



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

N°7700 - Proposition de révision des Chapitres Ier, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

C'est en s'autosaisissant que le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) se permet de formuler le présent avis au sujet de la proposition de révision de la Constitution. Il regrette qu'il n'ait pas été consulté sur ce dossier, en dépit du fait que la proposition de révision change le cadre constitutionnel réglant le rôle, les moyens et le fonctionnement des communes.

L'absence de consultation est encore plus difficile à comprendre face aux modifications substantielles apportées au chapitre IX de la Constitution, intitulé « Des Communes », en raison desquelles il est évident que les communes sont directement concernées par la proposition de révision.

Dans sa teneur initiale, la proposition de révision constitutionnelle ne comportait pas beaucoup de changements par rapport à la Constitution actuellement en vigueur quant au chapitre sur les communes. À la suite des propositions faites par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012, qui prévoyaient des adaptations plus substantielles du texte existant, le SYVICOL avait émis un premier avis le 10 décembre 2012 dans le cadre de la révision de la Constitution luxembourgeoise.

Presqu'une décennie plus tard, le SYVICOL émet par la présente un nouvel avis dans le cadre de la révision par étapes de la Constitution. La proposition de révision sous revue représente la deuxième étape de cette réforme fondamentale de la Constitution et concerne les Chapitres dédiés à l'organisation de l'Etat, à son territoire, à ses habitants, au Chef de l'Etat, à la monarchie constitutionnelle, au gouvernement, aux relations entre l'Etat et les communautés religieuses, aux communes, ainsi qu'aux dispositions générales et transitoires.

Le SYVICOL se limite dans cet avis, élaboré avec l'appui des membres de sa commission consultative compétente, à commenter les dispositions de la proposition de révision qui auront des répercussions directes sur le fonctionnement et l'organisation des communes.



II. Eléments-clés de l'avis

Les principales remarques du SYVICOL par rapport à la proposition de révision de la Constitution se résument comme suit :

- Le SYVICOL demande l'introduction d'une obligation constitutionnelle pour la tenue d'un référendum initié par le conseil communal en amont d'une fusion auprès des citoyens des communes concernées (article 7).
- La proposition de révision prévoit que la commune est « administrée par un collège des bourgmestre et échevins », plutôt que « sous l'autorité » de ce dernier. Le SYVICOL constate que cette formulation risque de limiter la modernisation de l'administration communale et demande le maintien de la formulation actuelle (article 104).
- Le SYVICOL est d'avis que la proposition de révision restreint inutilement l'autonomie fiscale des communes en prévoyant que tout impôt au profit des communes est établi par la loi. S'y ajoute que toute taxe et impôt doit être approuvé par l'autorité de surveillance (article 105, paragraphe 1).
- Le SYVICOL se félicite que le principe de connexité est introduit par la proposition de révision. Il rappelle toutefois que pour assurer une application effective de ce principe, il faudra déterminer exactement quelles seront les missions des communes et créer des règles de codécision et de cofinancement claires et équitables dans le cadre de l'exécution des missions partagées par l'Etat et les communes (article 105, paragraphe 3).
- La participation à la mise en œuvre de l'enseignement n'est plus prévue dans la proposition de révision. Compte-tenu du fait que les communes sont les autorités les plus proches des citoyens, et que l'enseignement constitue un des éléments clés dans la vie communale, le SYVICOL demande le maintien de la participation de la commune à la mise en œuvre de l'enseignement (article 107).
- Le SYVICOL se félicite que les auteurs ont prévu la possibilité pour toute commune de créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminée par la loi (article 108).
- La proposition de révision dispose que le conseil communal pourra être dissous par le Gouvernement en conseil dans l'intérêt de la gestion de la commune. Actuellement, ce pouvoir appartient au Grand-Duc. Le SYVICOL propose de reformuler la disposition en question dans le sens que c'est le Chef de l'Etat qui a le droit de dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune (article 109).
- En s'inspirant de la Constitution autrichienne, le SYVICOL propose d'ajouter un article à la Constitution pour y ancrer la représentation des intérêts des communes luxembourgeoises par le SYVICOL.

III. Remarques article par article

Art.7

L'article 7 dispose que les limites et les chefs-lieux des cantons, des communes et des arrondissements judiciaires sont déterminés par la loi.



Le SYVICOL rappelle que la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985 prévoit à l'article 5 que pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet¹.

Dans ce contexte, le SYVICOL regrette que les auteurs n'aient pas tenu compte de l'avis du Conseil d'État, qui avait suggéré de donner un fondement constitutionnel au référendum local et de le rendre obligatoire en cas de fusions de communes. Dans son avis du 10 décembre 2012, le SYVICOL a approuvé le principe de l'introduction d'une obligation constitutionnelle pour la tenue d'un référendum initié par le conseil communal en amont d'une fusion de communes.

Dans le cadre de la présente révision de la Constitution, le SYVICOL exige dès lors de prévoir à l'article 7 l'obligation d'organiser un référendum en amont de toute fusion auprès des citoyens des communes concernées.

Art. 103

L'article ne donne pas lieu à des observations de la part du SYVICOL.

Art.104

Le 2^e paragraphe de l'article 104 dispose que la commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi. Le SYVICOL note que les auteurs de la proposition de révision ont fait un changement au niveau de la terminologie en ne prévoyant plus que la commune « est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins », mais simplement « par un collège des bourgmestre et échevins ».

D'après la formulation proposée, le collège des bourgmestre et échevins sera dorénavant plus impliqué dans la gestion quotidienne de la commune. Le SYVICOL craint que cette formulation ne soit contraire à ce qui est prévu dans le cadre de la réforme de la loi communale, comme la notion de « administrée par » ne laisse pas de place pour un intermédiaire dans la gestion communale. Si la révision de la Constitution s'inscrit dans un processus de modernisation, la formulation proposée va plutôt dans le sens contraire.

Dès lors, le SYVICOL demande de revenir à la formulation de la Constitution actuellement en vigueur pour permettre une modernisation du fonctionnement des administrations communales dans le cadre de la réforme de la loi.

¹ https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_fr.pdf



Art.105

Le 1^{er} paragraphe du nouvel article 105 dispose : « Les impôts au profit des communes sont établis par la loi. Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts et les taxes communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance. »

Le principe de l'autonomie fiscale des communes attribue à ces dernières l'initiative d'établir des taxes et impositions et de déterminer librement leur assiette, leur montant ainsi que les modalités d'application et d'exemption². Cette autonomie fiscale n'est limitée uniquement par l'obligation de respecter les libertés publiques et les droits fondamentaux³.

Le premier alinéa du premier paragraphe de l'article 105 constitue une nouveauté dans la mesure où tout impôt communal aura dorénavant besoin d'une base légale.

Selon le commentaire des articles, l'article 105 regroupe les dispositions qui concernent les ressources financières des communes en se basant sur une série de principes, entre autres celui qui prévoit que « les impôts communaux sont établis principalement par la loi ».

Comme les auteurs le mentionnent correctement, ces impôts sont d'ores et déjà « principalement » établis par la loi. Toutefois, il existe des impôts spécifiques qui sont nécessaires dans l'intérêt de la commune et qui ont été introduits par règlement communal en l'absence d'une base légale explicite. A titre d'exemple, on peut citer la taxe sur la résidence secondaire. Par définition⁴, celle-ci est à qualifier comme une taxe de quotité qui, selon la jurisprudence courante⁵, constitue un impôt. D'après la formulation actuelle de la première phrase de l'article 105, ces taxes auront dans le futur besoin d'une base légale. Le SYVICOL y voit une restriction de l'autonomie fiscale des communes à laquelle il doit s'opposer.

Le SYVICOL constate également une autre modification dans la troisième phrase du paragraphe premier de l'article 105, qui dispose que les impôts et les taxes communaux sont soumis à l'approbation de l'autorité de surveillance. Selon le texte actuellement en vigueur, seules les impositions communales établies par le conseil communal sont soumises à l'approbation du Grand-Duc. Le SYVICOL se demande quelle est l'utilité de prévoir l'approbation des taxes et des impôts dans la Constitution par l'autorité de surveillance, alors qu'elle est déjà prévue dans la loi communale. L'article 109 de la proposition de révision constitue le fondement juridique de la tutelle administrative, dont les détails sont fixés par la loi communale, qui est d'ailleurs en cours

² Tribunal administratif, jugement du 18 mars 2004, n°16947 et arrêt de la Cour administrative du 15 juillet 2004, n°17797

³ Cour administrative, arrêt du 17 mars 1998, n°10049C

⁴ Tribunal administratif, jugement du 24 mai 2000, n°11259 ; Tribunal administratif, jugement du 30 octobre 2000, n°11890 ; Cour administrative, arrêt du 14 juin 2001, n°12594C

⁵ Tribunal administratif, jugement du 18 octobre 1999, n°9931



de modification sur ce point⁶. Pour faciliter la lisibilité des textes et pour éviter des dispositions potentiellement incompatibles dans le futur, le SYVICOL propose de laisser à la loi le soin de définir la tutelle administrative sur les taxes et impôts communaux et de supprimer donc la dernière phrase du 1^{er} paragraphe de l'article 105.

Le 3^e paragraphe prévoit d'introduire dans la Constitution le principe de connexité, un principe dont l'importance est régulièrement soulignée par le SYVICOL. Cette disposition oblige l'État à faire en sorte que les collectivités territoriales disposent de moyens adéquats pour s'acquitter de leurs missions. Elle s'inspire de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui prévoit que les ressources financières des collectivités locales devront être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi⁷. Le SYVICOL salue le fait que le principe fasse son entrée dans la Constitution.

Le principe en question prévoit qu'il y ait un rapport adéquat entre les ressources financières à la disposition d'une commune et les missions qu'elle remplit⁸. Dès lors, si on veut garantir une application effective et efficace de ce principe, il faut déterminer exactement quelles seront les missions des communes. A l'heure actuelle, une partie des missions est exclusivement confiée aux communes à travers une disposition légale alors que d'autres missions sont exercées conjointement par les communes et l'État ou encore exercées seules par les communes, sans obligation légale expresse (par exemple l'offre de services d'éducation et d'accueil). Il sera nécessaire d'avoir une délimitation légale et claire entre les compétences de l'Etat et celles des communes. De plus, afin de pouvoir maintenir le contrôle des dépenses communales et la marge de manœuvre nécessaire au niveau de la prise de décision, il est important de créer des règles de codécision et de co-financement claires et équitables dans le cadre de l'exécution des missions partagées par l'Etat et les communes.

Art.106

Le renvoi à l'article 50 est erroné et doit être remplacé par un renvoi à l'article 33.

L'article ne donne pas lieu à d'autres observations de la part du SYVICOL.

Art.107

La Constitution actuelle attribue explicitement aux communes deux tâches qui relèvent a priori des compétences étatiques : la tenue de l'état civil, compétence exclusive des communes, et la

⁶ Projet de loi n°7514 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; de l'article 2045 du code civil ; de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics

⁷ Article 9.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale

⁸ Commentaire de l'article 9.2 de la Charte européenne de l'autonomie locale



participation des communes à la mise en œuvre de l'enseignement, compétence partagée entre l'Etat et les communes. Le 1^{er} paragraphe de l'article 107 de la proposition de révision prévoit uniquement la rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres de ces actes comme missions relevant exclusivement de la compétence des communes.

Le SYVICOL se demande pourquoi les auteurs de la proposition de révision de la Constitution ont décidé de retirer la mise en œuvre de l'enseignement, une compétence partagée avec l'État. Ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles ne donnent des précisions sur le retrait de cette compétence.

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'État a proposé de maintenir en l'état les dispositions sur les compétences primaires des communes, comme constituant le reflet de leur autonomie. Un avis auquel le Gouvernement a également fait référence dans sa prise de position du 26 février 2021, lui aussi étant d'avis qu'il faudra maintenir l'enseignement fondamental parmi les missions originaires des communes, à côté de l'état civil.

Compte-tenu du fait que les communes sont les autorités les plus proches des citoyens, et que l'enseignement constitue un des éléments clés dans la vie communale, le SYVICOL s'aligne sur les avis du Conseil d'Etat et du Gouvernement et demande le maintien de la participation de la commune à la mise en œuvre de l'enseignement, tel qu'elle est actuellement prévue dans la Constitution en vigueur.

Toutefois, le SYVICOL insiste que les missions respectives de l'Etat et des communes soient précisées et que les communes aient les moyens nécessaires pour l'exercice de leurs compétences. Actuellement, à défaut de pouvoir hiérarchique sur le personnel enseignant, la mise en œuvre de l'organisation scolaire par les communes n'est pas toujours évidente.

Art. 108

Dans son avis du 10 décembre 2012, le SYVICOL a partagé le point de vue que le principe de création de structures formalisées au niveau communal ou intercommunal devrait être ancré dans la Constitution.

Dès lors, le SYVICOL se félicite que les auteurs ont retenu la proposition faite dans l'avis précité en prévoyant à l'article 108 la possibilité de toute commune de créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminée par la loi.

Art.109

L'article 109 dispose dans sa première phrase que la loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de surveillance. Le SYVICOL se félicite de la formulation « limitativement », qui indique que l'autonomie communale est la règle et la tutelle l'exception.



Toutefois, dans la deuxième phrase de l'article 109, les auteurs de la proposition de révision ont prévu l'annulation ou la suspension de certains actes des organes communaux en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général. Bien que le mot « contrariété » soit plus clair et précis que celui d'« incompatibilité », le SYVICOL est d'avis que l'expression « intérêt général » laisse trop de marge d'interprétation et qu'il est difficile de déterminer de manière précise l'étendue de cette notion. L'exposé des motifs précise que l'autonomie communale « *est en quelque sorte renforcée en raison du fait que seuls les actes communaux contraires à l'intérêt général (et non plus incompatibles avec l'intérêt général) pourront être suspendus ou annulés* ». Or, il est difficile d'y voir un renforcement de l'autonomie communale, si l'élément central de la disposition, à savoir l'« intérêt général », n'est pas clairement défini et laisse trop de marge d'interprétation.

Le SYVICOL aimerait attirer l'attention sur le fait que la question de la validité de l'intérêt général comme motif justifiant la suspension ou l'annulation d'un acte des autorités communales a déjà été soulevée en 2005 par la Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe dans la Recommandation 172(2005) sur la démocratie locale au Luxembourg⁹, dans laquelle le Congrès a constaté que « le régime luxembourgeois de contrôle des communes prévoit également qu'une atteinte à l'intérêt général peut aussi fonder l'annulation d'un acte par l'autorité de tutelle, et que le concept d'intérêt général paraît imprécis et rendre possible une part de subjectivité ». C'est la raison pour laquelle il a recommandé aux autorités luxembourgeoises de « moderniser les dispositions législatives relatives au contrôle sur les collectivités locales, en vue de limiter la tutelle à un contrôle a posteriori pour des motifs de stricte légalité ».

Le SYVICOL demande ainsi de supprimer la référence à l'intérêt général et de limiter la tutelle administrative à un contrôle a posteriori de stricte légalité pour respecter au mieux l'autonomie communale.

L'alinéa 2 de l'article 109 prévoit que le Gouvernement en conseil pourra dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Actuellement, ce pouvoir appartient au Grand-Duc sans qu'il ne soit précisé dans quel contexte et à quelle fin celui-ci peut l'exercer.

L'ajout de la précision que la dissolution est « dans l'intérêt de la gestion de la commune » est à saluer en tant qu'encadrement du pouvoir de dissolution, même si elle reste vague.

Quant à l'autorité titulaire du pouvoir de dissolution, ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles n'expliquent pourquoi il s'agirait dorénavant du Gouvernement en conseil, plutôt que du Grand-Duc.

Contrairement à une décision du Gouvernement en conseil, un arrêté grand-ducal est un acte juridique clairement défini, qui est publié au Journal officiel. Vu la gravité de la dissolution par le pouvoir central d'un conseil communal élu démocratiquement, le SYVICOL plaide pour le maintien de la forme juridique de l'arrêté grand-ducal. A cette fin, et en tenant compte des articles 45 à 49 de la proposition de révision, il propose de formuler la dernière phrase dans le sens que c'est le Chef de l'Etat qui a le droit de dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune.

⁹ <https://www.syvicol.lu/download/757/recommandation-du-congres-172-2005-.pdf>



Proposition d'introduire un article supplémentaire dans la Constitution sur la représentation des intérêts des communes luxembourgeoises par le SYVICOL

Le SYVICOL propose d'ajouter un article dans la Constitution ayant comme objectif d'ancrer dans la nouvelle Constitution la représentation des intérêts des communes luxembourgeoises par le SYVICOL.

L'introduction d'une telle disposition dans une Constitution est une pratique connue au sein de l'Europe. A titre d'inspiration, le SYVICOL fait référence à la Constitution autrichienne qui dispose dans son article 115(3) : « Der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund¹⁰ sind berufen die Interessen der Gemeinden zu vertreten ».

Cette revendication est aux yeux du SYVICOL absolument nécessaire si on considère que les communes sont le seul vecteur de la décentralisation territoriale et que le SYVICOL a pour mission de constituer une représentation générale des communes luxembourgeoises et d'être l'interlocuteur du gouvernement pour les questions touchant l'intérêt communal général. Toutes les villes et communes luxembourgeoises lui ont fait confiance en exprimant leur volonté d'adhérer au syndicat, renouvelée tous les dix ans.

En outre, prévoir la représentation des communes luxembourgeoises par le SYVICOL dans la Constitution, serait la base adéquate pour établir dans la législation luxembourgeoise la consultation obligatoire sur tout projet de loi ou de règlement concernant les communes.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 19 avril 2021

¹⁰ Le « Österreichischer Gemeindebund » et le « Österreichischer Städtebund » sont tous les deux des associations selon le droit autrichien. Une association (« Verein ») est une union volontaire et permanente d'au moins deux personnes, organisée sur la base de statuts, en vue de poursuivre un but spécifique, commun et idéaliste. L'adhésion reste volontaire.