour assurer qu'ils remplissent leurs missions légales. Dans ce cadre, il peut assister aux délibérations des autorités communales ou désigner un fonctionnaire à cette fin. Il surveille également l'administration régulière des biens et revenus des communes et des établissements publics placés sous la surveillance de ces dernières. Il peut même « provoquer, au besoin, auprès des communes, les règlements de police et toutes autres mesures qu'il estime utiles ou nécessaires ».¹

Il veille en particulier à ce que les autorités communales prennent les mesures nécessaires pour assurer l'ordre public, c'est-à-dire le maintien de la sûreté, de la tranquillité et de la salubrité publiques.

En plus, indépendamment des procédures de surveillance spéciale présentées ci-après, le ministre de l'Intérieur dispose des moyens suivants à l'égard de l'ensemble des décisions des autorités communales :

La surveillance d'annulation²

Le ministre de l'Intérieur peut annuler des actes des autorités communales qui sont exécutoires (c'est-à-dire principalement ceux qui n'ont pas besoin d'être approuvés) s'il les considère comme illégaux ou contraires à l'intérêt général. → **Fiche 1.4**

Il s'agit d'un procédé par lequel l'acte est anéanti définitivement et rétroactivement ; il est considéré comme n'ayant jamais existé.

La décision d'annulation doit être motivée.

1 Article 109 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Article 107 de la même loi

Pour les délibérations qui tombent dans le champ d'application de la transmission obligatoire (décrite ci-après), l'annulation doit intervenir dans les 3 mois qui suivent la transmission au ministre de l'Intérieur.

Les décisions qui ne sont ni soumises à approbation, ni à transmission obligatoire, sont exécutoires dès leur adoption³. Le ministre de l'Intérieur peut cependant demander, dans les trois mois suivant la date à laquelle ces actes sont devenus exécutoires, à la commune de les lui transmettre⁴ et faire usage, si nécessaire, de ses moyens de suspension et d'annulation relevant de la surveillance générale. Dans ce cas, les délais courent à partir de la transmission.

La surveillance de suspension

La suspension empêche d'une façon temporaire l'exécution d'un acte des autorités communales.

Elle peut être décidée dans les mêmes conditions que l'annulation, à ceci près que le délai n'est que d'un mois. C'est une mesure qui peut être utile pour empêcher qu'un acte soit exécuté en attendant la prise d'une décision définitive sur l'annulation ou non de l'acte.

La suspension prend fin soit au moment de l'annulation, soit si cette dernière n'est pas intervenue dans le délai susmentionné de trois mois.

A préciser qu'il n'est pas nécessaire qu'un acte ait été suspendu avant de pouvoir faire l'objet d'une annulation.

La surveillance spéciale

La surveillance spéciale n'existe que dans les cas énumérés explicitement par la loi et appartient à l'autorité à laquelle cette dernière attribue cette compétence. La loi communale indique la plupart des décisions qui sont soumises au contrôle du Grand-Duc ou du ministre de l'Intérieur.

Seules les délibérations figurant sur cette liste sont à transmettre au ministère de l'Intérieur via la plateforme électronique e-MINT.⁵ Pour toutes ces délibérations, un règlement grand-ducal fixe le contenu minimal et les documents à joindre.⁶

Au niveau de la surveillance spéciale, il convient de distinguer entre l'approbation et la transmission obligatoire.



³ À l'exception des règlements, qui doivent être publiés avant de prendre effet (article 82 de la loi communale)

⁴ Article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

⁵ L'envoi électronique est obligatoire depuis le 1^{er} février 2025.

⁶ Règlement grand-ducal modifié du 6 janvier 2023 déterminant le contenu minimal des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins soumises à la transmission obligatoire ou à l'approbation ainsi que le type et le contenu minimal des documents à annexer

L'approbation⁷

Les actes soumis à approbation ne deviennent exécutoires qu'après que l'autorité chargée du contrôle y a marqué son accord.

Selon l'article 107bis de la loi communale, ces autorités sont :

- le Grand-Duc, en ce qui concerne les délibérations des conseils communaux portant sur l'établissement, le changement et la suppression des impositions communales et les règlements y relatifs, et
- le Ministre de l'Intérieur pour ce qui est des délibérations portant sur:
 1. la fixation de l'amende de police jusqu'à 2 500 euros visée à l'article 29 ;
 2. les crédits budgétaires pour engagements nouveaux visés à l'article 119 ;
 3. les crédits nouveaux ou supplémentaires visés à l'article 127 ;
 4. l'ordonnancement de dépenses non prévues au budget visé à l'article 132 ;
 5. 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 euros ;
 6. 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.

A noter que les décisions énumérées à l'article cité ne sont pas les seules que la loi communale soumet à approbation du ministre de l'Intérieur. En effet, d'autres articles imposent la même condition pour certaines décisions, comme l'article 29 relatif aux règlements de police générale et l'article 29bis concernant les délibérations déterminant les lieux de célébration de mariages, pour ne citer que ces exemples.

L'autorité compétente doit prendre une décision dans les trois mois suivant la réception du dossier. La plateforme e-MINT génère un accusé de réception qui fait courir ce délai. En cas de transmission incomplète, lorsque le ministre a demandé des renseignements ou des informations complémentaires, le délai commence à courir à partir de la réception de ce complément.

Si le ministre n'a pas pris de décision dans ce délai, la délibération est censée être approuvée. C'est donc le principe « silence vaut accord » qui s'applique.

En cas de refus d'approbation, celui-ci doit être motivé.

Si la commune omet de transmettre au ministre de l'Intérieur une délibération soumise à approbation, ce dernier peut la demander dans les trois mois à partir de la date à laquelle elle a été prise. Une telle délibération peut être suspendue ou annulée par le Grand-duc ou par le Ministre, dans le cadre de leurs compétences respectives. Les délais d'un mois pour la suspension et de trois mois pour l'annulation courent alors à partir de la transmission.

Il importe d'ajouter que d'autres lois soumettent également certaines décisions des autorités communales à l'approbation du ministre de l'Intérieur (comme en matière d'aménagement communal) ou d'autres ministres. Il en est ainsi par exemple en matière de protection de la nature, qui tombe dans la compétence du ministre de l'Environnement, et de réglementation de la circulation, contrôlée par le ministre des Transports. Ces décisions sont à transmettre aux ministères compétents suivant des procédures différentes.

7 Articles 107 et 107bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

La transmission obligatoire⁸

Comme l'approbation, la transmission obligatoire s'applique à un certain nombre d'actes du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins qui sont énumérés limitativement par la loi communale. La dif-

férence consiste dans le fait que ces actes deviennent exécutoires dès leur transmission au ministre de l'Intérieur, dont un accusé de réception émis par la plateforme e-MINT fait preuve.

Les actes du conseil communal soumis à transmission obligatoire sont les suivants :

1. 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 ;
2. les acquisitions d'immeubles ou de droits immobiliers, si la valeur en dépasse 500 000 euros ;
3. 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 euros ;
4. 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 euros ;
5. les projets définitifs détaillés de construction, de grosses réparations, de démolition des édifices communaux, le tout si le montant en dépasse 1 000 000 euros ;
6. les transactions et les conventions d'arbitrage portant sur des litiges d'une valeur supérieure à 200 000 euros ;
7. les conventions visées à l'article 173ter si elles dépassent la valeur de 200 000 euros ;
8. les créations d'emploi sous le statut de l'employé communal et du salarié à tâche intellectuelle visées respectivement à l'article 30 et à l'article 57, point 8° ;
9. les nominations, démissions et promotions des fonctionnaires communaux, les engagements et démissions des employés communaux, les réductions du service provisoire des fonctionnaires et employés communaux ainsi que la fixation des rémunérations des salariés ;
10. l'allocation d'une indemnité spéciale à un agent communal visée à l'article 25 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ;
11. la désignation d'un local particulier de réunion du conseil communal, visée à l'article 22.

Les délibérations suivantes du collège des bourgmestre et échevins tombent sous le même régime :

1. la modification du rang des échevins visée à l'article 40 de la loi communale ;
2. l'avancement en traitement des fonctionnaires communaux ;
3. l'avancement en grade des employés communaux ;
4. l'engagement des salariés à tâche intellectuelle visé à l'article 57, point 8°.

⁸ Articles 104 et 105 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Comme pour les actes soumis à approbation, le règlement grand-ducal mentionné ci-dessus détermine le contenu minimal et les pièces à joindre aux délibérations.

La transmission des décisions individuelles au ministère doit se faire par la voie électronique (plateforme e-MINT) dans un délai d'un mois à partir de la date de la délibération. Dans le mois de la transmission, un complément d'informations ou de documents peut être demandé par le ministre. La commune le lui transmet alors dans un délai de quinze jours.

Une fois que le ministre de l'Intérieur est en possession des actes soumis à transmission obligatoire, il peut faire usage des moyens de la suspension et de l'annulation présentés ci-dessus dans les délais respectifs (1 mois pour la suspension, 3 mois pour l'annulation). Après que le délai de trois mois s'est écoulé, il ne peut plus annuler la délibération en question. À partir de ce moment, seul le tribunal administratif a ce pouvoir, sous condition qu'il soit saisi d'un recours valable.

La substitution d'action

Dans tous les procédés de surveillance présentés jusqu'ici, l'autorité supérieure contrôle la légalité et la conformité à l'intérêt général des décisions prises par les autorités communales. En cas de non-conformité, ces décisions sont soit annulées, soit non approuvées. L'intervention de l'autorité de surveillance nécessite donc l'existence d'une décision des autorités communales.

Dans certains cas, toutefois, l'autorité supérieure peut aussi prendre des décisions en lieu et place des organes communaux. C'est ce qu'on appelle la substitution d'action. Celle-ci peut prendre deux formes : la désignation d'un commissaire spécial, qui est une mesure de surveillance générale, et la mesure d'office, qui relève de la surveillance spéciale.

La désignation d'un commissaire spécial⁹

Lorsqu'une commune ne fournit pas les renseignements ou observations demandées, ou si elle ne prend pas les mesures prescrites par les lois, règlements ou décisions du ministre de l'Intérieur, celui-ci peut déléguer un ou plusieurs commissaires spéciaux afin d'exécuter les obligations des autorités communales à leur place.

Ceci n'est cependant possible qu'après deux avertissements envoyés par lettre recommandée et en respectant les délais fixés par la loi.

La décision portant nomination du commissaire spécial peut être attaquée devant le tribunal administratif dans des délais précis. Si tel n'est pas le cas ou si le recours est rejeté, l'intervention du commissaire spécial est aux frais personnels des autorités communales qui sont en retard.

La mesure d'office

On parle de mesure d'office lorsque le ministre de l'Intérieur se substitue aux autorités communales pour prendre une décision à leur place.

La mesure d'office existe dans deux domaines et, s'agissant d'une mesure de surveillance spéciale, uniquement dans les cas prévus expressément par la loi.

D'abord, en matière financière, plusieurs articles de la loi communale permettent au ministre de se substituer aux autorités communales. Il peut redresser le budget si celui-ci n'est pas conforme à la loi¹⁰, proposer ou arrêter d'office un budget limité aux dépenses obligatoires ainsi qu'aux recettes et aux dépenses indispensables¹¹, ordonnancer des dépenses obligatoires¹², etc.

⁹ Article 108 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

¹⁰ Article 124 de la même loi

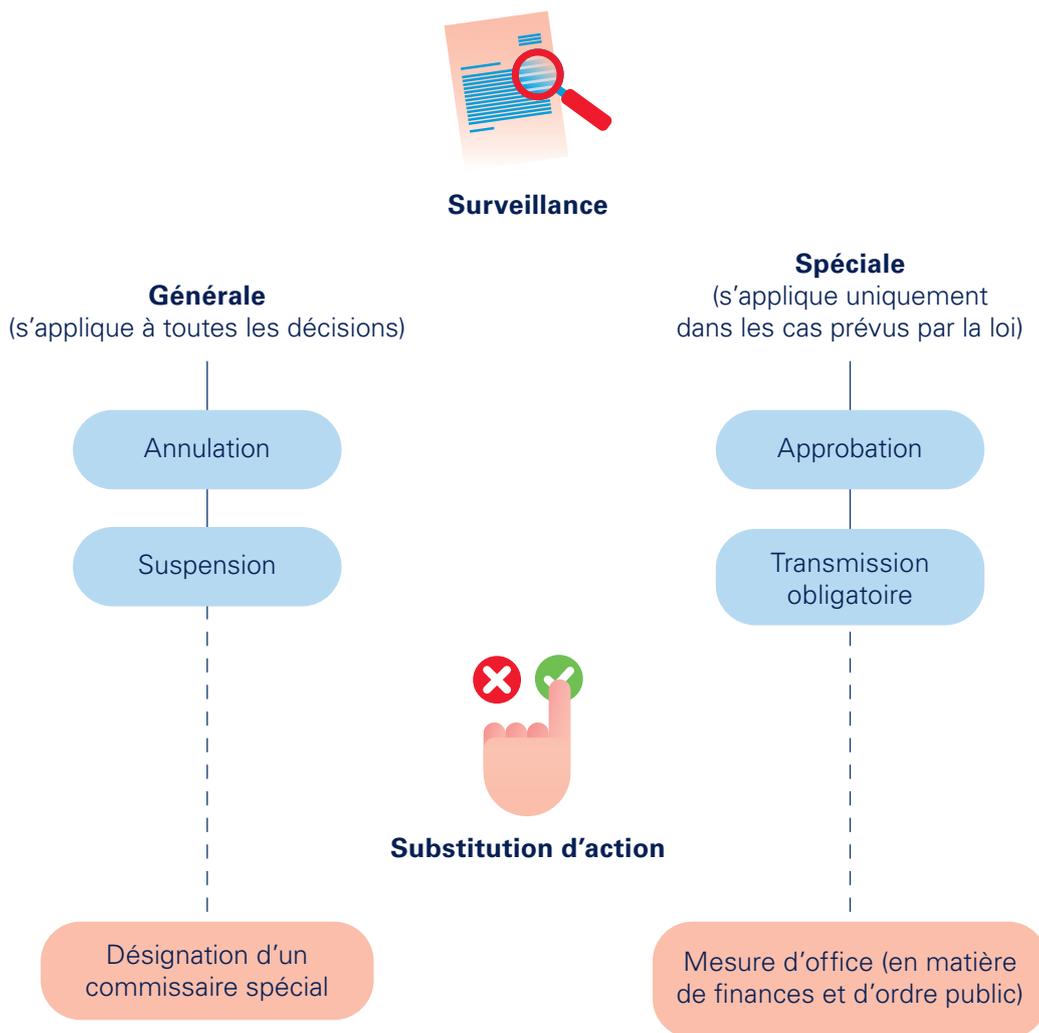
¹¹ Article 125 de la même loi

¹² Article 133 de la même loi

Ensuite, en matière d'ordre public, lorsqu'il estime que les autorités communales négligent leurs missions de maintien de la sûreté, de la tranquillité et de la salubrité publiques, le ministre de l'Intérieur peut désigner un fonc-

tionnaire chargé de prendre immédiatement les mesures de police nécessaires et de requérir, en cas de besoin, l'intervention de la force publique.¹³

Récapitulation de la surveillance sur les actes



13 Article 110 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

FICHE 10.2

LA SURVEILLANCE SUR LES PERSONNES

À côté de la surveillance sur les actes → **Fiche 10.1**, la loi prévoit également plusieurs mécanismes de surveillance sur les personnes. Cette surveillance peut être soit collective, soit individuelle.

La surveillance collective sur les personnes

Le seul moyen de surveillance collective sur les personnes est le pouvoir de dissolution du conseil communal que la Constitution¹ confère au Gouvernement en conseil dans l'intérêt de la gestion des affaires communales. C'est une mesure très grave, prévue pour le cas extrême dans lequel le fonctionnement normal du conseil communal n'est plus assuré, par exemple en raison de tensions politiques, à tel point que ceci porte atteinte à la bonne gestion de la commune. Il faut en outre que d'autres mesures à disposition du ministre de l'Intérieur se soient révélées inefficaces.

La surveillance individuelle sur les personnes

La surveillance individuelle sur les élus communaux n'existe qu'à l'égard des membres du collège des bourgmestre et échevins. Ceci s'explique par le fait que ceux-ci agissent non seulement comme organes de la commune, mais également comme organes de l'État.
→ **Fiches 4.3 et 5.2**

La loi communale confère ainsi au Grand-Duc le pouvoir de suspendre le bourgmestre pour une période maximale de trois mois renouvelable, voire même de prononcer sa démission « *en cas d'inconduite notoire, de faute ou de négligence graves* ». Avant qu'une telle décision ne puisse être prise, l'ému visé doit être entendu par le ministre de l'Intérieur.²

Les mêmes règles s'appliquent aux échevins, sauf qu'il appartient dans leur cas au ministre de l'Intérieur de prendre la décision de suspension ou de démission. Par ailleurs, la loi ne prévoit à leur égard pas d'entretien préalable avec le ministre de l'Intérieur.³

La différence de compétence s'explique par le fait que le bourgmestre est nommé par le Grand-Duc et les échevins par le ministre de l'Intérieur. C'est l'autorité compétente pour la nomination qui doit, le cas échéant, prononcer la suspension ou la démission.

A ajouter encore qu'un bourgmestre ou échevin démis peut continuer l'exercice de son mandat de conseiller communal, mais ne peut faire partie d'un nouveau collège des bourgmestre et échevins avant le prochain renouvellement du conseil. Ceci distingue la démission par l'autorité de nomination de celle provoquée par une motion de censure.
→ **Fiche 3.7**

1 Article 127 de la Constitution

2 Article 63 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

3 Article 41 de la même loi



CHAPITRE 11

LES FONCTIONNAIRES ET SERVICES PRÉVUS PAR LA LOI COMMUNALE

FICHE 11.1

LE SECRÉTAIRE COMMUNAL

La fonction de secrétaire communal

« Il y a dans chaque commune un secrétaire ».¹

Ensemble avec le receveur, le secrétaire communal est le seul fonctionnaire dont toute commune doit impérativement disposer à tout moment. Ceci s'explique par l'importance de ses missions, qui ne sont cependant décrites par la loi que d'une façon réductrice par rapport au rôle central que le secrétaire occupe au sein de l'administration communale.

La fonction de secrétaire existe dans les groupes de traitement A1 (Master), A2 (Bachelor) et B1 (diplôme de fin d'études secondaires ou secondaires techniques). Le conseil communal a le choix du groupe de traitement dans lequel il entend recruter le secrétaire, qui doit disposer du niveau d'études correspondant. Dans le groupe de traitement B1, une nomination à la fonction de secrétaire communal n'est possible que pour les candidats bénéficiant d'une nomination définitive à une fonction du même groupe de traitement, sous-groupe administratif, depuis au moins trois années et ayant réussi à l'examen de promotion de leur carrière.² Les candidats doivent en plus suivre un cycle de perfectionnement en matière de gestion administrative communale et participer avec succès à l'examen d'admission définitive de la carrière de secrétaire, qui consiste en l'élaboration et la soutenance d'un mémoire en relation avec la formation de perfectionnement suivie.

Un cumul des fonctions de secrétaire et de receveur dans la même commune est interdit.³

En revanche, la loi permet à deux ou plusieurs communes, qui, ensemble, ne comptent pas plus de 2.500 habitants, d'avoir un secrétaire en commun occupé à plein temps.⁴

Les missions du secrétaire communal

Comme déjà mentionné, la définition des missions par la loi communale est sommaire et éparpillée sur plusieurs articles.

Tout d'abord, le secrétaire est « chargé, en général, de la correspondance et des écritures de la commune, en prêtant assistance au conseil communal, au collège des bourgmestre et échevins et au bourgmestre. »⁵

Plus particulièrement, il s'occupe de la rédaction des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins et de leur transcription aux registres prévus à cette fin.⁶

Pour pouvoir exécuter les missions ci-dessus, le secrétaire assiste systématiquement aux réunions de ces deux organes. Ceci vaut pour le conseil communal même en cas de délibérations prises à huis clos → **Fiches 3.4 et 3.5**, et également pour le collège des bourgmestre et échevins, qui se réunit toujours à huis clos. → **Fiche 4.4**

Les expéditions⁷ des délibérations de ces organes, ainsi que les publications, les actes et la correspondance de la commune, qui sont signés par le bourgmestre, sont contresignés par le secrétaire, sauf lorsque le bourgmestre agit dans une compétence propre, comme lorsqu'il accorde une autorisation de construire. Le contre-

1 Article 87 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Article 14 du règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 1990 portant fixation des conditions d'admission et d'examen des fonctionnaires communaux

3 Article 16 point 9 de la loi modifiée du 24 décembre 1985

4 Article 88 de la loi communale du 13 décembre 1988

5 Article 91 de la même loi

6 Articles 26 et 53 de la même loi

7 Ce sont des copies des délibérations figurant aux registres, destinées à être envoyées à des tiers, notamment dans le cadre de la surveillance étatique.

seing du secrétaire communal a pour but de « confirmer que les actes et textes dont il s'agit ont effectivement été pris dans la forme arrêtée ». → **Fiche 5.2**

Le secrétaire est aussi chargé des écritures des actes de l'état civil. Il peut cependant être dispensé de cette tâche, qui doit alors être attribuée par le bourgmestre à un ou plusieurs autres agents de la commune.⁸

Le fait que le secrétaire assiste les organes décisionnels de la commune et est présent lors des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, ainsi que le contreseing de nombreux documents, lui donnent une place particulièrement importante dans l'organisation de l'administration communale. C'est souvent par son intermédiaire que se passent les relations entre cette dernière et les décideurs politiques, même si la loi ne prévoit aucune disposition en ce sens.

Comme tout autre membre du personnel communal, le secrétaire est placé sous la surveillance du collège des bourgmestre et échevins. La loi communale précise en effet que le secrétaire est tenu de se conformer aux instructions du collège des bourgmestre et échevins.⁹



Notons finalement que le secrétaire communal est soumis aux mêmes devoirs de délicatesse que les membres du conseil communal → **Fiche 3.6**, alors qu'il ne participe pas aux délibérations.

Le secrétaire adjoint et le remplacement du secrétaire communal

Il est possible d'adjoindre au secrétaire un fonctionnaire auquel est donné le titre de « secrétaire adjoint ». Celui-ci doit remplir les mêmes conditions d'études et d'admissibilité que le secrétaire communal.

Le secrétaire adjoint aide et assiste le secrétaire communal dans l'accomplissement de ses tâches. Il le remplace en cas de maladie, d'absence ou d'autre empêchement. Sa signature est précédée de la mention : « *Pour le secrétaire empêché, le secrétaire adjoint* ».

Le secrétaire adjoint peut être chargé par le collège des bourgmestre et échevins de remplir une partie déterminée des fonctions que la loi attribue au secrétaire. Les signatures données en cette qualité sont précédées de la mention : « *Le secrétaire adjoint délégué* ». Au cas où le secrétaire communal démissionne, est révoqué ou décède, ses fonctions sont remplies par son adjoint jusqu'à ce qu'un nouveau secrétaire entre en fonctions.¹⁰

Dans les communes qui ne disposent pas d'un secrétaire adjoint, le secrétaire communal est remplacé en cas d'absence momentanée par décision du collège des bourgmestre et échevins. En cas d'empêchement de longue durée ou lorsque le poste de secrétaire est vacant, il appartient au conseil communal de désigner un remplaçant.¹¹

8 Article 69 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

9 Article 91 de la même loi

10 Article 89 de la même loi

11 Article 90 de la même loi

FICHE 11.2

LE RECEVEUR COMMUNAL

La fonction de receveur communal

« Il y a en outre dans chaque commune un receveur. »¹

Ensemble avec le secrétaire, le receveur communal fait partie des fonctionnaires indispensables dont chaque commune doit disposer obligatoirement.

La fonction de receveur existe dans les groupes de traitement A1 (Master), A2 (Bachelor) et B1 (diplôme de fin d'études secondaires ou secondaires techniques). Le conseil communal a le choix du groupe de traitement dans lequel il entend recruter le receveur, qui doit disposer du niveau d'études correspondant.

Un cumul des fonctions de secrétaire et de receveur dans la même commune est interdit.²

En revanche, la loi permet à deux ou plusieurs communes, qui, ensemble, ne comptent pas plus de 2.500 habitants, d'avoir un receveur en commun occupé à plein temps.³

Les missions du receveur communal

Le receveur est chargé principalement d'effectuer les recettes et les dépenses de la commune. Il exerce cette mission « *seul et sous sa responsabilité* ». Il est personnellement responsable de sa gestion et de la bonne garde des fonds de la commune. Le collège des bourgmestre et échevins peut cependant confier le recouvrement de recettes déterminées à un ou plusieurs agents

spéciaux, qui travaillent alors sous leur propre responsabilité et sous la surveillance du receveur.⁴

Le receveur est le seul fonctionnaire communal qui assume personnellement la responsabilité de sa gestion. Même s'il reste, comme tous les fonctionnaires de l'administration communale, sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, cette responsabilité lui donne néanmoins une certaine autonomie dans l'exercice de sa fonction.

Afin qu'il puisse recouvrer les recettes dans les délais prévus, le collège des bourgmestre et échevins a l'obligation de lui remettre des copies de tous les contrats, baux et autres documents établissant une créance au profit de la commune. Le collège établit également les rôles des taxes communales et autres titres de recettes, qui sont signés comme les mandats de paiement, les remet au receveur pour recouvrement et surveille la rentrée des fonds.⁵

Le collège lui remet également une copie du budget et l'informe de toutes les modifications budgétaires en cours d'exercice.⁶

Afin de pouvoir effectuer une dépense pour le compte de la commune, le receveur doit obtenir un « mandat de paiement » correspondant de la part du collège des bourgmestre et échevins, signé par le bourgmestre et un des échevins, et contresigné par le secrétaire. Si le mandat de paiement est établi en due forme, le receveur est obligé de procéder au paiement, mais seulement dans la limite du crédit budgétaire prévu à cette fin.

1 Article 92 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Article 16 de la même loi

3 Article 88 de la même loi

4 Articles 138 à 142 de la même loi

5 Articles 135 à 137 de la même loi

6 Article 94 de la même loi

Si le crédit budgétaire est insuffisant pour couvrir la dépense ordonnée par le collège des bourgmestre et échevins, le receveur doit refuser le paiement. Il appartient alors dans un premier temps au collège de faire en sorte que le crédit nécessaire soit mis à disposition, soit par un transfert de crédit d'un autre article, soit en saisissant le conseil communal d'une proposition de modification budgétaire. → **Fiche 12.2** Le législateur a donc confié au receveur communal une mission de contrôle d'une partie de l'exécution du budget par le collège des bourgmestre et échevins.

En outre, le receveur communal tient une comptabilité séparée de celle du collège des bourgmestre et échevins et présente son propre compte, appelé « compte de gestion », à la clôture définitive de l'exercice comptable. → **Fiche 12.4**

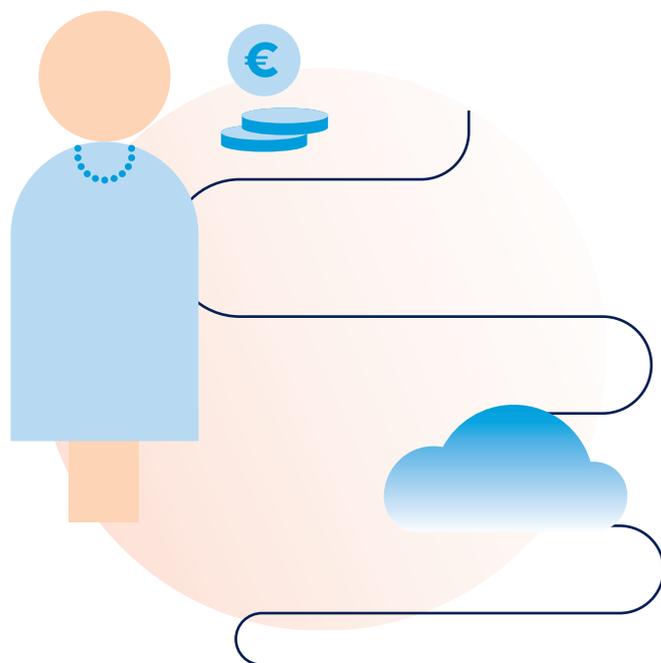
Le receveur communal est également soumis aux devoirs de délicatesse qui s'appliquent aux membres du conseil communal et au secrétaire. → **Fiche 3.6**

Contrairement à ce dernier, il est considéré comme autorité communale pour l'application des dispositions de la loi communale concernant la surveillance de la gestion communale. Cela signifie que les actes que le receveur accomplit dans l'exercice de sa fonction sont susceptibles de suspension ou d'annulation s'ils sont contraires à la loi ou à l'intérêt général.⁷

Le remplacement du receveur

Vu l'importance de la fonction de receveur communal, la loi communale prévoit que son remplacement en cas d'absence soit assuré à tout moment :

- En cas d'empêchement momentané du receveur, le collège des bourgmestre et échevins désigne un remplaçant.
- En cas d'empêchement de longue durée ou de vacance du poste de receveur, la désignation du remplaçant appartient au conseil communal.⁸



⁷ Articles 103 & 104 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

⁸ Article 96 de la même loi

FICHE 11.3

LES AGENTS MUNICIPAUX

« Chaque commune peut avoir un ou plusieurs agents municipaux »¹.

Ce sont des fonctionnaires communaux dont le rôle consiste à soutenir les autorités communales dans le maintien de l'ordre public. Leurs missions de base consistent dans le constat de différents types d'infractions, mais elles peuvent aller beaucoup plus loin lorsque la commune décide la création d'un service de proximité.

Les agents municipaux portent un uniforme et des insignes déterminés par le conseil communal.

Ils sont placés sous l'autorité du bourgmestre et collaborent avec la Police grand-ducale et le CGDIS.

La loi permet que des agents municipaux d'une commune exercent leurs compétences également sur le territoire d'autres communes dans le cadre d'un accord à conclure entre elles sur la répartition de la rémunération et la réglementation du service.

Le constat d'infractions et les sanctions administratives

Les agents municipaux peuvent constater différents types d'infractions :

Tout d'abord, ils constatent sous le contrôle du chef du commissariat de police les infractions en matière de stationnement, d'arrêt et de parcage en décernant des avertissements taxés. Ils ne sont pas compétents pour les véhicules en mouvement.

Ensuite, ils constatent les infractions aux règlements de police générale pour lesquelles ces derniers prévoient des sanctions administratives communales². Cette mission est exercée sous l'autorité du bourgmestre.

Une troisième compétence est réservée aux agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière et qui ont suivi une formation professionnelle spéciale. Ces agents peuvent agir en matière pénale pour constater les contraventions aux règlements de police générale de la ou des communes de leur ressort, ainsi que les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales.

Les agents en question peuvent également constater certaines infractions à d'autres lois, à savoir :

- la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens,
- la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets (notamment en matière de « littering »),
- la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures.

1 Article 99 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux

Le service de proximité

Le conseil communal peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, créer un service de proximité, auquel sont affectés des agents municipaux. Ce service est destiné à contribuer à l'accroissement du sentiment de sécurité des citoyens et à la prévention des nuisances publiques par l'exercice des missions suivantes :

- sensibilisation du public à la sécurité, à la prévention et aux législations et réglementations en vigueur ;
- information et signalement aux services compétents de la commune et de l'État des problèmes de sécurité, d'environnement et de voirie ;
- assistance aux piétons qui traversent la chaussée ;
- surveillance de personnes ou des propriétés de la commune lors d'événements organisés par celle-ci ;
- assistance aux personnes victimes de détresses, d'accidents ou d'autres événements mettant en danger leur intégrité physique.³

Les agents municipaux chargés d'une ou de plusieurs missions ci-avant, doivent avoir suivi une formation professionnelle spéciale portant sur la prévention de la délinquance, la sensibilisation de la population à la sécurité, la législation sur la sécurité routière et les gestes de premier secours.

De plus, ils sont à la disposition de l'administration communale pour tous les services en rapport avec leurs aptitudes.

Pour plus d'informations sur les agents municipaux et les sanctions administratives communales, il est recommandé de consulter la circulaire du ministre de l'Intérieur n°4191(2) du 1^{er} décembre 2022.



³ Article 20 de loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux

FICHE 11.4

LE SERVICE TECHNIQUE

Selon la loi communale, les missions du service technique communal se limitent à « assister le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins et le bourgmestre dans l'application de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des règlements pris en son exécution ainsi que dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des projets et plans d'aménagement communaux et du règlement sur les bâtisses ».¹

C'est une définition très réductrice, sachant que, dans la pratique, les services techniques communaux assument quotidiennement une large panoplie de missions, en matière d'urbanisme, certes, mais aussi dans le cadre de la réalisation de projets ou encore de l'entretien des infrastructures, pour ne citer que ces exemples.

La composition minimale de ce service dépend du nombre d'habitants de la commune.

Communes de 10.000 habitants au moins

La loi communale prévoit l'obligation pour les communes de 10.000 habitants au moins de créer un service technique communal approprié qui doit nécessairement comprendre au moins un urbaniste ou un aménageur et, selon les besoins, un ou plusieurs ingénieurs techniciens.

Communes de moins de 10.000 habitants

Chaque commune de moins de 10.000 habitants peut décider d'engager une personne disposant de la qualification ci-avant.

Plusieurs communes de moins de 10.000 habitants peuvent décider d'engager en commun une personne comme décrit ci-avant, mais en respectant les mêmes modalités définies par la loi communale pour l'engagement d'un secrétaire en commun.²

→ **Fiche 11.1**

Communes de 3.000 habitants au moins

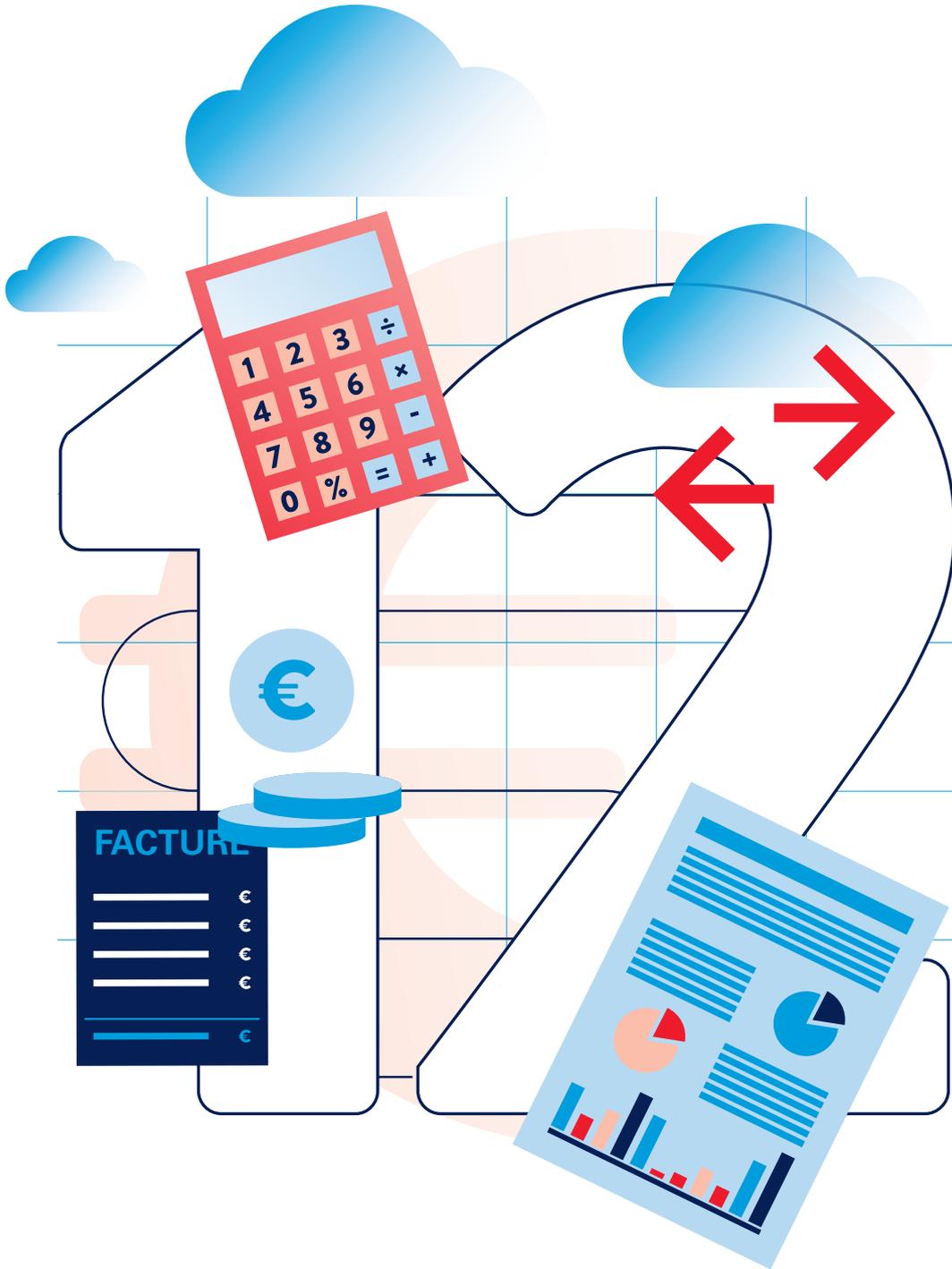
Chaque commune de 3.000 habitants au moins est tenue d'avoir au moins un fonctionnaire communal de la carrière de l'ingénieur technicien chargé des missions du service technique.³



1 Article 99bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Article 99ter de la même loi

3 Article 99quater de la même loi



CHAPITRE 12

LES FINANCES COMMUNALES

FICHE 12.1

LES PRINCIPALES RECETTES DES COMMUNES

Les ressources financières des communes peuvent être classées en deux grandes catégories : les ressources affectées et les ressources non affectées. Cette catégorisation s'applique tant au niveau des ressources de fonctionnement (c'est-à-dire du budget ordinaire), qu'au niveau des recettes en capital du budget extraordinaire.

Au niveau du budget de fonctionnement (budget ordinaire)

Les revenus ordinaires affectés

Au chapitre ordinaire du budget, les revenus affectés des communes proviennent en premier lieu des recettes rémunérant des services prestés (p.ex. : gestion des déchets ou épuration des eaux). Ces revenus affectés des communes n'ont d'autre fonction que de compenser une part plus ou moins grande des dépenses causées par la prestation des services correspondants.

On y trouve également des subventions étatiques affectées, qui permettent aux communes d'alléger la charge financière relative à l'exécution de certaines missions (p.ex. : exploitation d'une maison relais, organisation d'un enseignement musical, ...). La commune doit respecter alors toutes les contraintes et conditions liées à l'octroi d'une telle subvention.

Les revenus ordinaires non affectés

Le produit des impôts communaux

Du côté des revenus ordinaires non affectés des communes, il faut relever d'abord les revenus provenant des impôts communaux. Ils constituent des recettes générales non liées à une dépense ou à un service spécifique.

Les principaux impôts à mentionner dans ce contexte sont l'impôt foncier (IF) et l'impôt commercial communal (ICC).

L'impôt foncier est perçu par les communes sur base de la valeur unitaire de toute propriété immobilière tant bâtie que non bâtie située sur leur territoire. Pour chaque immeuble, la base d'assiette est multipliée par un taux fixé par la commune, qui peut varier en fonction de l'affectation du fonds, pour donner le montant de l'impôt dû. L'administration des contributions directes est chargée de la fixation des valeurs unitaires et du calcul de l'impôt foncier dû par chaque contribuable, tandis que les communes s'occupent du recouvrement.

L'impôt commercial communal (ICC) est dû par toutes les sociétés de capitaux ainsi que par les exploitants (personnes physiques ou sociétés de personnes) commerciaux ou industriels actifs sur le territoire communal. Il est perçu sur le bénéfice d'exploitation et calculé en appliquant un taux à fixer par le conseil communal dans une fourchette de 225% à 350%.

Chaque commune a droit à une participation directe de 35% du produit de l'impôt commercial généré sur son territoire, mais seulement jusqu'à un maximum de 35% de la moyenne nationale par habitant des recettes en impôt commercial communal multiplié avec la population de la commune. Le montant restant est affecté au Fonds de dotation globale des communes.¹

Le Fonds de dotation globale des communes

Le Fonds de dotation globale (FGDC), créé par loi du 14 décembre 2016 constitue de loin la principale source de recettes non affectées des communes.

¹ Articles 8 et 9 de la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs

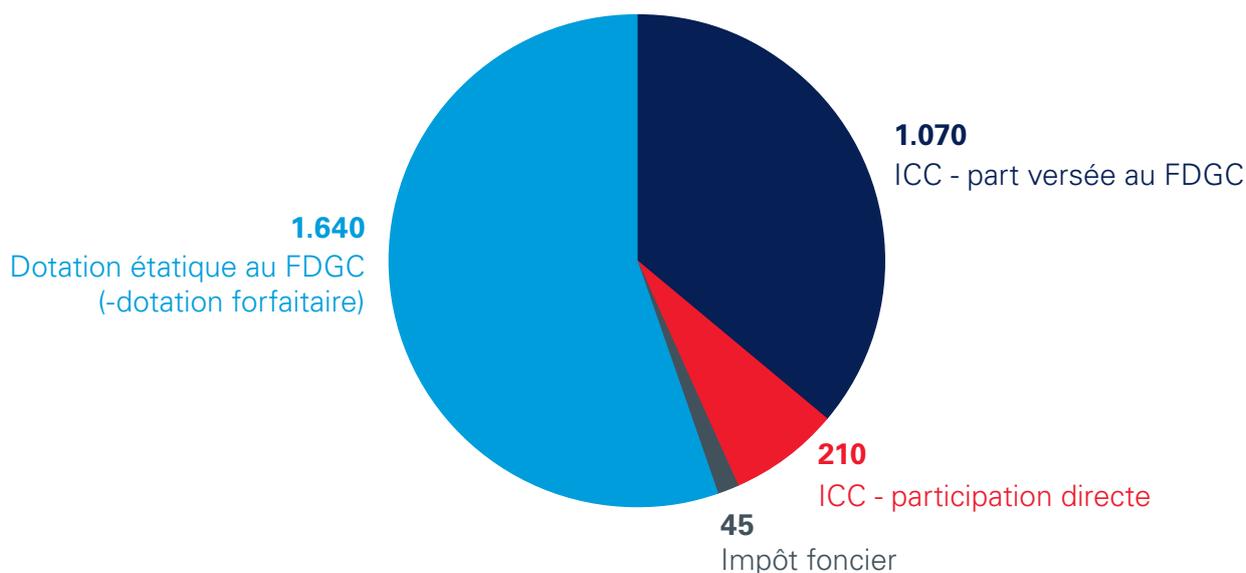
Les sources du FDGC sont les suivantes :

- le produit de l'impôt commercial communal non versé aux communes en tant que participation directe ;
- 18 % du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ;
- 10 % du produit de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- 20 % du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs ;
- un montant forfaitaire dont le mode de calcul est déterminé annuellement dans la loi budgétaire.²

Pour donner un ordre de grandeur des principales recettes non affectées des communes, on peut se référer aux dernières données définitives disponibles lors de la rédaction de la présente fiche, qui sont celles du compte de l'État 2023. Pour cet exercice, le total des recettes non affectées des communes s'élevait à 2.957 millions d'euros. A noter que l'allocation forfaitaire mentionnée parmi les sources du FDGC est négative et s'élevait pour 2023 à -125 millions.

Le graphique ci-dessous indique les parts respectives des différentes sources dans ce montant.

Principales recettes non affectées des communes selon le compte de l'Etat 2023 (en millions d'euros)



² Article 2 de la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes

La distribution du FDGC se fait en deux étapes.³ D'abord, chaque commune reçoit une dotation forfaitaire variant en fonction du nombre d'habitants :

- 0 € si population ≤ 1.000 habitants
- 150 € par habitant supplémentaire si population de 1.001 à 2.999 habitants
- 300.000 € si population ≥ 3.000 habitants

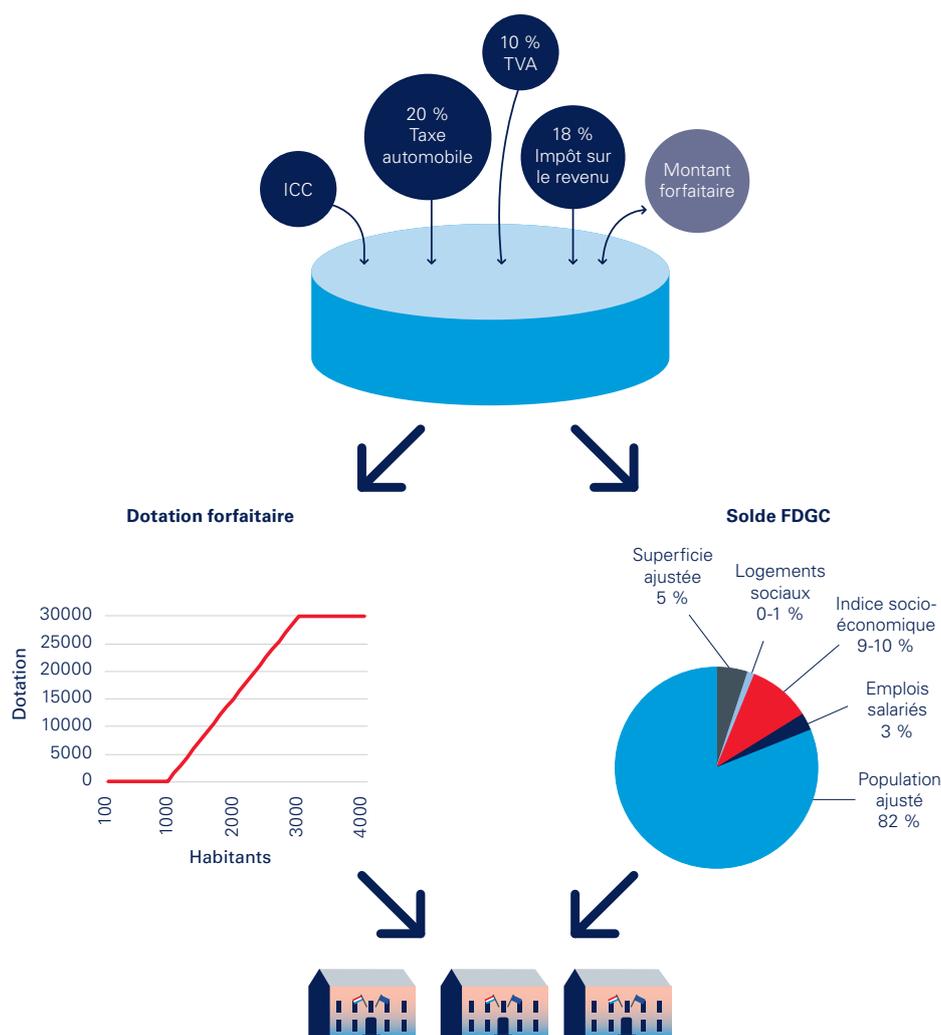
Ensuite, le solde du FDGC est distribué entre les communes d'après les 5 critères suivants :

- 82% selon la population ajustée (tenant compte du nombre d'habitants, de la densité de la population et du statut éventuel de Centre de développement et d'attraction (CDA)) ;
- 3% selon le nombre d'emplois salariés existant sur le territoire communal ;

- 9-10% selon un indice socio-économique ;
- 0-1% selon le nombre de logements sociaux dont la commune est propriétaire et qui sont donnés en location pour 10 mois au moins pendant l'année de référence avec un montant de 1500€ par logement social) ;
- 5% selon la surface ajustée (tenant compte de la densité de la population dans les zones urbanisées).

En général, les communes ne peuvent donc influencer que dans une fourchette très étroite le niveau de leurs recettes ordinaires non affectées, car elles ne disposent que d'un droit limité au niveau de l'ICC (fixation du taux communal) et d'aucun droit de décision au niveau du FDGC.

Alimentation et distribution du Fonds de dotation globale des communes



3 Article 3 de la même loi

Au niveau du budget d'investissement (budget extraordinaire)

Dans le chapitre extraordinaire du budget communal, on trouve trois recettes principales :

Tout d'abord, les subsides de l'État sont considérés comme revenus affectés parce qu'ils ne sont alloués aux communes qu'en contrepartie d'un certain investissement.

Ensuite, le produit de ventes (principalement immobilières) est considéré comme des revenus extraordinaires non affectés.

Il en est de même de l'emprunt, qui sert toujours à équilibrer le budget et qui n'est pas lié à un projet donné. Les décisions de recourir à un emprunt sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur. Ce dernier ne les autorise « *que pour financer des dépenses extraordinaires dans le cas où un autre financement n'est ni possible ni économique et à condition que le remboursement régulier des annuités soit assuré par les moyens du budget ordinaire.* »⁴



4 Circulaire du ministre des Affaires intérieures n°2024-071 du 17 octobre 2024

FICHE 12.2

LE BUDGET

« L'administration communale est tenue d'établir annuellement un budget comprenant toutes les recettes et toutes les dépenses à effectuer au cours de l'exercice financier pour lequel il est voté. L'exercice financier commence le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre de la même année. »¹

Le vote du budget par le conseil communal est souvent considéré comme la décision la plus importante de l'année. Ceci s'explique par le fait que le budget fixe le programme d'action pour l'année qu'il concerne en attribuant des enveloppes financières, appelées crédits budgétaires aux différents projets. C'est la dimension politique du budget.

Mais le budget est en même temps un acte juridique, dans la mesure où il autorise le collège des bourgmestre et échevins à effectuer des dépenses jusqu'à concurrence des montants autorisés.² En effet, les crédits budgétaires ne pouvant en principe pas être dépassés, hormis quelques exceptions, le budget permet au conseil communal de déterminer dans une large mesure la marge de manœuvre du collège des bourgmestre et échevins.

Les qualités du budget

Le budget communal doit remplir un certain nombre de conditions :

- *L'universalité* du budget est garantie lorsqu'il comprend intégralement toutes les recettes et toutes les dépenses à effectuer pendant la durée d'un exercice.
- *La sincérité et l'exactitude* du budget exigent une juste évaluation des recettes et dépenses, de façon à ce que des modifications en cours d'année se limitent aux cas imprévisibles.
- Par *l'annualité* du budget, on entend l'obligation d'une commune d'établir chaque année un budget qui comprend toutes les recettes et toutes les dépenses susceptibles d'être effectuées au cours de l'exercice financier. Un crédit voté pour un exercice déterminé ne peut pas être utilisé pour payer des dépenses prévues au budget d'un exercice antérieur ou postérieur.
- *L'unité* se traduit par le fait que le budget se présente sous forme d'un seul et unique document, ce qui permet aux élus communaux de prendre les décisions financières en toute connaissance de cause.
- Par la *spécialité* du budget, il faut comprendre la subdivision du budget en articles budgétaires ayant chacun un objet bien déterminé. Cette démarche exige l'imputation de chaque recette et de chaque dépense sur un article bien précis et adéquat.³
- Finalement, le budget doit être présenté et voté en *équilibre* réel. Cela signifie que le total des recettes doit être au moins égal au total des dépenses et ceci au chapitre ordinaire aussi bien qu'au chapitre extraordinaire. Toutefois, un résultat négatif de ce dernier peut être compensé par un excédent ordinaire.⁴

1 Article 116 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Article 130 de la même loi

3 Article 117 de la même loi

4 Article 117 de la même loi

La structure du budget

« Le budget est divisé en un chapitre ordinaire et un chapitre extraordinaire, tant en recettes qu'en dépenses. »⁵ Chaque chapitre budgétaire est subdivisé en articles, qui sont regroupés en fonctions budgétaires selon leur affectation.

Dans le cadre de cette division, le document budgétaire doit renseigner dans des colonnes distinctes :

- Les montants de l'exercice budgétaire à venir (N)
- Les montants du budget rectifié de l'exercice en cours (N-1)
- Les montants du budget en cours, tel que celui a été voté (N-1)
- Les montants définitifs du dernier compte de gestion arrêté (N-2)

L'établissement, le vote et l'arrêt du budget

La procédure budgétaire passe par trois phases :

1. l'élaboration du projet de budget, qui incombe au collège des bourgmestre et échevins ;
2. le vote, qui appartient au conseil communal ;⁶
3. l'arrêt définitif, qui est réservé au ministre de l'Intérieur.⁷

Ces 3 étapes doivent se faire à des échéances permettant l'exécution du budget dès le début de l'exercice auquel il se rapporte.

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 peut se substituer 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. → **Fiche 10.1**⁸

Le projet de budget

Le projet de budget est établi par le collège des bourgmestre et échevins.⁹ Dans la pratique, et en fonction de la taille de l'administration communale, les différents services communaux se concertent pour fournir les données nécessaires à la préparation de ce document. Le receveur communal n'intervient pas dans cette étape.

Le budget de l'exercice N est établi en considérant les recettes et dépenses réelles figurant au compte de l'avant-dernier exercice (N-2), les prévisions rectifiées du budget de l'exercice en cours (N-1), les propositions dûment justifiées des différents services communaux intéressés, ainsi que tous les éléments établissant les droits et les obligations de la commune.

Le budget est accompagné d'un commentaire budgétaire qui fournit des explications sur l'établissement et la justification des différentes prévisions.

Avant de procéder au vote du budget de l'année N, le conseil communal adopte un budget rectifié de l'exercice en cours (N-1) qui reprend les prévisions actualisées des recettes et dépenses.¹⁰ Le solde du budget rectifié N-1, qui est également soumis à approbation ministérielle, est reporté au budget initial de l'exercice suivant (N).

5 Article 117 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

6 Article 122 de la même loi

7 Article 124 de la même loi

8 Article 125 de la même loi

9 Article 122 de la même loi

10 Article 129 de la même loi

Le vote du budget

Le budget est voté par le conseil communal avant le début de l'exercice financier. Il doit être procédé au vote séparé sur un ou plusieurs articles lorsque ceci est demandé par un tiers au moins des membres présents au conseil communal.¹¹

En cas de rejet par le conseil communal du projet de budget présenté par le collège des bourgmestre et échevins, le conseil communal peut être saisi d'une motion de censure, qui est susceptible d'entraîner la démission du collège des bourgmestre et échevins.

→ **Fiche 3.7**

L'arrêt définitif du budget

Le budget est transmis sous forme électronique et sur papier au ministre de l'Intérieur, qui le vérifie et l'arrête.

Le ministre redresse le budget s'il n'est pas conforme aux lois et aux règlements.¹²

Si le budget n'est pas arrêté avant le commencement de l'exercice financier, le collège des bourgmestre et échevins ne peut mandater que les dépenses obligatoires du chapitre ordinaire.¹³ Il s'agit par exemple des rémunérations du personnel, de loyers dus en vertu de contrats, etc.

Il ne peut effectuer aucune dépense du chapitre extraordinaire.

Les modifications en cours d'exercice

Même si le budget a été préparé avec le plus grand soin, des imprévus peuvent surgir en cours d'année et nécessiter des modifications.

A cette fin, la loi permet au conseil communal d'inscrire des crédits nouveaux ou supplémentaires en cours d'année, mais seulement pour des dépenses imprévues¹⁴. Une délibération en ce sens doit indiquer une contrepartie pour le crédit supplémentaire,

qui peut être notamment la réduction d'un autre crédit, une recette imprévue ou encore l'excédent du budget si celui-ci est suffisant.

Le collège des bourgmestre et échevins dispose également d'un moyen pour modifier des crédits budgétaires, mais dans un cadre plus strict.¹⁵ Il peut en effet transférer des crédits pour dépenses ordinaires et extraordinaires d'un article budgétaire à un autre jusqu'à la clôture définitive de l'exercice, mais ce uniquement à l'intérieur d'un même code fonctionnel général.

Dans le chapitre extraordinaire, il peut en outre transférer des crédits concernant un seul et même projet d'un article à un autre, lorsque les dépenses prévues pour le projet sont inscrites sous des codes fonctionnels ou des codes comptables différents.

Les crédits d'articles non limitatifs (par exemple ceux prévus pour les rémunérations) ne peuvent pas être transférés selon le mécanisme ci-dessus. Ce dernier ne permet par ailleurs pas l'augmentation de crédits prévus pour l'allocation de subventions.

Finalement, dans le mois qui suit la clôture définitive de l'exercice (le mois de mai), le collège des bourgmestre et échevins peut reporter à l'exercice suivant les soldes éventuels des articles des dépenses extraordinaires.

Le collège des bourgmestre et échevins dispose ainsi d'une certaine flexibilité, sans pouvoir porter atteinte aux grandes orientations du budget telles que fixées par le conseil communal.

11 Article 122 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

12 Article 124 de la même loi

13 Article 126 de la même loi

14 Article 127 de la même loi

15 Article 128 de la même loi

FICHE 12.3

L'EXÉCUTION DU BUDGET

Le collège des bourgmestre et échevins est l'organe chargé de l'exécution des décisions du conseil communal, de l'ordonnancement des dépenses¹ et de l'établissement des titres de recettes.² Il est chargé de réaliser le programme politique lié au budget adopté par le conseil communal.

L'exercice financier

La durée de l'exercice

La comptabilité communale est tenue par exercice financier, qui commence le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre de la même année. Cependant, les recettes se rapportant à un exercice donné peuvent être recouvrées jusqu'au 30 avril de l'année suivante. Cette date limite vaut aussi pour le paiement des dépenses engagées jusqu'au 31 décembre.

La clôture définitive de l'exercice a lieu le 30 avril de l'année suivante.³

La distinction d'exercice

Chaque écriture comptable doit être liée à un exercice déterminé. Pour les recettes, il s'agit de l'exercice au cours duquel la créance correspondante est créée, peu importe la date du recouvrement.⁴ A titre d'exemple, les recettes relatives aux taxes communales sont imputées sur l'exercice auquel elles se rapportent, même si elles sont encaissées plus tard.

En ce qui concerne les dépenses, la date déterminante est celle de l'engagement (la commande, par exemple), non pas celle de la facture, ni celle du paiement. Ainsi, une dépense concernant une commande passée pendant l'exercice N est imputée sur cet

exercice, même si la facturation et le paiement se situent entre le 1^{er} janvier et le 30 avril de l'année suivante.

La comptabilité

Le système

La comptabilité des communes est tenue selon les règles de la comptabilité camérale, qui consiste à n'enregistrer que les recettes et les dépenses effectives. Son objectif est de permettre le contrôle de l'exécution du budget tout en produisant un résultat de caisse dans un compte d'exercice.

Cependant, ce système présente le défaut de ne pas refléter la situation financière complète de la commune, de ne donner aucune indication sur son patrimoine, ni sur sa situation d'endettement.

La gestion financière et comptable des communes

L'administration financière des communes se caractérise par sa dualité⁵. Il existe en effet deux comptabilités distinctes, l'une tenue par le collège des bourgmestre et échevins et l'autre par le receveur.

La gestion du collège des bourgmestres et échevins

L'administration de la commune est sous la responsabilité du collège des bourgmestre et échevins, qui exécute le budget sous le contrôle du conseil communal⁶ et du ministre de l'Intérieur. → **Fiche 10.1**

1 Article 130 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Article 135 de la même loi

3 Article 116 de la même loi

4 Article 116 de la même loi

5 Article 143 de la même loi

6 Article 57 de la même loi

Le collège des bourgmestre et échevins établit les titres de recettes⁷ et met ainsi le receveur en mesure de recouvrer les revenus communaux.

Toutes les recettes doivent être appuyées d'une pièce justificative appelée titre de recette, qui désigne soit un rôle d'impôt ou de taxe, un contrat (vente, bail, etc.) ou une déclaration de recette.

Il établit également les mandats de paiement, par lesquels il charge le receveur communal de procéder au paiement des dépenses ordonnancées (factures p.ex.). Il ne peut ordonnancer des dépenses que jusqu'à concurrence des crédits budgétaires, sauf en cas d'urgence, lorsque le moindre retard causerait un préjudice à la commune. Il doit alors en informer immédiatement le conseil communal, qui statue sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.⁸

Les rôles et titres de recettes, ainsi que les mandats de paiement, sont signés par le bourgmestre et un échevin, et contresignés par le secrétaire.⁹ Pour le contresigning du secrétaire. → **Fiche 11.1**

Les mandats peuvent être individuels ou collectifs. Les mandats collectifs mentionnent les ayants droit et la somme à payer à chacun d'eux. De plus, ils ne sont utilisés que pour des dépenses imputables sur un même article budgétaire.

Le collège des bourgmestre et échevins tient une comptabilité budgétaire. Elle enregistre les dépenses ordonnancées et les droits constatés sur base des titres de recettes émis.

Le bourgmestre et les 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.¹⁰

La gestion du receveur

Pour des détails sur la gestion du receveur → **Fiche 11.2**

Le contrôle de la comptabilité communale

La comptabilité du collège des bourgmestre et échevins est contrôlée par le ministre de l'Intérieur par l'intermédiaire de la Direction du contrôle de la comptabilité communale.¹¹

La comptabilité et la caisse du receveur subissent un triple contrôle :

1. le receveur vérifie lui-même périodiquement sa gestion ;¹²
2. le collège des bourgmestre et échevins procède à des vérifications trimestrielles ;¹³
3. le ministre de l'Intérieur, par l'intermédiaire de la Direction du contrôle de la comptabilité communale, procède en cours d'exercice à des vérifications périodiques et approfondies des caisses et de la comptabilité des communes.

En outre, le receveur est tenu de soumettre au collège des bourgmestre et échevins au dernier de chaque mois un extrait de la situation financière de la commune. Il communique également au ministre de l'Intérieur aux échéances demandées un état détaillé de la situation financière de la commune.¹⁴

7 Article 135 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

8 Articles 132 et 107bis de la même loi

9 Article 131 de la même loi

10 Article 164 de la même loi

11 Article 147 de la même loi

12 Article 143 de la même loi

13 Article 146 de la même loi

14 Article 143 de la même loi

FICHE 12.4

LES COMPTES

La distinction des comptes

Le compte indique les recettes réalisées et les dépenses effectuées pendant la durée d'un exercice. Tandis que le budget a pour objet les prévisions de toutes les recettes et de toutes les dépenses que la commune se propose de réaliser au cours de l'exercice à venir, le compte, qui est établi à la clôture de l'exercice, donne une image de l'exécution réelle du budget.

Étant donné que les deux organes qui interviennent dans la gestion financière de la commune tiennent leur propre comptabilité, ils présentent aussi chacun son compte.

Le compte d'exercice se compose dès lors :

- du compte administratif rendu par le collège des bourgmestre et échevins, et
- du compte de gestion rendu par le receveur.¹

Le compte administratif

Par le compte administratif, le collège des bourgmestre et échevins, en sa qualité d'administrateur des finances communales, justifie d'avoir exécuté le budget, tel qu'il a été voté par le conseil communal et arrêté par le ministre de l'Intérieur, conformément à la loi.²

Le compte de gestion

Par le compte de gestion, le receveur justifie que le recouvrement des recettes a été fait selon les rôles et les titres qui lui ont été remis et que le paiement des dépenses a été effectué conformément aux mandats.

L'inscription des recettes aux comptes

Les recettes sont inscrites aux comptes d'après le montant brut des rôles et titres de recettes.

A la clôture définitive de l'exercice, le receveur porte les recettes non rentrées, par débiteur et par nature, sur un état des recettes restant à recouvrer.³ Celui-ci est soumis au conseil communal lors de sa première réunion après la clôture définitive de l'exercice aux fins d'autoriser les poursuites judiciaires contre les personnes à l'égard desquelles il existe des créances ouvertes et d'accorder une décharge dans certains cas déterminés.⁴

Tant le collège des bourgmestre et échevins que le receveur doivent porter dans leurs comptes toutes les recettes de l'exercice, même celles qui auraient été recouvrées de façon irrégulière sans base réglementaire ou en contradiction avec la base réglementaire existante.

L'inscription des dépenses aux comptes

Le compte administratif comprend toutes les dépenses ordonnancées par le collège des bourgmestre et échevins par rapport au budget de l'exercice.

Le compte de gestion contient toutes les dépenses effectuées par le receveur à charge du budget de l'exercice.

Sous aucun prétexte, une dépense peut être soustraite du compte auquel elle se rattache pour être portée dans le compte suivant.

1 Article 161 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 Article 162 de la même loi

3 Article 139 de la même loi

4 Article 140 de la même loi

L'établissement, la vérification et l'arrêté des comptes

Dès la clôture définitive de l'exercice et au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice financier, le compte administratif est établi par le collège des bourgmestre et échevins et le compte de gestion est établi par le receveur.⁵

D'après le principe de la dualité et de la séparation de la gestion financière de la commune⁶, il faut que le collège des bourgmestre et échevins et le receveur établissent leurs comptes indépendamment l'un de l'autre sur la base de leur propre comptabilité.

Le receveur remet le compte de gestion au collège des bourgmestre et échevins, qui le transmet avec le compte administratif au ministre de l'Intérieur.

Les comptes sont vérifiés par l'intermédiaire de la Direction du contrôle de la comptabilité communale.⁷ Les agents de cette direction se déplacent dans les administrations communales pour consulter les pièces justificatives. Toute irrégularité éventuellement constatée est consignée par écrit.

Les comptes accompagnés des rapports de vérification sont retournés à la commune. Le receveur et le collège des bourgmestre et échevins prennent position par écrit par rapport aux observations formulées par la Direction du contrôle de la comptabilité communale.

Le collège soumet le rapport de la Direction du contrôle de la comptabilité communale avec les réponses écrites au conseil communal, qui arrête provisoirement les deux comptes.

Les comptes sont ensuite retournés au ministre de l'Intérieur avec les réponses écrites du receveur et du collège des bourgmestre et échevins. Le ministre de l'Intérieur examine les comptes provisoirement arrêtés et redresse les écritures non conformes à la loi. Ensuite, il arrête définitivement les comptes.⁸



5 Article 161 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

6 Article 162 de la même loi

7 Article 163 de la même loi

8 Article 163 de la même loi

FICHE 12.5

LE PLAN PLURIANNUEL DE FINANCEMENT (PPF)

L'obligation et l'intérêt d'établir un PPF

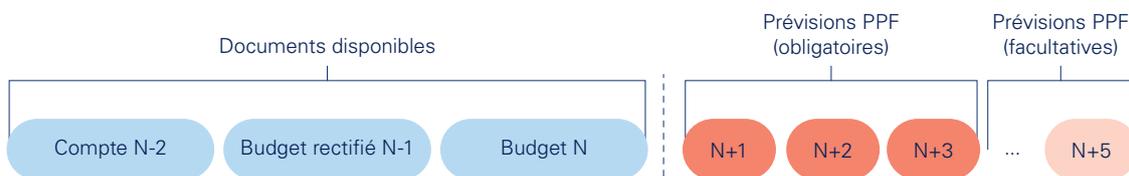
Étant donné que le budget → **Fiche 12.2** ne couvre toujours qu'un seul exercice, il ne permet guère de faire une planification financière à plus long terme. Celle-ci est pourtant nécessaire, notamment parce que la réalisation des grands projets d'investissement s'étend toujours sur plusieurs années.

C'est la raison pour laquelle la loi oblige le collègue des bourgmestre et échevins d'établir « chaque année un plan pluriannuel de financement qui porte au moins sur les trois exercices financiers qui suivent l'exercice pour lequel le budget est établi ».¹

Il s'agit d'un état prévisionnel des recettes et des dépenses pour chaque exercice, qui reprend exactement la structure du budget. Il couvre au moins les trois exercices suivant celui du budget, mais peut inclure jusqu'aux cinq prochaines années.

« Il englobe les recettes et les dépenses qui résultent aussi bien de projets votés que de projets non encore votés par le conseil communal de même que les recettes et les dépenses résultant des besoins de financement y relatifs. Il tient également compte des recettes et des dépenses récurrentes résultant des projets planifiés au chapitre extraordinaire. »²

Les exercices couverts par le PPF



¹ Article 129 bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

² Art. 9 du règlement grand-ducal du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. - De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

L'établissement du PPF

Pour préparer le plan pluriannuel de financement, les communes prennent en compte deux types de facteurs :

- Facteurs externes : ils incluent des données économiques générales et des prévisions sur les principales recettes des communes. L'État fournit ces informations par circulaire du ministre de l'Intérieur.
- Facteurs internes : ce sont des éléments propres à chaque commune, comme sa situation financière spécifique, la planification des travaux, etc.

Les communes estiment avec précision leurs dépenses et recettes. Pour les projets d'investissement, une évaluation générale suffit. Elles s'appuient sur des données des exercices passés ou font des estimations directes pour prévoir leur financement.

Les compétences et échéances

Le collège des bourgmestre et échevins est compétent pour établir le PPF. Il le communique au conseil communal et au ministre de l'Intérieur au plus tard le 15 février de chaque année.

Une mise à jour du plan pluriannuel de financement au 30 juin de chaque année est communiquée par le collège des bourgmestre et échevins au ministre de l'Intérieur au plus tard le 31 juillet.

La transmission des données au ministère se fait uniquement par la voie électronique.

