

Vademecum

Surveillance de la gestion communale

(A jour au 26 septembre 2023)

La loi relative à la réforme de la surveillance de la gestion des communes¹, ci-après « la loi », est en vigueur depuis le 1^{er} février 2023 et elle s'applique aux actes posés et aux délibérations adoptées à partir de ce jour. Les actes et délibérations qui ont vu le jour jusqu'au 31 janvier 2023 inclus, tombent sous le régime de surveillance précédent.

La loi a été publiée au Journal officiel, Mémorial n°30 du 19 janvier 2023. Vous en trouverez une copie en annexe de la présente. Le texte coordonné de la loi communale modifiée du 13 décembre est disponible dans le Code communal depuis le 1^{er} février 2023.

Ainsi une première grande étape de la refonte de la loi communale est achevée. L'objectif de la réforme consiste dans le renforcement de l'autonomie communale par le biais d'un allègement et d'une simplification de la nouvelle surveillance de la gestion communale par :

- La suppression de nombreuses approbations par la loi et par règlement grand-ducal² dont vous trouverez une copie en annexe ;
- L'introduction d'un nouveau procédé de surveillance, moins pesant, dénommé « transmission obligatoire » ;
- Le relèvement de seuils à partir desquels certains types de décisions sont soumis à un procédé de surveillance de l'autorité supérieure ;
- L'introduction de procédures et de délais légaux, faisant défaut jusqu'à présent, pour une meilleure sécurité juridique et pour donner aux communes des garanties formelles, nécessaires à un bon déroulement de la procédure de surveillance ;

¹ Loi du 6 janvier 2023 portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du Code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 6° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 7° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 8° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics ; 9° de la loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

² Règlement grand-ducal du 6 janvier 2023 portant modification : 1° du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux ; 2° du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux ; 3° du règlement grand-ducal modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de formation, d'admission aux emplois et de rémunération des chargés de cours des établissements d'enseignement musical du secteur communal ; 4° du règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ; 5° du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ; 6° du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux ; 7° du règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.



- La digitalisation au fur et à mesure du développement de la plateforme électronique de transmission des actes des organes des communes, appelée e-MINT, que le ministère de l'Intérieur mettra à la disposition des administrations communales.

Cette réforme constitue un premier aboutissement de la démarche participative « Mateneen fir eng modern Gemeng » que la ministre de l'Intérieur avait présenté aux communes³ le 8 juillet 2019 à Niederanven. Depuis lors, le ministère de l'Intérieur avait organisé six forums régionaux, des ateliers thématiques, deux enquêtes en ligne, des tables rondes politiques et un atelier citoyen. Le SYVICOL et les associations des secrétaires et des receveurs communaux ont été consultés. La démarche participative a permis d'enrichir le processus de réforme et a contribué à l'amélioration de la loi. La ministre de l'Intérieur tient à exprimer ses remerciements aux élus locaux, agents des communes et citoyens qui se sont engagés dans le processus participatif et ont ainsi contribué à la réussite de ce projet. L'expérience acquise encourage la ministre à poursuivre dans cette voie pour les prochaines étapes de la refonte de la loi communale.

Parallèlement à la réforme de la surveillance de la gestion communale, le vote par procuration au conseil communal et au collège des bourgmestre et échevins, introduit provisoirement dans le contexte de la crise de la Covid-19, est pérennisé et un toilettage du texte de la loi communale pour éliminer un certain nombre d'insécurité juridiques a été effectué. Ces modifications ont fait l'objet de la circulaire n° 4204(2) du 2 décembre 2022.

La présent vademecum est destinée à servir d'outil aux communes pour une bonne application de la loi et sera adapté et actualisé de manière continue en fonction des expériences acquises dans le cadre de l'exécution de la loi, de la jurisprudence et de la doctrine.

A l'exception des intitulés, la rédaction de textes en gras marque les **modifications par rapport à la circulaire n° 2023-016 du 27 janvier 2023**.

³ Le terme « commune » vise aussi les syndicats de communes et les établissements publics placés sous la surveillance des communes.



Table des matières

I. Les fondements de la surveillance de la gestion communale	4
1. Le Grand-Duché de Luxembourg, un Etat unitaire décentralisé	4
2. La prééminence de l'Etat sur les autres personnes morales de droit public	4
3. L'exercice du pouvoir par l'Etat et les communes n'est pas absolu	5
A. Des pouvoirs encadrés	5
B. Des pouvoirs partagés et contrôlés	5
C. L'autonomie communale est exercée sous le contrôle de l'Etat	6
D. Les risques inhérents à une absence de surveillance de la gestion communale	7
II. La nouvelle surveillance de la gestion communale	9
1. Définitions	9
2. Un nouveau procédé de surveillance : la transmission obligatoire des délibérations des autorités communales au ministre de l'Intérieur, ci-après « la transmission obligatoire »	11
A. Des délibérations exécutoires dès leur transmission au ministre de l'Intérieur	11
B. Les modalités de la transmission obligatoire	12
C. Les délibérations soumises à la transmission obligatoire	14
D. Cas particulier	15
3. Les actes exécutoires soumis ni à approbation, ni à transmission obligatoire	16
4. Les actes soumis à l'approbation, soit du Grand-Duc, soit du ministre de l'Intérieur	16
A. La procédure d'approbation	16
B. Les délibérations du conseil communal soumises à approbation	18
a. Approbation par le Grand-Duc	18
b. Approbation par le ministre de l'Intérieur	18
c. Cas particuliers : aménagement communal, règlements de la circulation, syndicats de communes	19
5. La suspension, l'annulation et le refus d'approbation	20
A. La suspension et l'annulation des délibérations soumises à transmission obligatoire et des autres actes, exécutoires dès leur adoption	20
a. Suspension et annulation	20
b. Délais de suspension et d'annulation	21
c. Suspension et annulation en matière de marchés publics	22
B. Le refus d'approbation	22
III. Les recours contentieux contre les décisions des autorités de surveillance	22

*

Souvent dans le passé l'exercice même d'un contrôle de la gestion communale a fait l'objet de contestations dans le secteur communal. C'est pourquoi, avant d'exposer en détail le nouveau régime de la surveillance de la gestion communale, le présent vademecum rappelle certains principes fondamentaux concernant la raison d'être d'un contrôle administratif sur les communes.



I. Les fondements de la surveillance de la gestion communale

1. Le Grand-Duché de Luxembourg, un Etat unitaire décentralisé

L'organisation administrative du Grand-Duché de Luxembourg est celle d'un Etat unitaire, indivisible⁴, caractérisé par l'existence d'un seul centre de pouvoir étatique, écartant toute idée de fédéralisme interne. Il existe un seul Parlement, un seul gouvernement et un seul système judiciaire pour l'ensemble du territoire.

D'après le principe ancien, mais demeuré célèbre et toujours d'actualité « *on peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près* »⁵, le pouvoir central n'exerce pas l'ensemble des compétences, mais confie une partie de l'administration à des autorités déconcentrées ou décentralisées. Par voie de déconcentration, l'administration centrale crée des services extérieurs répartis sur le territoire. Par la décentralisation⁶, l'Etat est amené à déléguer certaines missions à des collectivités publiques distinctes, par application du principe de subsidiarité en vertu duquel une action publique est à exercer par le niveau d'autorité le plus proche de la population. Il existe donc d'autres personnes publiques à côté de l'Etat. Celles-ci sont chargées de compétences administratives tantôt déléguées, tantôt propres.

En matière de décentralisation on distingue, d'une part, la décentralisation par service ou technique qui consiste dans la création, par le pouvoir législatif, d'établissements publics⁷ auxquels est confiée la gestion d'une mission de service public déterminée et, d'autre part, la décentralisation territoriale qui donne naissance à des collectivités territoriales autres que l'Etat et qui ont pour mission la gestion, au niveau local, de biens et de services distincts de ceux gérés directement par l'Etat⁸. Au Grand-Duché de Luxembourg, ces collectivités sont les communes.

2. La prééminence de l'Etat sur les autres personnes morales de droit public

Parmi les collectivités publiques mises en place par la Constitution luxembourgeoise, il y a l'Etat, à travers lequel s'exerce la puissance souveraine et qui doit rester le garant de l'intérêt national qu'il doit faire prévaloir sur les intérêts locaux ou particuliers.

Il existe une prééminence de l'Etat sur toutes les autres personnes juridiques de droit public. La doctrine affirme sans équivoque que l'Etat décentralisé reste un Etat unitaire dans lequel les préoccupations des collectivités locales sont subordonnées à la volonté de l'Etat. Le droit applicable aux communes luxembourgeoises en connaît un certain nombre de manifestations : le rang dans la hiérarchie des normes des règlements communaux⁹, les mécanismes prévus pour assurer la continuité des services publics locaux et la bonne application des lois¹⁰, le pouvoir de substitution¹¹, le droit de

⁴ Art. 1^{er} Const. « Le Grand-Duché de Luxembourg est un Etat démocratique, libre, indépendant, indivisible. ».

⁵ Décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative, AJDA 2012 p.743.

⁶ Gérard Cornu, Vocabulaire juridique 8^{ème} éd. p.249.

⁷ Art. 108bis Const. : « La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile dont elle détermine l'organisation et l'objet. ».

⁸ Art. 107(1) Const. : « Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. ».

⁹ Art 29 Loi communale mod. du 13.12.1988 : « Le conseil fait les règlements communaux. Ces règlements ne peuvent être contraires aux lois, ni aux règlements d'administration générale. ».

¹⁰ Art. 108 Loi communale : « ...le ministre de l'Intérieur peut charger un ou plusieurs commissaires spéciaux (...) à l'effet (...) de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et les règlements généraux. ».

¹¹ Art. 58 al.4 Loi communale : « En cas d'inaction du collège échevinal ou à défaut de confirmation par le conseil communal des ordonnances du collège échevinal, le fonctionnaire désigné par le ministre de l'intérieur conformément à l'article 110 peut prendre les règlements et ordonnances dont il est question à l'al. 1^{er}... », c'est les règlements d'urgence en matière de



dissolution du conseil communal¹² détenu par le chef de l'Etat et, finalement la surveillance de la gestion communale¹³ exercée par l'Etat.

La Cour Supérieure de Justice retient, dans un arrêt de 1919, que la commune est un « être moral créé par la loi et qui n'existe comme tel que dans les limites tracées par celle-ci ».

3. L'exercice du pouvoir par l'Etat et les communes n'est pas absolu

Les pouvoirs de l'Etat central, et moins encore ceux de l'Etat décentralisé, ne sont pas exercés de manière absolue. Il s'agit, au contraire, de pouvoirs encadrés, partagés et contrôlés.

A. Des pouvoirs encadrés

L'Etat ainsi que les communes agissent tout d'abord dans le cadre défini par la Constitution et par la loi. Le nombre de droits fondamentaux, de libertés publiques et de droits civils consacrés par le droit national et par le droit international témoignent de l'importance qu'ils attachent au développement et à la protection de l'individu vis-à-vis des détenteurs du pouvoir.

B. Des pouvoirs partagés et contrôlés

Les modalités d'acquisition et d'exercice du pouvoir sont réglées par la loi fondamentale.

Le régime parlementaire du Grand-Duché de Luxembourg repose sur une organisation de l'Etat dans laquelle les fonctions de celui-ci sont partagées entre des autorités spécialisées. La Constitution consacre implicitement le système de la séparation souple des pouvoirs où les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire se contrôlent de manière réciproque. Il existe notamment un contrôle de constitutionnalité des projets de loi *a priori* et des lois *a posteriori*, exercés respectivement par le Conseil d'Etat et la Cour constitutionnelle et un contrôle de légalité des projets de règlement grand-ducaux.¹⁴ Des autorités administratives indépendantes comme, par exemple, le Médiateur et la Cour des comptes exercent par ailleurs des contrôles spécifiques sur certaines fonctions de l'Etat.

Les phénomènes du partage et du contrôle réciproque des pouvoirs ne sont pas étrangers à l'organisation des communes où il existe une répartition des compétences entre les différents organes du corps communal et où le conseil communal contrôle le collège des bourgmestre et échevins. Ainsi, le conseil communal a la faculté de provoquer la démission de l'exécutif communal par le rejet du

maintien de l'ordre public ; Art 125 Loi communale : « Si le budget n'est pas proposé par le collège des bourgmestre et échevins ou si le conseil communal ne le vote pas dans les délais prescrits, le ministre de l'Intérieur se substitue à ces organes pour proposer ou arrêter d'office un budget... ».

¹² Art. 107 Const. : « Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil communal. ».

¹³ Art. 107(6) Const. : « La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. » ; Loi communale mod. du 13.12.1988 art. 103 ss.

¹⁴ Un contrôle de constitutionnalité *a priori* institué par l'art. 2 de la loi du 12 juillet portant réforme du Conseil d'Etat : « Aucun projet, aucune proposition de loi ne sont présentés à la Chambre des députés (...), aucun projet de règlement pris pour l'exécution des lois et traités ne sont soumis au Grand-Duc qu'après que le Conseil d'Etat a été entendu en son avis.(...) S'il estime un projet ou une proposition de loi contraire à la Constitution, aux conventions et traités internationaux, ainsi qu'aux principes généraux du droit, le Conseil d'Etat en fait mention dans son avis. Il en fait de même, s'il estime un projet de règlement contraire à une norme de droit supérieure. » Un contrôle de constitutionnalité et un contrôle de légalité *a posteriori* est prévu par les art. 95 et 95ter de la Constitution : « Les cours et tribunaux n'appliquent les arrêtés et règlements généraux et locaux qu'autant qu'ils sont conformes aux lois. La Cour Constitutionnelle statue par voie d'arrêt sur la conformité des lois à la Constitution. ».



budget suivi du vote d'une motion de censure.¹⁵ Les communes sont encore soumises à un contrôle administratif exercé par l'Etat.

C. L'autonomie communale est exercée sous le contrôle de l'Etat

Bien que les communes constituent des collectivités autonomes¹⁶, elles n'en demeurent pas moins des émanations de l'Etat auquel elles restent subordonnées et dont elles sont tenues de respecter les intérêts. La Constitution n'a pas entendu conférer à l'autonomie communale¹⁷ un caractère absolu. Elle a, au contraire, établi un contrepoids en plaçant la gestion communale sous le contrôle d'autorités de l'Etat. Il faut déduire du langage impératif de l'article 107, paragraphe 6 de la Constitution¹⁸ que le législateur a l'obligation d'organiser le contrôle de la gestion communale et de le confier à une autorité de surveillance, dont la Constitution présuppose l'existence. Le Constituant de 1979 s'est borné à définir les principes élémentaires en la matière : « *Les dispositions concernant l'autorité tutélaire ont été libellées à dessein d'une façon plus vague, pour permettre à la loi ordinaire de l'organiser au mieux.* ».¹⁹

Pierre Majerus a commenté ainsi l'article 107, paragraphes 1^{er} et 6 de la Constitution : « *La Constitution, en établissant le principe de l'administration autonome des communes en ce qui concerne les affaires purement communales, a cependant voulu éviter que cette autonomie relative ne porte atteinte aux intérêts nationaux. C'est pour cette raison qu'elle a confié au législateur ordinaire le soin de régler la composition, l'organisation et les attributions du conseil communal, et qu'elle a réservé à l'autorité supérieure l'approbation des actes du conseil, dans les cas déterminés par la loi.* ».²⁰

L'auteur souligne ainsi les limites de l'autonomie communale. D'une part, elle est relative en ce sens qu'elle ne concerne que les affaires purement communales à l'exclusion de celles qui sont de la compétence de l'Etat ou qui sont des compétences partagées et, d'autre part, elle ne doit pas être attentatoire aux intérêts nationaux. La surveillance de la gestion communale doit veiller à ce que ces limites ne soient pas dépassées.

La Cour constitutionnelle a eu l'occasion de constater que, si l'autonomie communale est consacrée par la Constitution, elle n'est pas sans limites, mais, bien au contraire, qu'elle s'exerce sous le contrôle de l'Etat.²¹ A noter que le principe d'un contrôle administratif sur les actes des collectivités locales est explicitement admis par la Charte européenne de l'autonomie locale et fait partie intégrante des modèles d'organisation de la démocratie locale de tous les pays européens.

Le principe d'un contrôle étatique sur les communes étant inscrit à la Constitution, le législateur, dans l'élaboration du droit communal, doit tenir compte de cette exigence constitutionnelle.²² En partant de dispositions comparables dans la Constitution française, le professeur Bertrand Faure en déduit que le législateur « *ne saurait s'affranchir du principe constitutionnel pour organiser l'élimination totale de la tutelle ou un transfert de sa mise en œuvre à une autorité indépendante de l'Etat.* ».

¹⁵ Art. 37 Loi communale : « En cas d'adoption de la motion, les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déclarés démissionnaires. ».

¹⁶ Art. 107(1) Const. : « Les communes forment des collectivités autonomes. ».

¹⁷ « L'autonomie des communes n'est de loin pas absolue », Avis du CE du 20 mars 1979 ; doc. parl. n°2173.

¹⁸ Art. 107(6) Const. et art. 103 ss. loi communale précités.

¹⁹ Doc. Parl. N° 2173 Dépôt (M. Antoine Wehenkel, Président de la Commission de la Révision constitutionnelle) p. 1652.

²⁰ Pierre Majerus : L'Etat luxembourgeois sixième édition, p. 339.

²¹ Cour const. 20 juin 2014, n° 00111, M A 2014 p. 1725.

²² Bertrand Faure, Droit des collectivités territoriales, Précis Dalloz, 1^{ère} éd. 2009, n° 785.



Le même auteur admet encore l'existence d'une véritable « *théorie des fondements constitutionnels de la tutelle* ». D'après celle-ci, le contrôle de la gestion des collectivités doit obéir à un ordre public national, des principes directeurs qui trouvent leur affirmation dans d'autres dispositions plus générales de la Constitution. Ces principes expriment des intérêts supérieurs de la société et de l'Etat auxquels il n'est pas possible de déroger. Il s'agit de « *valeurs, d'une assise éthique qui sous-tend la nature et la cohésion de l'Etat au sein duquel les collectivités doivent accepter de trouver leur place : indivisibilité de l'Etat, égalité des citoyens, principe de la surveillance de la gestion communale.* »²³

L'Etat et les entités décentralisées entretiennent des rapports entre eux et ils peuvent être de trois types différents : Etat-partenaire, Etat-conseiller, Etat-contrôleur.²⁴

Souvent les communes revendiquent avec l'Etat des relations égalitaires sans faire la différence selon le rapport dans lequel elles se trouvent face à celui-ci. Si cela est notamment concevable, d'une part, dans le cadre des modes de collaboration, par voie de convention notamment (p.ex. : Pacte Logement, Pacte Climat, conventions de financement des offices sociaux etc.), et, d'autre part, dans le cadre de la concertation entre l'Etat et les communes (p.ex. : avis en matière d'établissements classés, de sites et monuments, d'aménagement du territoire etc.), il ne saurait en être ainsi en matière de contrôle administratif alors que le « *principe de souveraineté de l'Etat interdit que l'égalité soit la règle unique et absolue gouvernant les relations entre le pouvoir central et les pouvoirs locaux. (...). Les pouvoirs de contrôle sont la marque des rapports inégalitaires entre l'Etat et les communes, mais dans un cadre strict organisé par la loi et la Constitution* ». ²⁵

On peut donc conclure que « *Tout comme l'Etat, les collectivités territoriales doivent pouvoir faire l'objet de contrôles...* »²⁶. En effet, les contrôles de l'Etat sont inhérents à l'organisation d'une administration décentralisée. Ils sont justifiés par le fait que les attributions des collectivités publiques locales procèdent de l'Etat.

D. Les risques inhérents à une absence de surveillance de la gestion communale

Un défaut de contrôle administratif présenterait plus d'inconvénients que d'avantages pour l'Etat, pour les communes ainsi que pour la population soumise à leur autorité.

Ainsi, en l'absence d'un contrôle administratif de légalité, les communes se trouveraient dans la même position que les personnes morales de droit privé qui ne peuvent être contraintes au respect de la loi que par des décisions juridictionnelles, les laissant errer dans une insécurité juridique véritable. La commission des lois du Sénat français a souligné que notamment la lenteur inévitable de la justice et l'incertitude quant à l'issue du procès sont inadaptés à une bonne administration municipale et qu'il n'était pas démontré que l'autorité des juges serait plus respectueuse de la liberté locale que l'intervention plus tolérante de l'autorité de surveillance administrative.²⁷

La seule soumission au contrôle du juge administratif pose aussi problème au niveau de la responsabilité civile des communes. Ceci est en effet le cas lorsqu'un acte individuel ou réglementaire est déjà exécutoire et trouve application, pendant le temps que les juridictions administratives

²³ Bertrand Faure, précité, n° 48ss. et 785.

²⁴ Jean Girardon, Les collectivités territoriales, Ellipses, 2001.

²⁵ J.-B. Auby, J.-F. Auby, Droit des collectivités locales 2ème éd. PUF 1998, p. 255.

²⁶ Rapport du sénateur Jacques Mézard sur les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales, 25 janvier 2012, Sénat Session Ordinaire 2011-2012, n°300.

²⁷ L. de Tinguy, Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, J.O. Doc. Parl. Sénat, seconde session ordinaire, 1978-1979, n° 307, t. I, p.93, in Les communes et le pouvoir PUF 2002, p.561 ss.



mettent à toiser sa légalité. Si, finalement, l'acte est jugé illégal, la responsabilité civile de l'administration contrôlée risque d'être mise en œuvre dans de nombreux cas.²⁸

Il serait par ailleurs inconciliable avec les intérêts supérieurs de l'Etat d'abandonner en pratique la surveillance d'actes communaux à l'administré lui-même par la saisine du juge administratif. Le contrôle exercé sur les collectivités territoriales ne saurait « *se limiter au contrôle exercé par les citoyens* ». ²⁹ Leurs initiatives juridictionnelles obéissent en effet à une logique propre, différente de considérations d'intérêt général. Par ailleurs, certains particuliers peuvent préférer ne pas lancer une procédure contentieuse soit par méconnaissance de leurs droits, soit par peur d'être lésés par une telle initiative, soit de s'engager dans des procédures coûteuses à l'issue incertaine.

Le contrôle administratif présente encore une dimension européenne dans la mesure où les collectivités publiques locales sont amenées à appliquer le droit européen. L'Etat est le seul garant du respect du droit européen dans la mesure où il répond de sa violation, que cette dernière résulte de son fait ou de celui d'une collectivité locale. Par le contrôle administratif, l'Etat dispose du moyen de prévenir ou de corriger les illégalités qui lui seraient imputables si elles survenaient.

Il incombe en effet à l'Etat de prévenir les irrégularités d'origine locale. Aujourd'hui, le risque de commettre des violations du droit européen est accru par la multiplication des compétences décentralisées dans des domaines largement régis par les normes européennes : marchés publics, économie, protection de l'environnement. La jurisprudence de la CJUE est claire à cet égard.³⁰ Si une violation du droit européen est commise, elle est imputable à l'Etat. Seuls les Etats ont à répondre des manquements commis sur leur territoire. Le traité instituant la Communauté européenne avait déjà rappelé le principe et il est confirmé par la jurisprudence de la CJUE.³¹

Or, le principe de la primauté du droit européen sur le droit national ne suffit pas à contenir le risque de violations par les collectivités locales. Deux cas de figure peuvent se présenter : Le premier concerne celui où une collectivité locale produit un acte non compatible avec une norme supranationale sans être couverte par le strict respect du droit étatique - la violation de la règle de droit européen par la collectivité locale résulte de sa seule intervention normative et non de la règle étatique. Si la collectivité aura à répondre de cette illégalité devant le juge interne, celle-ci restera imputable à l'Etat devant les juges de la CJUE. Le second cas de figure est celui dans lequel la collectivité se borne à appliquer un droit étatique en contrariété avec la norme supranationale et ce faisant, viole cette dernière. Dans ce cas le manquement résulte du fait de l'Etat et il en est seul responsable.

La nécessité de la surveillance de la gestion communale prévu par la Constitution luxembourgeoise de 1868 s'affirme dès lors très clairement et n'a d'ailleurs pas été remise en question dans la proposition de révision de la Constitution en cours actuellement.

²⁸ L. de Tinguy, précité.

²⁹ Rapport Jacques Mézard, précité.

³⁰ CJCE 1^{er} oct. 1998 Commission c/ Royaume d'Espagne Aff. C-71/97, CJCE 6 juill. 1995 Commission c/Grèce, aff. C-259/94, CJCE Commission c/ République française aff. C-292/99.

³¹ CJCE 5 oct 2000, Commission c/ France aff. C-16/98; CJCE 04 juillet 2000, Commission contre République hellénique, aff. C-387/97.



II. La nouvelle surveillance de la gestion communale

Les syndicats de communes, les offices sociaux et les autres établissements publics placés sous la surveillance des communes continuent d'être soumis aux dispositions de la loi communale relatives à la surveillance de la gestion communale³².

La loi détermine les nouveaux principes en matière de surveillance de la gestion communale en ce qui concerne les délibérations adoptées par le conseil communal et par le collège des bourgmestre et échevins et les autres actes juridiques des communes.

La surveillance générale d'annulation et de suspension est maintenue.³³

L'approbation de délibérations du conseil communal continue de s'imposer en matière d'établissement des impositions communales³⁴ et elle est maintenue pour certains autres actes considérés comme importants. Le caractère exécutoire de délibérations, assorti ou non de conditions de publication ou de transmission devient la règle.

Des garanties procédurales sont introduites au profit des communes.

Comme dans le passé, les communes disposent de voies de recours contre des décisions d'annulation ou de refus d'approbation des autorités de surveillance, n'excluant pas, comme aujourd'hui, le dialogue précontentieux entre l'Etat et les communes.

Finalement, la loi crée le cadre légal nécessaire à une transmission électronique des actes soumis à la surveillance de la gestion communale et impose au ministère de l'Intérieur de mettre à disposition des communes la plateforme indispensable à sa mise en œuvre.

Les articles 26 à 31³⁵ de la loi modifient les articles 103 à 107*bis* de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et introduisent le nouveau régime de surveillance de la gestion communale.

1. Définitions

Le nouvel article 103 de la loi communale définit deux notions qui apparaissent à travers la loi communale :

- Les « autorités communales » sont le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins, le bourgmestre et le receveur ainsi que le comité, le bureau et le président d'un syndicat de communes et le président et le conseil d'administration ou la commission administrative des établissements publics placés sous la surveillance d'une commune ;

³² Article 105, paragraphe 4 de la loi communale : « Les dispositions du présent article sont applicables aux syndicats de communes et aux établissements publics placés sous la surveillance des communes. Les actes délibérés par les établissements publics placés sous la surveillance des communes sont en outre soumis à l'avis du conseil communal et transmis au ministre de l'Intérieur accompagnés de l'avis précité du conseil communal. » Article 18 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes : « Les lois et règlements concernant la tutelle des communes sont applicables aux syndicats de communes. ».

³³ « La possibilité d'annulation et de suspension (...) constitue la base du contrôle administratif de légalité qui porte sur tous les actes des communes, et non pas seulement sur ceux qui sont formellement soumis à approbation. (...) Aux yeux du Conseil d'Etat, le contrôle de légalité ne peut pas se limiter à certaines catégories d'actes limitativement énumérés par la loi, mais doit pouvoir atteindre tous les actes des communes qui sont reconnus comme étant contraires aux lois ou à l'intérêt général national dont l'Etat a la charge. » v. Doc. parl. 6030¹⁹ p. 33-34.

³⁴ Art. 107 Const. « Le conseil (...) peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. ».

³⁵ J'attire votre attention à une référence erronée à l'article 58 de la loi où il y a lieu de lire « Les articles 26 à 31 ne s'appliquent qu'aux actes posés à partir du jour d'entrée en vigueur de la présente loi » au lieu de « Les articles 25 à 28 ... ».



- « Transmission par voie électronique » : la transmission de fichiers et de données structurés moyennant une authentification forte entre respectivement le ministre de l'Intérieur et les communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes par le biais d'un dispositif de transmission sécurisé, mis à disposition et géré par l'Etat, qui permet d'assurer l'intégrité et la traçabilité des échanges et d'apposer un horodatage.

La nouvelle transmission par voie électronique des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, soumis à un procédé de surveillance par l'autorité supérieure, nécessite des explications supplémentaires. Les actes et les informations à transmettre sont prédéfinis par la loi et par un règlement grand-ducal³⁶ dont vous trouverez une copie en annexe. À travers la transmission par voie électronique, l'autorité communale transmet la délibération avec les pièces et annexes tout en remplissant un « formulaire intelligent ». Le remplissage exact du formulaire facilite la transmission conforme aux exigences légales dans l'intérêt d'une plus grande sécurité juridique.

Le dispositif de transmission est géré et mis à disposition par le ministère de l'Intérieur. Il permettra d'assurer l'intégrité des échanges, à savoir l'impossibilité pour un tiers, autre que l'émetteur et le récepteur, d'altérer les fichiers et les données structurés échangés ou le fonctionnement du dispositif de transmission. L'outil permettra également d'assurer la traçabilité des échanges, à savoir le suivi des échanges et du traitement des actes transmis tant par les communes et les entités y assimilées, que par le ministère de l'Intérieur. Les échanges seront encore horodatés. L'horodatage est un mécanisme qui consiste à associer ou à retracer le lieu, la date et l'heure d'un événement lié à une information ou une donnée. Il permet alors d'enregistrer le moment exact auquel une action a été effectuée et à suivre les délais légaux associés à cette action.

La transmission électronique a de nombreux avantages. Elle est instantanée et facilement traçable, contrairement à l'envoi par voie postale ou la transmission par porteur. Elle constitue un outil flexible et adapté aux modes de travail contemporains dans une approche collaborative permettant à plusieurs services de travailler sur les mêmes démarches. Elle est transparente et facilite le suivi des démarches tout en centralisant les informations et en accélérant les échanges des communes avec le ministère de l'Intérieur.

Toutefois, considérant que le processus de digitalisation est en cours, dans un premier temps, seul un certain nombre de démarches et de transmissions peut être réalisé par voie électronique. Dès le début la transmission électronique sera limitée à l'ensemble des démarches relatives au personnel communal (dont par exemple les nominations, avancements en traitement et promotions des fonctionnaires communaux ainsi que les engagements, avancements en traitement et démissions des employés communaux) et aux transactions immobilières (achats, ventes et échanges d'objets immobiliers). **A partir du 25 septembre 2023 les deux premières démarches en matière de finances communales pourront être transmises par e-MINT. Le nouveau catalogue des démarches disponibles sur e-MINT et les modalités d'accès ont été porté à la connaissance des communes par la circulaire n° 2023-125, du 26 septembre 2023.**

Le ministère de l'Intérieur continuera à développer des formulaires supplémentaires dans les autres matières qui sont soumises à transmission obligatoire ou à approbation au fur et à mesure et les mettra à disposition des communes de manière continue jusqu'à la fin du processus de digitalisation qui doit

³⁶ Règlement grand-ducal 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.



être achevé le 31 janvier 2025. Jusqu'à cette date les communes et les entités y assimilées pourront transmettre les dossiers visés également par voie postale ou par porteur.

La procédure digitalisée présente des avantages certains pour les usagers, notamment en termes de traçabilité et de délais de traitement des dossiers. La plateforme permet une transmission au ministère de l'Intérieur en temps réel alors qu'un envoi par la voie postale retardera forcément la transmission de plusieurs jours. Nous invitons dès lors les communes et entités assimilées à recourir dans la mesure du possible à l'introduction de dossiers via la plateforme e-MINT, pour autant qu'une procédure électronique a déjà été mise en place. A partir du 1^{er} février 2025 seule la transmission par voie électronique sera admise pour l'ensemble des transmissions.

Si pendant la phase transitoire, les communes ne recourent pas à la plateforme e-MINT et transmettent des dossiers par la voie postale ou par porteur, elles doivent être bien conscientes que le ministère de l'Intérieur ne répond pas par la voie postale, mais par la plateforme e-MINT. Pour cette raison il est indispensable que les communes y aient accès dès l'entrée en vigueur de la loi, le 1^{er} février 2023. Les modalités d'accès à la plateforme **ont été expliquées par les circulaires n°2023-018 et 2023-125**.

Il est précisé que pour toutes les délibérations soumises au nouveau procédé de transmission obligatoire et à l'approbation, il est important de transmettre des expéditions conformes de délibérations séparées pour chaque décision prise par le conseil communal ou le collège des bourgmestre et échevins. Une délibération séparée est donc nécessaire pour chacune des décisions figurant dans le tableau des délibérations et pièces justificatives à transmettre obligatoirement en vertu du règlement grand-ducal du 6 janvier 2023, précité. Exemple : le conseil communal adopte un compromis de vente pour une acquisition immobilière d'une valeur supérieure à 500.000 euros et décide en même temps un crédit nouveau alors que l'acquisition n'était pas prévue au budget. Dans ce cas la commune transmettra au Ministère de l'Intérieur deux expéditions conformes de délibérations séparées, dont l'une se rapporte à l'acquisition immobilière et l'autre au crédit nouveau. La transmission dans ces conditions s'impose dès à présent pour réaliser des gains de temps au niveau du traitement des démarches par le ministère de l'Intérieur et pour préparer les communes à la transmission de délibérations séparées qui sera seule admise à partir du 1^{er} février 2025 où chaque décision du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins sera considérée comme une démarche séparée au niveau de la plateforme.

Les gestionnaires des délibérations que vous transmettez au ministère de l'Intérieur sont à votre disposition pour tout renseignement concernant le fonctionnement de la plateforme e-MINT et un service desk a été mis en place à partir du 1^{er} février 2023 dont le fonctionnement a été expliqué par la circulaire n°2023-020 du 02 février 2023.

2. Un nouveau procédé de surveillance : la transmission obligatoire des délibérations des autorités communales au ministre de l'Intérieur, ci-après « la transmission obligatoire »

A. Des délibérations exécutoires dès leur transmission au ministre de l'Intérieur

La transmission obligatoire est un nouveau procédé de surveillance obligatoire, simplifié, dont les principes sont posés par le nouvel article 104 de la loi communale.

Certaines délibérations prises par le conseil communal ou le collège des bourgmestre et échevins, limitativement énumérées par la loi, sont désormais exécutoires dès qu'il a été procédé à leur transmission au ministre de l'Intérieur, sans préjudice des exigences de publication que certains actes



des communes doivent remplir comme en matière de règlements communaux par exemple.³⁷ La différence fondamentale avec l'approbation des délibérations des autorités communales est que l'administration communale ne doit pas attendre un acte d'approbation positif et formel de la part de l'autorité de tutelle avant que la délibération devienne exécutoire. La seule transmission au ministre de l'Intérieur est suffisante à cet égard et permettra l'exécution des décisions du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins une fois qu'elle aura été accomplie, sauf bien évidemment si elles tombent sous le régime de l'approbation.

Il est important de ne pas se méprendre sur la signification exacte du terme « transmission » dans le contexte du nouveau procédé de surveillance. Le dictionnaire « *Le Robert* » définit le terme « *transmission* » comme étant une « *action de faire connaître* » et le terme « *transmettre* » comme le fait « *de faire passer d'une personne à une autre (un écrit, des paroles etc.) ; faire changer de lieu en vue d'une utilisation* ». Il en résulte que la transmission est accomplie seulement une fois que le destinataire, à savoir le ministre de l'Intérieur, aura réceptionné la délibération. Le Conseil d'Etat a précisé que « *La réception est (...) le résultat de la transmission, action qui elle-même est initiée par un envoi ou une expédition* ». ³⁸ Toute autre conception enlèverait le sens à la surveillance de la gestion communale par le mécanisme de la transmission obligatoire, alors que le ministre doit au moins avoir été mis en mesure de prendre connaissance d'une délibération du fait qu'elle lui parvient. Dès ce moment elle est exécutoire. Il y a lieu de se référer aussi au commentaire de l'article 29 du projet de loi initial.³⁹

Néanmoins, pendant un délai de trois mois à compter du jour de la réception complète de la délibération, le ministre peut réagir, le cas échéant, par une mesure de surveillance en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général.

B. Les modalités de la transmission obligatoire

La transmission doit comporter le texte intégral des délibérations, les avis, autres documents annexes, et les approbations d'une autre autorité de l'Etat, requis par la loi, nécessaires à l'appréciation de la légalité et de la non-contrariété à l'intérêt général des délibérations par le ministre de l'Intérieur. En effet, il ne suffit pas de transmettre au ministre de l'Intérieur la seule délibération avec un contenu minimal prédéfini, mais il faut aussi transmettre les actes, documents et pièces qui sont nécessaires à sa compréhension et sans lesquels le contrôle de la légalité de l'acte ne peut avoir lieu. Parmi ces actes figurent par exemple les approbations et les avis techniques d'autres autorités, exigés par une disposition légale. Le contenu minimal des délibérations à transmettre ainsi que le type et, le cas échéant, le contenu minimal des documents à annexer sont déterminés par règlement grand-ducal⁴⁰. Ainsi, les communes disposent d'un catalogue des délibérations et des documents à y joindre en vue d'une transmission au ministère de l'Intérieur. Le règlement grand-ducal précité constitue un outil de travail utile entre les mains des agents communaux, étant donné qu'il établit de manière objective et claire la composition obligatoire du dossier à transmettre au ministère de l'Intérieur aux fins d'une prompt expédition des affaires administratives qui est sans doute dans l'intérêt des entités surveillées

³⁷ Article 82, alinéa 4: « Les règlements deviennent obligatoires trois jours après leur publication par voie d'affiche dans la commune, sauf si le règlement en dispose autrement. »

³⁸ Doc. parl. 7514⁹.

³⁹ Doc. Parl. N°7514, p. 23: « Après l'accomplissement de l'obligation de transmission, le collège des bourgmestre et échevins peut certifier le caractère exécutoire des délibérations du conseil communal ou du collège. (...) Il est évident que le certificat ne peut être émis qu'une fois que le ministre a **reçu** l'acte. » (Remarque : la certification du caractère exécutoire peut être effectuée par le bourgmestre suite à un amendement du texte initial.).

⁴⁰ Règlement grand-ducal 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.



aussi bien que de l'autorité de surveillance., Le contenu du règlement grand-ducal est présenté sous la forme d'un tableau dont vous trouverez une copie en annexe.

J'appelle les communes à présenter les délibérations avec le contenu minimal fixé par le règlement grand-ducal précité alors que tous les éléments déterminés par celui-ci sont indispensables à l'appréciation de la délibération. A défaut, les conditions légales de forme de la transmission énoncées à l'article 104, paragraphe 1^{er} ne sont pas remplies, la délibération ne sera pas considérée et sera retournée à la commune. Il est évident que dans ce cas un accusé de réception ne sera pas délivré, que la délibération est dépourvue du caractère exécutoire et que les délais de suspension et d'annulation ne courent pas.

La transmission incomplète de dossiers, à défaut d'une ou de plusieurs pièces, est également à éviter alors qu'elle produira inéluctablement un travail administratif supplémentaire, tant pour les agents des communes que du ministère et retardera inutilement les procédures en cas de demande de complément de transmission.

En cas de transmission incomplète, le ministre de l'Intérieur peut, dans le mois de la transmission, demander à la commune un complément de transmission. Dans le cas d'une telle demande, les délais dans lesquels le ministre de l'Intérieur pourra suspendre ou annuler une délibération courent à partir de la transmission du complément. La commune transmet le complément au ministre de l'Intérieur dans un délai de quinze jours à partir de la réception de la demande du ministre. Il est indispensable que les communes apposent sur le complément, le numéro de référence qui leur a été indiqué dans la demande de complément de transmission.

Il est renvoyé au point II.1. ci-dessus pour rappeler que la transmission de certains actes peut déjà se faire par la transmission électronique à laquelle le principe de la transmission complète s'applique tout aussi bien. La plateforme de transmission servira de support supplémentaire aux agents des communes et les guidera dans le transfert des dossiers concernés. A titre de rappel, le recours à la transmission électronique sera obligatoire à partir du 1^{er} février 2025, mais il est recommandé avec insistance d'y recourir au fur et à mesure que les formulaires seront disponibles, considérant que cette transmission représente une valeur ajoutée pour tous. **Au 25 septembre 2023 la plateforme e-MINT est utilisée par 95 communes.**

En cas d'interruption imprévue et exceptionnelle du système informatique de transmission électronique, la transmission peut être effectuée par la voie postale ou par porteur.

Un délai de transmission des délibérations n'est pas imposé aux communes, sauf pour la transmission de décisions individuelles où le délai est d'un mois au plus tard à partir de la date de la délibération, sauf disposition spéciale. La plupart des décisions concernant le personnel communal sont à considérer comme des décisions individuelles, par exemple les nominations aux postes de fonctionnaire communal. Il est recommandé de transmettre les autres délibérations au ministère de l'Intérieur dans un délai de trois mois au plus tard à partir de leur adoption.

Le bourgmestre peut certifier la transmission des délibérations avec la contresignature du secrétaire communal. La preuve de la réception par le ministre de l'Intérieur des délibérations et du complément de transmission est apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est délivré par le ministre de l'Intérieur, peut être utilisé à cet effet, mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des délibérations. En cas de transmission électronique, un accusé de réception est généré de manière automatique dès transmission. Le principe de l'horodatage implique que les informations contenues



sur cet accusé de réception électronique permettent de suivre les délais associés à la démarche. En cas de transmission par la voie postale ou par porteur un accusé de réception sera délivré par le ministre.

Le ministre de l'Intérieur peut demander à la commune la transmission des délibérations que la commune a omis de lui transmettre malgré l'obligation de transmission à condition d'en faire la demande dans un délai de trois mois à partir du jour de la délibération.

C. Les délibérations soumises à la transmission obligatoire

Les délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, soumises à la transmission obligatoire sont limitativement énumérées au nouvel article 105 de la loi communale. La plupart des délibérations précédemment soumises à l'approbation du ministre sont désormais soumises à la transmission obligatoire. Toutefois, certaines délibérations ne doivent plus être ni approuvées, ni être transmises obligatoirement. Les seuils au-dessus desquels certaines délibérations sont soumises à la transmission sont augmentés par rapport au régime précédent des approbations afin de réduire davantage le nombre de délibérations que les autorités communales doivent transmettre au ministre de l'Intérieur.

La transmission obligatoire est aussi applicable aux syndicats de communes et aux établissements publics placés sous la surveillance des communes. Les actes délibérés par les établissements publics placés sous la surveillance des communes sont en outre soumis à l'avis du conseil communal et transmis au ministre de l'Intérieur accompagnés de l'avis précité du conseil communal.

Le choix des délibérations soumises à la transmission obligatoire n'était pas arbitraire. Il s'agit des actes dont l'expérience a montré qu'ils sont les plus importants et les plus complexes parmi tous ceux qui étaient soumis à l'ancien article 106 de la loi communale et qui continuent à mériter une surveillance spéciale et obligatoire de la part du ministre. Ce sont notamment les transactions immobilières, les projets de construction, les transactions, les conventions et certaines délibérations qui concernent les agents des communes.

Les délibérations du conseil communal à transmettre obligatoirement au ministre de l'Intérieur ont pour objet :

- 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 d'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 de la loi communale.

Les délibérations du collège des bourgmestre et échevins à transmettre obligatoirement au ministre de l'Intérieur ont pour objet:

- 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° de la loi communale.

D. Cas particuliers

- a) Les aliénations ou acquisitions de biens immobiliers situés dans une zone forestière

Les autorités communales doivent notifier à l'Administration de la nature et des forêts les aliénations ou acquisitions de biens immobiliers situés dans une zone forestière ou une zone verte, alors que cette administration est chargée de la protection et de la gestion forestière durable des forêts soumises au régime forestier et des ressources cynégétiques.

Cette notification comprendra les numéros des parcelles que l'administration communale acquiert ou aliène ainsi que la date de la transaction immobilière.

- b) Les actes authentiques conclus avec l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg

En ce qui concerne les actes authentiques se rapportant à des transactions immobilières que les autorités communales concluent avec l'Etat qui se situent au-dessus du seuil prévu à l'article 105, paragraphe 1^{er}, point 2°, de la loi communale, une procédure particulière est à suivre, dans la mesure où ces actes sont le plus souvent rédigés par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (ci-après « l'AED ») et nécessitent l'intervention de plusieurs ministères.

Ainsi, en accord avec l'AED, il y a lieu de suivre la procédure ci-dessous :

- **Dans un premier temps, après la signature de l'acte authentique en cause, il appartient au conseil communal de délibérer sur la transaction immobilière concernée ;**
- **Suite à l'adoption de l'acte authentique par le conseil communal, le dossier accompagné de la délibération est renvoyé en intégralité à l'AED qui se charge de collecter la signature des ministres compétents ;**
- **Après signature de l'acte par les ministres compétents, l'AED fait parvenir une copie de celui-ci sous forme électronique à l'administration communale en vue de sa transmission au ministre de l'Intérieur ;**
- **Dès réception de l'acte, l'autorité communale se charge de la transmission obligatoire du dossier en vertu de l'article 105 de la loi communale. Cette transmission pourra être effectuée à travers la plateforme e-MINT ;**
- **Une fois cette transmission réalisée de manière complète, la délibération communale est exécutoire. A cet effet, la commune est priée de faire parvenir dans les meilleurs délais à**



l'AED l'accusé de réception délivré automatiquement à la commune sur e-MINT. Pour une plus grande transparence, la commune est priée de joindre également le rapport généré par la plateforme en cliquant sur le bouton « générer un rapport » permettant d'identifier davantage le dossier transmis. Dès réception de l'ensemble de ces pièces, l'AED pourra procéder à l'enregistrement de l'acte.

3. Les actes exécutoires soumis ni à approbation, ni à transmission obligatoire

L'article 106 nouveau de la loi communale a trait non seulement aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, mais aussi aux autres actes administratifs des autorités communales qui sont exécutoires dès leur adoption, sans qu'il y ait lieu d'accomplir des formalités légales particulières, sans préjudice des publications régies par l'article 82 de la loi communale.

Si un certain nombre d'actes des communes sont affranchis de l'obligation de transmission ou de l'approbation, la possibilité d'un contrôle de légalité sur ces actes ne saurait cependant être exclue de manière absolue. Par conséquent, la loi permet au ministre d'en demander communication dans les trois mois à partir du jour de l'adoption et de prendre facultativement, dans le cadre légal prévu, les mesures qui s'imposent, à savoir soit la suspension, soit l'annulation de l'acte, mesures dont il est question au nouvel article 107 de la loi communale.

4. Les actes soumis à l'approbation, soit du Grand-Duc, soit du ministre de l'Intérieur

La loi n'abandonne pas le procédé de surveillance consistant dans l'approbation d'une délibération, mais elle n'y soumet plus que les actes des communes les plus importants, notamment en matière de finances communales. Les approbations en matière d'aménagement communal et de développement urbain continuent d'être régies par le régime d'approbation spécial mis en œuvre par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

A. La procédure d'approbation

Le nouvel article 107*bis* de la loi communale ne modifie pas la nature juridique de l'approbation. Elle continue d'être un procédé de surveillance spécial, obligatoire et *a posteriori* par lequel une autorité de surveillance donne son accord à une décision qu'une autorité subordonnée a déjà prise et lui permet de sortir ses effets. A défaut d'approbation, l'acte communal existe, il peut être valable, mais ne peut pas sortir ses effets, son exécution étant subordonnée à son approbation.⁴¹

Sans préjudice de dispositions légales spéciales, la loi établit une liste limitative des délibérations du conseil communal qui sont soumises à l'approbation soit du Grand-Duc, soit du ministre de l'Intérieur.

La loi introduit une procédure d'approbation qui faisait défaut jusqu'à présent. Par analogie à la procédure qui existe pour la transmission obligatoire de délibérations, la transmission des délibérations des conseils communaux soumises à approbation est réglementée de manière détaillée par la loi. Ainsi, la transmission comporte le texte intégral des délibérations, les documents annexes, et les avis et les approbations d'une autre autorité de l'Etat requis par la loi, nécessaires à l'appréciation de la légalité et de la non-contrariété à l'intérêt général des délibérations par le Grand-Duc ou le ministre de l'Intérieur. Un règlement grand-ducal détermine le contenu minimal des

⁴¹ « Le code de la démocratie locale et de la décentralisation. Enjeux et bilans politiques. ». Larcier 2012, p. 65 ss.



délibérations à transmettre ainsi que le type et, le cas échéant, le contenu minimal des documents à annexer.⁴²

Il est renvoyé aux développements du point II.2.B ci-dessus en ce qui concerne le contenu minimal de la délibération, la transmission incomplète des délibérations soumises à approbation, le complément de transmission, la transmission électronique, les autres voies de transmission, la preuve de la réception, le défaut de transmission et la demande de transmission de délibérations par le ministre qui sont réglementés par analogie à la transmission obligatoire.

Il est essentiel pour un bon fonctionnement de la réforme de la surveillance de la gestion communale de présenter les délibérations avec le contenu minimal fixé par le règlement grand-ducal précité alors que tous les éléments déterminés par celui-ci sont indispensables à l'appréciation de la délibération. A défaut, les conditions légales de forme de la transmission énoncées à l'article et 107bis, paragraphe 3 ne sont pas remplies, la délibération ne sera pas considérée et sera retournée à la commune.

En matière d'approbation, la certification de la transmission des délibérations par le bourgmestre ou la délivrance d'un accusé de réception ne vaut évidemment pas pour la preuve du caractère exécutoire, mais pour la preuve de la date d'entrée au ministère à partir de laquelle le délai d'approbation de trois mois commence à courir.

En ce qui concerne les délibérations soumises à approbation, le Grand-Duc et le ministre de l'Intérieur doivent statuer dans un délai de trois mois à partir de la transmission complète de l'acte. Ce délai court à partir du jour de la transmission de la délibération du complément lorsque le ministre de l'Intérieur a demandé un complément de transmission dans le délai d'un mois à partir de la transmission initiale de la délibération. Afin que le doute ne plane sur l'approbation des délibérations du conseil communal pendant une période plus ou moins longue et pour éviter que l'exécution n'en soit pas inutilement retardée, la délibération est censée être approuvée s'il n'a pas été statué endéans les trois mois. La loi introduit dès lors le principe de l'approbation implicite à défaut pour l'autorité de surveillance d'avoir agi dans le délai⁴³.

En cas de refus d'approbation, le refus doit être motivé.

Il existe une particularité en cas de défaut de transmission des délibérations soumises à approbation dans la mesure où le ministre peut en demander la transmission dans un délai de trois mois à partir du jour de la délibération. Ces délibérations peuvent être suspendues dans le mois ou annulées dans les trois mois à partir du jour de la transmission, respectivement par le Grand-Duc ou le ministre de l'Intérieur, et le cas échéant, à partir du jour de la transmission du complément.

Les délibérations, qui sont soumises à l'approbation d'une autre autorité en vertu de dispositions légales spéciales et qui ne lui ont pas été transmises, peuvent être suspendues ou annulées par celle-ci dans les conditions de l'alinéa précédent.

⁴² Règlement grand-ducal 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.

⁴³ Il est rappelé que l'approbation des conventions d'exécution relatives aux plans d'aménagement particulier « nouveau quartier » est explicite si le ministre n'a pas statué dans le délai **d'un mois** de la transmission.



La procédure d'approbation des délibérations énoncée au nouvel article *107bis*, paragraphes 3 à 5 de la loi communale, expliquée ci-dessus, ne s'applique pas aux délibérations visées par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

B. Les délibérations du conseil communal soumises à approbation

Les délibérations du conseil communal sont seules concernées par l'approbation. L'autorité d'approbation est soit le Grand-Duc, soit le ministre de l'Intérieur. Le régime de l'approbation ne concerne pas seulement les délibérations prévues par la loi communale, mais également celles de lois spéciales qui prévoient l'approbation du Grand-Duc ou du ministre de l'Intérieur. Parmi celles-ci il y a par exemple les délibérations des conseils communaux visés par l'article 13 paragraphes 1er et 2 de la loi du 27 juillet 1993 ayant pour objet le développement et la diversification économiques.

Les délibérations prévues par le nouvel article 107bis sont les suivantes :

a. Approbation par le Grand-Duc

Sans préjudice de dispositions légales spéciales, sont soumises à l'approbation du Grand-Duc les délibérations des conseils communaux portant sur l'établissement, le changement et la suppression des impositions communales et les règlements y relatifs. Conformément à l'article 107, paragraphe 3 de la Constitution, la tutelle d'approbation en matière d'impositions communales appartient au Grand-Duc. Sont considérées comme impositions communales, les impôts et taxes communales proprement dites et les taxes rémunératoires de quotité⁴⁴ qui font peser sur le contribuable, dans une certaine mesure seulement, le coût d'un service communal obligatoire, qu'il en fasse usage ou non. Les redevances pour des services que la commune offre aux usagers et auxquels ceux-ci peuvent adhérer ne font pas partie des impositions communales et sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur.⁴⁵ **La circulaire n°2023-023 « Guide juridique - taxes communales », fournit de plus amples informations sur le régime juridique des prélèvements fiscaux et civils que peuvent établir les administrations communales.**

Les prises de participation financières des communes dans des sociétés de droit privé, eu égard à l'envergure de l'engagement financier qu'elles peuvent comporter, demeurent soumises à l'autorisation du Grand-Duc conformément à l'article *173bis*, l'arrêté grand-ducal en déterminant les conditions.

b. Approbation par le ministre de l'Intérieur

Sans préjudice d'autres dispositions légales spéciales, sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur les délibérations des conseils communaux 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 ;

⁴⁴ Pour les taxes de remboursement, par contre, l'approbation du ministre de l'Intérieur est suffisante.

⁴⁵ Avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012, Doc. parl n° 6030-6, p. 132. Alain Steichen, Manuel de droit fiscal, Tome 1, Editions Saint-Paul, p.42 ss.



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.

La liste des actes est réduite autant que possible pour tenir compte du souci de diminuer le poids de la surveillance de la gestion communale et dans l'esprit de respecter davantage le principe constitutionnel de l'autonomie communale.

La loi communale prévoit d'autres actes soumis à l'approbation du ministre, notamment le règlement de police générale prévue à l'article 29 et la détermination de lieux de célébration de mariages et de partenariats autres que la maison communale, dont les règlements y relatifs, prévue à l'article 29bis.

c. Cas particuliers : aménagement communal, règlements de la circulation, syndicats de communes

Il est important de préciser que les délibérations qui relèvent de l'aménagement communal et du développement urbain en exécution de la loi ne relèvent pas du régime d'approbation mis en œuvre par la loi communale, mais sont soumis aux dispositions spéciales de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

En ce qui concerne les règlements de la circulation, la circulaire commune du ministre du Développement durable et des Infrastructures et du ministre de l'Intérieur n°3412 du 7 novembre 2016 a proposé, dans un esprit de simplification administrative, une procédure d'approbation des règlements de la circulation qui règle la transmission des dossiers entre les communes et les deux ministères impliqués. Depuis lors les communes ne transmettent pas elles-mêmes les règlements de circulation au ministère de l'Intérieur pour approbation, mais les font transiter par le ministère de la Mobilité et des Travaux publics.

S'il est vrai que sur base des nouvelles dispositions de la loi autant que sur la base de celles en vigueur actuellement, la transmission de délibérations au ministère de l'Intérieur est en principe effectuée par les communes elles-mêmes, une transmission par l'intermédiaire d'un autre ministère impliqué dans la procédure d'approbation n'est pas exclue pour autant. Dès lors la procédure introduite par la circulaire précitée est maintenue.

La date de transmission des délibérations par le ministère de la Mobilité et des Travaux publics est enregistrée par le ministère de l'Intérieur et sera considérée comme point de départ du délai de trois mois dont dispose le ministère de l'Intérieur pour une décision d'approbation ou de refus d'approbation. Les communes sont informées sur la date dans le dossier qui leur est renvoyé. Le principe de l'approbation implicite en cas de silence du ministère de l'Intérieur après trois mois est applicable aux règlements de la circulation.

La loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes soumet à autorisation par voie d'arrêté grand-ducal rendu sur avis du Conseil d'Etat :

- La création d'un syndicat de communes ;
- L'adhésion à un syndicat de communes accompagnée d'une modification des statuts ;
- La modification des statuts d'un syndicat ;
- La participation d'une commune ou d'un syndicat de communes à des organismes étrangers ;



- La dissolution du syndicat de communes sur proposition du comité du syndicat et avec le consentement de tous les conseils communaux intéressés ou sur la demande motivée de la majorité des desdits conseils (un avis du Conseil n'est pas requis dans ce cas) ;
- La dissolution d'office du syndicat de communes.

L'autorisation et l'approbation étant des procédés de surveillance différents, les procédures en place pour ces actes et bien connues par les communes et les syndicats de communes ne sont pas modifiées par la réforme. Néanmoins le ministère de l'Intérieur s'efforcera de mettre en place une procédure de transmission par voie électronique pour le 1^{er} février 2025.

5. La suspension, l'annulation et le refus d'approbation

A. La suspension et l'annulation des délibérations soumises à transmission obligatoire et des autres actes, exécutoires dès leur adoption

a. Suspension et annulation

Les délibérations et autres actes des communes, exécutoires après transmission obligatoire au ministre ou qui ne sont soumis à aucun procédé de surveillance peuvent être suspendus ou annulés par le ministre de l'Intérieur pour violation de la loi ou contrariété à l'intérêt général. Le ministre doit motiver ses décisions de suspension et d'annulation.

L'autorité de surveillance ne doit pas être démunie face à des délibérations ou autres actes exécutoires des autorités communales. C'est dans cet esprit que la faculté de l'autorité de surveillance de suspendre ou d'annuler les actes des communes, qui sont contraires à la loi ou à l'intérêt général, est maintenue.

Bien que rarissime en pratique par le passé, l'autorité de surveillance continuera de disposer de ces moyens de surveillance générale que sont la suspension et l'annulation. Les deux facultés se trouvent désormais entre les mains du ministre de l'Intérieur alors que l'annulation était réservée au Grand-Duc dans le régime précédent. Toutefois, l'introduction d'une procédure légale dans des délais courts et l'existence de recours contentieux ne justifient plus que cette faculté soit réservée au Grand-Duc.

L'annulation d'actes des collectivités territoriales est un procédé de surveillance administrative générale, facultatif et *a posteriori*, par lequel le ministre anéantit définitivement et rétroactivement l'acte communal déjà adopté. L'acte annulé est censé ne jamais avoir existé bien qu'il puisse avoir déjà été exécuté partiellement ou entièrement par les autorités communales auxquelles il incombe de remettre les choses dans l'état où elles se seraient trouvées si la décision annulée n'avait pas été prise. Ainsi un fonctionnaire révoqué illégalement doit être réintégré. Toutes les conséquences que l'acte a pu avoir doivent en principe disparaître, par exemple les actes administratifs secondaires intervenus subséquemment et qui se fondent sur l'acte annulé. Le principe de l'effet rétroactif peut néanmoins subir des exceptions, notamment dans le domaine de la fonction publique où il a été jugé que les actes posés par un fonctionnaire dont la nomination est annulée et qui doit être considéré comme n'ayant jamais occupé son poste, sont néanmoins valables. A l'avenir, d'éventuelles décisions d'annulation préciseront, dans la mesure du possible, les conséquences de la décision du Grand-Duc ou du ministre et les mesures à prendre par les autorités communales.

La suspension présente les mêmes caractères sauf qu'elle ne fait qu'empêcher l'exécution de l'acte pendant la durée de la mesure. Il ne s'agit pas d'un préalable obligatoire à l'annulation. La suspension et l'annulation portent sur les actes visés par les articles 105 et 106 nouveaux de la loi communale. Les



délibérations qui sont soumises à l'approbation du ministre⁴⁶ ne sont pas concernées, ni par la suspension, ni par l'annulation, sauf si les délibérations n'ont pas été présentées pour approbation à l'autorité de surveillance par l'administration communale.

Afin d'éviter autant que possible la suspension et l'annulation d'actes, alors qu'elles peuvent avoir des conséquences lourdes en présence de délibérations ou d'actes qui ont déjà été exécutés partiellement ou totalement, le ministre de l'Intérieur favorisera une étroite collaboration avec les autorités communales préalablement à l'adoption de délibérations et d'actes critiques. Considérant que le nombre de délibérations soumis à des procédés de surveillance obligatoire a été réduit et qu'elle est dorénavant réservée aux délibérations et actes les plus importants, les communes veilleront à y apporter un soin tout particulier pour éviter des suspensions et annulations qui peuvent avoir des conséquences fâcheuses. Pour les mêmes raisons les communes doivent être conscientes que les mesures de surveillance que la loi a confiées au ministre de l'Intérieur seront exercées si elles sont justifiées et que les suspensions et annulations risquent de devenir plus fréquentes que par le passé si les communes adoptent des délibérations ou actes qui violent la loi ou qui sont contraires à l'intérêt général.

b. Délais de suspension et d'annulation

La menace d'une suspension ou d'une annulation ne doit pas peser en permanence sur les délibérations des communes. Dorénavant, et pour en améliorer la sécurité juridique, le nouvel article 107, paragraphe 2 de la loi communale prévoit que les délibérations soumises à transmission obligatoire, énumérées au nouvel article 105 de la loi communale, ne peuvent être suspendues ou annulées que pendant les délais respectifs d'un et de trois mois à partir de la transmission au ministre. La suspension est levée si l'annulation de l'acte n'intervient pas subséquentement dans le délai. La suspension cesse également, par la force des choses, en cas d'annulation de la délibération.

La faculté de suspension et d'annulation existe aussi pour les actes visés par l'article 106, les actes administratifs à caractère réglementaire et les actes individuels des autorités communales non visés aux articles 104 et 105 de la loi communale. Les mêmes délais s'appliquent et sont à compter à partir de la transmission de l'acte, mais seulement si la ministre de l'Intérieur a effectué la demande de transmission de l'acte dans un délai de trois mois suivant le jour où l'acte est devenu exécutoire. Vu que les actes visés ne sont pas soumis à un procédé de surveillance, ils sont en principe exécutoires le jour de leur adoption à moins qu'ils prévoient une autre date qui ne peut en principe être rétroactive, sans préjudice des actes qui doivent être publiés avant d'être exécutés conformément à l'article 82 de la loi communale.

Les délais d'un et de trois mois courent à partir de la transmission du complément si le ministre de l'Intérieur en a fait la demande.

Dans tous les cas précités, à défaut de suspension ou d'annulation par le ministre endéans les délais, les actes des autorités communales sont considérés comme définitifs du point de vue de la surveillance de la gestion communale et ne peuvent plus être remis en question que par un recours contentieux dans les formes et les délais prévus par la loi.

Les délibérations du conseil communal qui sont soumises à approbation, à défaut de transmission au ministre de l'intérieur, peuvent être suspendues dans le mois ou annulées dans les trois mois, respectivement par le Grand-Duc ou le ministre de l'Intérieur, à partir du jour de la transmission

⁴⁶ « Le code de la démocratie locale et de la décentralisation. Enjeux et bilans politiques. », Larcier 2012, p. 62 ss.



demandée par le ministre dans les trois mois à partir du jour de la délibération, et le cas échéant, du jour de la transmission du complément.

Les règles applicables à la computation des délais sont celles déterminées par la loi du 30 mai 1984 portant 1) approbation de la Convention européenne sur la computation des délais signée à Bâle, le 16 mai 1972; 2) modification de la législation sur la computation des délais.

c. Suspension et annulation en matière de marchés publics

La suspension et l'annulation en matière de marchés publics relèvent de la législation spéciale mise en œuvre par l'article 50 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics en vertu duquel le ministre de l'Intérieur peut suspendre et/ou annuler un marché conclu en violation de la loi précitée ou de ses règlements d'exécution ou s'il est contraire à l'intérêt général.

Les motifs de la suspension sont communiqués à l'autorité concernée dans les cinq jours de la suspension. L'annulation du marché par le ministre de l'Intérieur doit intervenir dans les quarante jours à partir de la communication du dossier au ministre de l'Intérieur. Si l'annulation n'intervient pas dans ce délai, la suspension est levée.

B. Le refus d'approbation

Le droit des autorités de surveillance d'approuver des délibérations du conseil communal comprend le droit de ne pas les approuver. La loi dispose en son nouvel article 107*bis* que le refus d'approbation doit être motivé.

III. Les recours contentieux contre les décisions des autorités de surveillance

Les communes ont la possibilité de diriger un recours contre les décisions de suspension, d'annulation ou de refus d'approbation. Le même recours est ouvert contre le refus d'approbation émanant d'une autorité autre que le Grand-Duc ou le ministre de l'Intérieur, alors que d'autres autorités détiennent des pouvoirs d'approbation sur des actes communaux spécifiques, comme par exemple le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions dans le cadre de l'approbation des modifications de la délimitation de la zone verte conformément à l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ou encore le ministre ayant les Transports dans ses attributions dans le cadre de l'approbation des règlements communaux de la circulation conformément à l'article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques.

Le régime des recours que les autorités communales peuvent exercer contre les décisions des autorités de surveillance n'est pas modifié par rapport au régime existant, sauf que la loi communale ne prévoit plus que les recours des communes contre les actes de tutelle sont portés directement devant la Cour administrative de sorte que le droit commun des recours contentieux devant les juridictions administratives devient applicable et que les recours sont introduits en première instance devant le Tribunal administratif et en appel devant la Cour administrative. Les communes bénéficient dorénavant donc du double degré de juridiction.

Les affaires pendantes devant la Cour administrative au moment de l'entrée en vigueur de la loi seront d'office transférées au Tribunal administratif.

*



Pour toutes informations et explications complémentaires concernant la mise en œuvre de la loi, les agents suivants du ministère de l'Intérieur se tiennent à votre disposition :

M. Laurent Knauf	tél. 247-84617	laurent.knauf@mi.etat.lu
Mme Patricia Vilar	tél. 247-84650	patricia.vilar@mi.etat.lu
Mme Mireille Cruchten	tél. 247-74644	mireille.cruchten@mi.etat.lu

La Ministre de l'Intérieur



Taina Bofferding

