



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de l'Intérieur

LA LEGISLATION COMMUNALE

Notes de cours

Juillet 2018

1. HISTOIRE DES COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

Les communes luxembourgeoises sont antérieures à la naissance même de l'Etat luxembourgeois qui existe, dans sa forme actuelle, depuis le Traité de Londres du 19 avril 1839, conclu entre les Grandes Puissances, les Pays-Bas et la Belgique. Leur histoire remonte au-delà de l'Ancien Régime au Moyen-Age. Ainsi, le comte Théobald I^{er} de Bar en accord avec le comte Henri IV de Grandpré, affranchit en 1188 la localité de Beaufort en prenant pour exemple la charte de Beaumont. La comtesse Ermesinde (1196-1246) poursuivant l'oeuvre de son mari, accorde la charte d'affranchissement aux villes d'Echternach (1236), de Thionville (1239) et de Luxembourg (1244). Son fils Henri Blondel, fait de même pour les villes de Grevenmacher (1252) et Vianden (1308).

Ainsi, dès le XII^e siècle un vaste mouvement d'affranchissement s'étend sur un grand nombre de localités luxembourgeoises. Cette émancipation prend son essor dans le pays avec la fameuse charte de Beaumont, accordée par son seigneur l'archevêque de Reims à la localité de Beaumont en 1182. A la fin du XIV^e siècle, plusieurs centaines de localités se trouvent affranchies d'après des types différents. Sont affranchies d'après la loi de Beaumont, les localités de Bascharage (1281), Belvaux, Bettembourg (avant 1311), Bigonville, Clemency (mars 1260), Differdange (1388), Eischen, Esch-sur-Alzette (avant 1311), Hautcharage (1281), Hobscheid, Limpach, Linger et Pétange (1281).

Par la charte d'affranchissement, la ville serve, propriété seigneuriale, se transforme en un corps moral qui, rattaché à son seigneur par les liens de la féodalité, reçoit avec la liberté, la propriété, une administration plus ou moins libre et sa justice propre. Le servage et la taille arbitraire font place à la liberté privée et pénale. Les droits pécuniaires et les taxes à payer au seigneur sont fixés et les bourgeois (« Bürger ») reçoivent le droit de posséder, d'acheter et de vendre. L'affranchissement des villes d'Echternach, de Luxembourg, de Thionville et de Grevenmacher, tout en s'inspirant de la charte de Beaumont, présente cependant plusieurs différences importantes, de sorte qu'on peut dire qu'il s'agit d'un type d'affranchissement spécifiquement luxembourgeois. Le privilège de la liberté, de la police avec le droit de justice et l'administration municipale sont accordés à ces villes pour assurer la paix et la tranquillité de leurs bourgeois. La charte, enfin, fixe pour l'avenir les droits et les devoirs des bourgeois à l'égard de leur souverain(e) et de ses successeurs.

Les localités ou villes ainsi affranchies constituent-elles des communes au sens moderne du mot, ou des personnes juridiques ? Dans plusieurs chartes à la Beaumont, les villes sont nommées communia ou communitas villae et burgensium. Cependant, ce n'est ni la liberté des personnes et des terres, ni le beffroi, ni le sceau, ni la caisse publique qui font la commune. En effet, les villes ou localités luxembourgeoises ne sont pas sorties de la dépendance seigneuriale et leurs habitants ne sont pas liés entre eux par le conjurement. Au sens moderne on entend par commune l'association des bourgeois ou citoyens d'une même ville ou d'une même localité, qui jouissent du droit de se gouverner eux-mêmes. Or, la charte d'affranchissement a simplement éliminé tout ce que le régime seigneurial contient d'arbitraire et donne les garanties indispensables à une certaine liberté. Les localités affranchies, de caractère essentiellement rural, ne sont pas soustraites, contrairement aux villes de coutume et de consulat de France, au régime seigneurial ordinaire, quoique atténué par les chartes d'affranchissement.

* Extrait d'un article de Monsieur Jean-Pierre SINNER, anc. commissaire de district de Grevenmacher, adapté et complété compte tenu de la législation actuelle.

Cette évolution historique explique certaines particularités de notre législation communale qui ont survécu jusqu'à nos jours. L'opposition entre les villes et les communes rurales se trouve consacrée jusque dans la loi communale du 13 décembre 1988, à l'exemple du régime français basé sur la charte de Beaumont. Ainsi, les échevins des villes sont nommés par le Grand-Duc et ceux des autres communes par le ministre de l'Intérieur (modifié par la loi du 13 février 2011 – désormais tous les échevins sont nommés par le ministre de l'Intérieur). - Même l'article 663 du code civil consacre cette distinction au profit des villes et faubourgs quant à la construction des murs de séparation.

La plupart de nos communes existe dans leurs limites territoriales actuelles depuis la Révolution Française. L'organisation des communes a été réglée par le décret du 14 décembre 1789 qui apporte à la France l'uniformité municipale. L'article 1^{er} abolit toutes les organisations municipales antérieures : « Les municipalités actuellement subsistant en chaque ville, bourg, paroisse ou communauté sous le titre d'hôtels de ville, mairies, échevinats, consulats, et généralement sous quelque titre et qualification que ce soit, sont supprimées et abolies. » Mais il faut remarquer que les nouvelles communes conservent en général la même circonscription que les anciennes. Faut-il rappeler que le même décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, toujours en vigueur dans le Grand-Duché de Luxembourg, définit la compétence autonome de l'administration communale ?

Chaque commune reçoit un corps municipal, composé de trois à vingt-et-un membres, élus directement pour deux ans au scrutin de liste par les citoyens actifs de la commune. Ceux-ci élisent encore le maire et le procureur de la commune, chargés de défendre les intérêts de la collectivité locale. Le décret du 22 décembre 1789 divise la France en 83 départements qui sont divisés en districts au nombre de trois au moins et de neuf au plus. Chaque district est divisé en cantons « d'environ quatre lieues carrées ».

Par décret de la Convention du 9 vendémiaire an IV (1^{er} octobre 1795) les Pays-Bas sont réunis définitivement à la France et divisés en neuf départements. Le Luxembourg est appelé le Département des Forêts. Ce décret est promulgué à Luxembourg le 6 octobre 1795 et le Département des Forêts érigé le 24 octobre 1795. La loi du 25 fructidor de l'an III institue un régime uniforme pour toutes les communes du pays qui s'appellent désormais municipalités ou agences. Ces dernières sont formées par le regroupement d'anciennes communes. Les nouvelles communes peuvent se composer de plusieurs sections ou hameaux séparés.

La Constitution du 5 fructidor an II supprime les petites municipalités et ne laisse subsister que les municipalités de canton qui comprennent le canton entier. En exécution de cette Constitution les administrations locales sont remplacées par les municipalités à partir de 1796. Seule celle de Luxembourg a fonctionné depuis la fin de novembre 1795.

Le système révolutionnaire a été par la suite repris par le législateur de 1843. Ainsi, l'article 1^{er} de la loi du 24 février 1843 sur l'organisation des communes et des districts arrête que « le pays est divisé en communes, et celles-ci forment des districts, le tout de telle manière qu'il est établi ou qu'il sera ultérieurement arrêté.

Néanmoins, la dénomination de ville est conservée aux communes de Luxembourg, Diekirch, Grevenmacher, Echternach, Wiltz, Vianden et Remich ».

Le Grand-Duché de Luxembourg n'a pas été créé en 1839, il a été érigé par le Congrès de Vienne en 1815. Il est d'ailleurs la reconstitution, partielle il est vrai, de l'ancien Duché de Luxembourg qui existait de 1354 à 1795 et qui continuait lui-même le comté de Luxembourg, tirant son origine de l'établissement du château fort de Lucilinburhuc sur le rocher du Bock en 963. L'article 67 de l'acte du Congrès de Vienne, signé le 9 juin 1815, porte que la partie de l'ancien Duché de Luxembourg est cédée au Prince-Souverain des Provinces-Unies, depuis lors Roi du Pays-Bas, pour être possédée à perpétuité par Lui et Ses successeurs, en toute propriété et souveraineté, et que le Souverain des Pays-Bas ajoutera à ses titres celui de Grand-Duc de Luxembourg.

Par arrêté royal du 22 août 1815 le nouveau Souverain décide la réunion pure et simple du pays à la Hollande. La Constitution hollandaise du 24 août 1815 décrète que le Grand-Duché est régi par les mêmes lois que les dix-sept provinces du Royaume des Pays-Bas, sauf les relations avec la Confédération germanique. En effet, le traité de Vienne, a décidé que le pays fait partie de la Confédération germanique et que la capitale est considérée comme forteresse de cette même Confédération.

L'organisation des communes et des cantons, contrairement aux circonscriptions territoriales des provinces, peut être modifiée par arrêté royal. En conséquence, le règlement d'administration pour le plat-pays du Grand-Duché du 12 juin 1822 divise le Grand-Duché en huit quartiers. La circonscription de ces quartiers et des communes que comprendra chacun des quartiers est réglée par l'arrêté royal du 2 janvier 1823. Les huit quartiers sont les quartiers de Luxembourg, de Grevenmacher, de Diekirch, de Bastogne, de Marche, de NeufChâteau, de Virton et d'Arlon. Les quartiers ou districts à leur tour sont subdivisés en cantons de quatre lieues carrées environ selon le décret du 22 décembre 1789. Cette division en cantons, cependant, n'a pas pour objet l'administration, mais elle ne vise que les circonscriptions électorales et les ressorts des justices de paix et de la milice.

Tout en maintenant l'ancienne division du pays en huit circonscriptions, le règlement d'administration pour le plat-pays du 23 juillet 1825, donne le nom de district aux anciens quartiers et celui de commissaire de district aux anciens prévôts.

Les événements politiques de 1830 vont provoquer également une modification dans la division administrative. Par son arrêté royal du 21 décembre 1830, le Roi Grand-Duc décide qu'à partir du 1^{er} janvier 1831, le Grand-Duché sera gouverné par Lui, distingué et séparé du Royaume des Pays-Bas. Mais il faut remarquer que la ville de Luxembourg seule a joui de cette administration spéciale, et ce jusqu'en juin 1839, tandis que tout le plat-pays a, de fait, été administré par les autorités belges. En effet, la révolution qui a éclaté à Bruxelles dans les derniers jours de septembre 1830 a également entraîné le Grand-Duché, sauf la capitale qui est restée sous la domination de la garnison prussienne. Par un arrêté du Gouvernement provisoire du 16 octobre 1830, le siège des administrations publiques de la province est transféré à Arlon et le Grand-Duché de Luxembourg est déclaré neuvième province de Belgique (article 1^{er} du décret national du 7 février 1831).

L'administration de nos communes est dès lors régie par les lois belges, notamment les lois provinciale et communale des 30 mars et 30 avril 1836. Cette réunion à la Belgique a exercé sur l'évolution de notre droit constitutionnel et administratif la plus grande influence. La Constitution belge de 1831 forme encore aujourd'hui la moelle de notre Constitution actuelle. Le Traité de vingt-quatre articles du 15 octobre 1831, accepté en 1838 par le Roi Grand-Duc Guillaume, a mutilé le pays en lui enlevant 5 des 8 districts. Ensuite du Traité de Londres du 19 avril 1839, la ville de Luxembourg est réunie de nouveau aux parties restituées du territoire luxembourgeois, pour former ensemble le Grand-Duché de Luxembourg actuel, maintenu sous l'égide de la Maison d'Orange-Nassau.

Ce partage fit de notre pays une unité ethnique, englobant une population animée des mêmes sentiments et parlant le même patois. Le Luxembourg devient ainsi un Etat national souverain qui peut s'organiser à son aise et se donner les lois qu'il désire.

La loi fondamentale de 1815 (art. 154) n'a pas tracé des règles spéciales sur l'organisation des administrations locales, mais elle a décrété que « les administrations des seigneuries, districts et villages seront organisées de la manière qui sera trouvée la plus convenable aux circonstances et aux intérêts locaux et jugée compatible avec les droits légalement acquis ». Par application de ce principe, la distinction entre les communes rurales ou communes du plat-pays et les communes urbaines ou villes a été maintenue, voire renforcée. La loi fondamentale de 1815 a ainsi continué l'œuvre de la charte de Beaumont. L'organisation et la compétence de ces administrations ont, à travers les époques, différé notablement pour être en partie reprises par la nouvelle loi communale de 1988.

L'organisation administrative de nos communes et leur cadre institutionnel n'ont guère changé depuis la naissance de l'Etat luxembourgeois. Le législateur luxembourgeois a fait preuve d'une grande prudence à l'égard des innovations révolutionnaires aux fins de ne pas déstabiliser l'institution communale comme seule application du principe de la décentralisation dans un petit pays comme le Grand-Duché de Luxembourg et de provoquer ainsi leur disparition certaine. Les propos tenus à la tribune de la Chambre des députés le 8 novembre 1842 par le membre du Gouvernement Ulveling sont révélateurs à ce sujet : « - Le conseil de Gouvernement... a également dû s'imposer beaucoup de réserve à l'égard des théories nouvelles qui surgissaient. Il a franchement adopté pour sa part et pour autant que les choses lui semblaient pouvoir se concilier avec l'ordre politique nouveau, les améliorations et les libertés communales qu'il a trouvées établies et qui sont dues aux différents régimes que le pays a traversés ; mais il a été très défiant contre les innovations proposées qui n'avaient pas subi l'épreuve de l'expérience... notre projet... tend à consolider et à généraliser ce qui existe en vertu des lois antérieures... ». Ces propos n'ont pas manqué d'inspirer les auteurs des divers projets ayant pour objet la réforme de notre régime communal.

Le Grand-Duché de Luxembourg est divisé en douze cantons répartis sur trois districts administratifs dont les chefs-lieux sont établis à Luxembourg, à Diekirch et à Grevenmacher. C'est le tableau général de la division du Grand-Duché de Luxembourg en arrondissements, cantons et communes, avec indication des villages, hameaux, habitations et maisons isolées y afférentes, tableau annexé à l'arrêté royal grand-ducal du 12 octobre 1841, qui sert de base à cette division. Lors de la réorganisation des districts et communes, le nombre des districts a divisé beaucoup les esprits. Ainsi deux membres de la section centrale ont demandé deux commissaires de districts, deux autres ont opté pour cinq (à Luxembourg, Diekirch, Grevenmacher, Mersch et Wiltz) ; enfin, à titre de compromis, on s'est arrêté au nombre de trois qui a été adopté par la loi du 24 février 1843. D'après cette loi, le district de Luxembourg comprend les cantons de Capellen, Esch-sur-Alzette, Luxembourg et Mersch ; celui de Diekirch se compose des cantons de Clervaux, Diekirch, Redange, Wiltz, le canton de Vianden ayant été créé par la loi du 4 avril 1851, et celui de Grevenmacher comprend les cantons d'Echternach, Grevenmacher et Remich.

Se basant sur la circonstance que lors de la discussion de la loi de 1843 la proposition de créer un quatrième district, celui de Mersch, comprenant les cantons de Mersch et de Redange, n'a été écartée qu'à la majorité d'une voix, et invoquant l'expérience qui aurait prouvé que les districts de Luxembourg et de Diekirch étant trop étendus et le nombre des communes trop considérable, il aurait été impossible aux commissaires de surveiller d'une manière complète les opérations des administrations locales, le Gouvernement a institué par voie d'ordonnance royale grand-ducale du 30 mai 1857, un quatrième district administratif, composé des cantons de Mersch et Redange, avec

chef-lieu à Mersch. Cette opération n'a pas eu une longue durée : la loi du 4 mai 1867 supprime le commissariat de district de Mersch en réunissant le canton de Mersch au district de Luxembourg et celui de Redange au district de Diekirch. Depuis lors, la division en trois districts, fixée par la loi du 24 février 1843, a prévalu jusqu'à ce jour.

A la tête de chaque district se trouve un commissaire de district nommé par le Grand-Duc. A l'exception de la ville de Luxembourg, toutes les communes se trouvent soumises à leur autorité et elles ne peuvent correspondre avec les autorités supérieures que par leur intermédiaire. Sous l'Ancien Régime, les districts administratifs étaient les seigneuries avec à leur tête un seigneur. Pendant la Révolution française, la tutelle est exercée par des agents nationaux. Après la constitution des municipalités de canton, cette fonction incombe au commissaire de canton. En 1800, les pouvoirs de tutelle sont confiés à un sous-préfet qui se trouve à la tête d'un arrondissement communal. A l'époque hollandaise, le commissaire de district porte le titre de prévôt. C'est la loi de 1843 qui a consacré définitivement le terme de commissaire de district jusqu'au 1^{er} octobre 2015 où les districts furent abolis.

Le législateur de 1843, tout en rapprochant le représentant du pouvoir central des édiles communaux et de leurs administrés, avait créé une véritable autorité ayant des pouvoirs propres et investie d'un droit de décision. Les commissaires de district ne devaient pas être considérés comme des rouages inutiles - une simple « boîte aux lettres » - entre le Gouvernement et les pouvoirs locaux, mais constituer, au contraire, les conseillers juridiques utiles des communes et les juges de paix administratifs susceptibles d'aplanir les conflits qui peuvent opposer celles-ci aux autorités supérieures.

Le décret du 22 décembre 1789, tout en divisant la France en 83 départements, a introduit dans le pays la notion de canton. En effet, chaque district était divisé en cantons « d'environ quatre lieues carrées ». Le canton existe jusqu'à nos jours ; il constitue une fiction juridique démunie de tout effet pratique, si ce n'est qu'il sert à délimiter les quatre circonscriptions électorales.

Diverses lois ont départagé des communes et en ont créé de nouvelles. En effet, aux termes de l'article 2 de la Constitution, les limites des arrondissements judiciaires ou administratifs des cantons et des communes ne peuvent être changées qu'en vertu d'une loi. Il suffit de rappeler à titre d'exemple :

- les sections d'Eisenborn, Imbringen et Neumuhl sont détachées de la commune de Lorentzweiler et réunies à celle de Junglinster (Loi du 25 juillet 1846) ;
- le hameau de Marscherwald est détaché de la commune de Consdorf et réuni à celle de Bech (Loi du 25 juillet 1846) ;
- les sections de Rollingergrund, Rothenberg, partie de Limpertsberg, Septfontaines, partie de Mullenbach et une partie de Reckenthal sont détachées de la commune d'Eich pour former une commune séparée sous le nom de Rollingergrund (Loi du 8 mai 1849) ;
- la section de Strassen et la partie de la section de Reckenthal appartenant au ban de Strassen est détachée de la commune de Bertrange pour être érigée en commune distincte sous le nom de Strassen (Loi du 6 août 1849) ;
- les sections d'Oberschieren, Niederschieren et Birtrange et celles d'Ingeldorf et d'Erpeldange sont détachées de la commune d'Ettelbrück pour former les trois premières

une commune sous le nom Schieren et les deux autres une commune sous le nom d'Erpeldange (Loi du 22 janvier 1850) ;

- les villages et hameaux de Hamm, Schleifmuhl, Fetschenbour, Haemmerstellgen, Scheidgrund, Zens et Tavion et la section de Pulfermuhl sont séparés de la commune de Sandweiler pour former une commune distincte sous le nom de Hamm (Loi du 20 décembre 1873) ;
- la localité de Schifflange est détachée de la commune d'Esch-sur-Alzette et forme la commune distincte de Schifflange (Loi du 6 juillet 1876) ;
- la section de Rumelange avec le hameau du Haut-Tétange est détachée de la commune de Kayl pour former une commune distincte sous le nom de Rumelange (Loi du 27 juin 1891).

Les dispositions législatives qui précèdent ont été prises en vertu de cet article 2 de notre pacte fondamental. Mais il ne s'applique ni aux sections de commune, ni à leur délimitation ; cela est si vrai que l'article 2 de la loi du 15 novembre 1854 (article 190 de la loi électorale du 5 mars 1884) a spécifié les circonscriptions territoriales qui constituent des sections électorales.

Des fusions de communes sont intervenues au fil du temps. Il s'agit de la fusion des communes de Luxembourg, Eich, Hamm, Hollerich et Rollingergrund en 1920, de celle des communes d'Asselborn, Boevange/Clervaux, Hachiville et Oberwampach en 1977, de celle des communes d'Arisdorf, Bigonville, Folschette et Perlé en 1978, de celle des communes de Harlange et Mecher et des communes de Junglinster et de Rodenbourg également en 1978.. Le nombre total de communes s'élevait à 118 après les fusions de communes des années 1970. Depuis les fusions des communes de Kautenbach et de Wilwerwiltz en la nouvelle commune de Kiischpelt et celle des communes de Bastendorf et de Fohren en la nouvelle commune de Tandel, devenues effectives le 1^{er} janvier 2006, le nombre total des communes était réduit à 116. D'autres fusions ont été réalisées avec effet au 1^{er} janvier 2012. Ainsi les communes de Clervaux, de Heinerscheid et de Munshausen forment la nouvelle commune de Clervaux, les communes d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen celle d'Esch-sur-Sûre, les communes de Consthum, de Hoscheid et de Hosingen celle du Parc Hosingen, les communes d'Ermsdorf et de Medernach celle de la Vallée de l'Ernz, les communes de Burmerange, de Schengen et de Wellenstein celle de Schengen et les communes de Bascharage et de Clemency celle de Bascharage. Les communes de Wiltz et d'Eschweiler ont fusionné pour devenir la nouvelle commune de Wiltz avec effet au 1^{er} janvier 2015. Finalement les communes de Boevange/Attert et de Tuntange ont fusionné pour devenir la commune Helperknapp, les communes de Hobscheid et de Simmern ont fusionné pour devenir la commune de Habscht et les communes de Rosport et de Mompach ont fusionné pour devenir la commune de Rosport-Mompach avec effet au 1^{er} janvier 2018. A cette date, le nombre de communes s'élève à 102.

La loi organique de 1843 a conservé la dénomination de ville aux communes de Luxembourg, Diekirch, Grevenmacher, Echternach, Wiltz, Vianden et Remich. La qualification de ville a été, en outre, attribuée aux localités d'Esch-sur-Alzette (loi du 29 mai 1906), de Differdange, Dudelange, Rumelange et Ettelbrück (loi du 4 août 1907).

Beaucoup plus nombreuses ont été les modifications introduites par le législateur en matière de sections communales. Celles-ci, en effet, n'ont fait que suivre l'évolution de notre société. L'innovation la plus importante a été sans aucun doute la disposition qui a mis fin aux sections comptables d'une seule et même commune. La loi du 7 janvier 1965 réunit les diverses sections

composant une commune en une seule section de comptabilité. Désormais, les dépenses et les recettes ne sont plus agencées aux intérêts des sections, mais de la commune entière. Aussi, pouvait-on lire dans le Moniteur du 19 janvier 1835, « Les sections ont des intérêts qui ne se confondent pas entre eux. Cela est venu de la réunion de plusieurs communes en une seule. Chaque section a conservé ses propriétés, elles sont, il est vrai, administrées par le même conseil communal, mais tout se fait dans l'intérêt des sections respectives : cela se fait dans le Luxembourg et dans la province de Liège » (Pasinomie 1836 p.387).

Qu'en sera-t-il de nos communes comme institution politique à l'avenir ? La loi communale du 13 décembre 1988 sans révolutionner, ni modifier de fond en comble la matière, a introduit certaines modifications permettant aux communes d'assumer correctement les nouvelles missions auxquelles elles seront appelées. Le législateur de 1988 a suivi l'exemple de ses prédécesseurs pour éviter de déstabiliser l'institution communale. Cette attitude correspond aux traditions et au caractère des habitants du Grand-Duché de Luxembourg. Ainsi, en 1927, le législateur a déjà remarqué qu'« il ne peut s'agir de modifier du tout au tout notre système communal. Ce serait méconnaître notre tradition historique. Notre charte communale du 24 février 1843 est trop solidement assise, trop fortement ancrée dans nos mœurs, trop conforme, dans ses grandes lignes, à notre régime politique, pour qu'il soit nécessaire, voire même opportun d'en bouleverser l'économie générale. Aussi n'est-ce qu'avec circonspection que nous avons touché à cette œuvre qui a fait ses preuves et qui depuis plus de trois quarts de siècle a résisté à toutes les intempéries » (projet, exposé des motifs, p. 29). La commune, cette vieille dame qui a subi un léger « lifting » en 1988, a un bel avenir dans ce grand cadre géographique, économique et politique que constitue la nouvelle Europe. Elle est le seul garant de l'identité culturelle et politique de ses citoyens ou administrés dans une Europe où les frontières d'Etat disparaissent peu à peu comme étant ou ayant été artificielles pour avoir ignoré souvent, sinon toujours, les affinités et sensibilités linguistiques, culturelles et autres des populations. Dans ces nouvelles régions qui vont naître pour défendre des intérêts communs, le rôle de la commune ou collectivité locale, entité politique autonome, sera capital à condition de disposer de moyens financiers appropriés. Il n'y a pas, en effet, et il n'y aura pas d'autonomie communale et locale sans autonomie financière et économique, garantie d'ailleurs par les pouvoirs centraux dont le rôle ira en décroissant dans ce nouvel espace européen.

2. CONTEXTE GEOGRAPHIQUE ACTUEL

Au 1^{er} janvier 2018, le Grand-Duché de Luxembourg est divisé en **102 communes**.

La dénomination de «**ville**» est attribuée par la loi. L'article 1^{er} de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 a conservé expressément la dénomination de ville aux communes de Luxembourg, Diekirch, Differdange, Dudelange, Echternach, Esch-sur-Alzette, Ettelbrück, Grevenmacher, Remich, Rumelange, Vianden et Wiltz.

La **création de nouvelles communes** ainsi que la **modification des limites communales** ne peuvent se faire que par la loi. De nouvelles communes ont par exemple été créées à la fin des années 1970 et tout récemment par différentes fusions de petites communes.

- La loi du 31 octobre 1977 a porté fusion des communes de Asselborn, Boevange/Clervaux, Hachiville et Oberwampach en la nouvelle commune de Wincrange.
- La loi du 27 juillet 1978 a porté fusion des communes de Arsdorf, Bigonville, Folschette et Perlé en la nouvelle commune de Rambrouch.
- La loi du 23 décembre 1978 a porté fusion des communes de Harlange et de Mecher en la nouvelle commune du Lac de la Haute-Sûre.
- La loi du 23 décembre 1978 a porté fusion des communes de Junglinster et de Rodenbourg en la nouvelle commune de Junglinster.
- La loi du 21 décembre 2004 a porté fusion des communes de Bastendorf et de Fouhren en la nouvelle commune de Tandel.
- La loi du 14 juillet 2005 a porté fusion des communes de Kautenbach et de Wilwerwiltz en la nouvelle commune de Kiischpelt.
- La loi modifiée du 28 mai 2009 porte fusion des communes de Clervaux, de Heinerscheid et de Munshausen en la nouvelle commune de Clervaux à partir de 2012.
- La loi du 24 mai 2011 porte fusion des communes de Bascharage et de Clemency en la nouvelle commune de Bascharage à partir de 2012.
- La loi du 24 mai 2011 porte fusion des communes de Burmerange, de Schengen et de Wellenstein en la nouvelle commune de Schengen à partir de 2012.
- La loi du 24 mai 2011 porte fusion des communes de Consthum, de Hoscheid et de Hosingen en la nouvelle commune du Parc Hosingen à partir de 2012.
- La loi du 24 mai 2011 porte fusion des communes d'Ermsdorf et de Medernach en la nouvelle commune de la vallée de l'Ernz « Aerenzdallgemeng » à partir de 2012.
- La loi du 24 mai 2011 porte fusion des communes d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen en la nouvelle commune d'Esch-sur-Sûre à partir de 2012.

- La loi du 19 décembre 2014 portant fusion des communes d'Eschweiler et de Wiltz à partir de 2015.
- La loi du 15 avril 2016 portant fusion des communes de Hobscheid et de Septfontaines en une nouvelle commune dont la dénomination est «Habscht» à partir de 2018.
- La loi du 15 avril 2016 portant fusion des communes de Boevange-sur-Attert et de Tuntange en une nouvelle commune dont la dénomination est «Helperknapp» à partir de 2018.
- La loi du 16 juin 2017 portant fusion des communes de Mompach et de Rosport en une nouvelle commune dont la dénomination est « Rosport-Mompach » à partir de 2018.

A côté de la fusion de communes, de nouvelles communes peuvent être créées par l'érection en commune distincte de fractions d'une ou de plusieurs communes.

Aux termes de l'article 3 de loi communale le **changement de nom d'une commune** ne peut également se faire que par une loi, sur la demande du conseil communal. La loi du 25 mars 1991 a changé le nom de l'ancienne commune de Berg en celui de Colmar-Berg. La loi du 17 juillet 2001 a modifié le nom de la commune de Bettborn qui porte désormais la dénomination de commune de Préizerdaul. Le nom de la commune de Remerschen a été changé en celui de Schengen par la loi du 24 juillet 2006.

Enfin, notons que les communes peuvent se doter d'**armoiries** propres (article 1^{er} de la loi communale). La commune désireuse de ce faire doit demander l'avis de la commission héraldique de l'Etat avant que le conseil communal ne prenne une décision. Les armoiries doivent être agréées et enregistrées par le ministre d'Etat conformément aux dispositions légales en vigueur.

3. L'AUTONOMIE COMMUNALE DANS LA LEGISLATION LUXEMBOURGEOISE

Dans notre pays l'organisation des communes est fondée sur le principe de la décentralisation qui trouve son expression dans l'article 107 de la Constitution et dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

D'après **l'article 107 de la Constitution**, « les communes forment des collectivités autonomes à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres ».

L'autonomie communale se manifeste par la présence à la tête de la commune de représentants locaux - formant le conseil communal - élus directement par les habitants pour assurer en leur nom la gestion des affaires communales. Les attributions essentielles des conseils communaux (établissement annuel du budget de la commune, arrêté des comptes communaux, fixation des impositions communales, confection des règlements communaux), sont inscrites à l'article 107 la Constitution.

L'autonomie communale se manifeste encore dans la règle constitutionnelle d'après laquelle les membres du collège des bourgmestres et échevins, auxquels autorité est conférée pour administrer la commune, doivent être choisis parmi les conseillers communaux.

Sur le plan du droit international, l'autonomie communale est affirmée par la **Charte européenne de l'autonomie locale** signée à Strasbourg le 15 octobre 1985 et ratifiée par la loi du 18 mars 1987.

L'importance que notre pays attache à la réalité de l'autonomie communale est illustrée par le fait que le Grand-Duché de Luxembourg a été le premier pays à ratifier la Charte européenne de l'autonomie locale. La loi afférente du 18 mars 1987 fut votée par la Chambre des Députés à l'unanimité des voix. Notre pays a ainsi fait connaître son intérêt pour ce premier instrument juridique multilatéral définissant et garantissant les principes de l'autonomie communale qui constitue l'un des piliers de la démocratie.

La Constitution, en conférant aux communes l'autonomie communale - c'est-à-dire le droit de gérer elles-mêmes les intérêts exclusivement locaux - n'a pas voulu que les communes puissent porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat. C'est la raison pour laquelle l'article 107 de la Constitution organise aussi le **contrôle de la gestion communale**. Ce contrôle, appelé « tutelle administrative » est exercé par le Grand-Duc et le Ministre de l'Intérieur. La tutelle, exercée par le pouvoir étatique sur les communes, est organisée par la loi qui prévoit différentes mesures de contrôle à l'égard des actes des autorités communales.

Le contrôle étatique sur les actes des communes se justifie par la structure unitaire de l'Etat. L'action communale s'inscrit en effet dans l'ordre juridique de l'Etat. Il en résulte que l'autonomie communale ne peut être qu'administrative ; elle ne sera jamais ni constitutionnelle ni juridictionnelle.

L'autonomie communale ainsi comprise se traduit par la clause de compétence générale inscrite à **l'article 28, alinéa 1^{er}, de la loi communale** qui dispose que « le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal ». La compétence communale est toutefois limitée à la fois par la compétence de l'Etat (prééminence de l'intérêt général national sur l'intérêt général communal) et par la compétence naturelle de l'initiative privée (p.ex. : celle découlant pour les particuliers de la liberté de commerce et d'industrie).

L'action communale est soumise au **principe de la légalité**, lequel tend à assurer le respect de la loi et le respect des intérêts nationaux. Le principe de la légalité est l'un des principes fondamentaux de tout Etat de droit, et, par là, un enjeu fondamental de la démocratie. Il constitue la limite naturelle de l'autonomie communale. Cette limite se trouve matérialisée par le contrôle de l'Etat sur les actes des communes.

Le contrôle de l'Etat - qui n'est en principe qu'un contrôle de pure légalité et non pas d'opportunité - répond par ailleurs à l'exigence de transparence du processus de décision public. La transparence est une condition essentielle de la légitimité des décisions administratives.

Le contrôle de la légalité trouve encore une justification supplémentaire dans la complexité toujours croissante du droit, dans la mesure où il contribue à l'application uniforme de la règle juridique.

Pour illustrer l'importance accordée par notre législation à la réalité de l'autonomie communale il est renvoyé à la loi communale du 13 décembre 1988 qui a remplacé la législation de 1843 par une loi moderne. La nouvelle loi communale a en effet aboli la tutelle a priori pour ne laisser subsister que la tutelle a posteriori et encore sous une forme très allégée par rapport à la tutelle méticuleuse de 1843.

(Il est renvoyé au chapitre 5. « La tutelle administrative et les voies de recours ».)

4. LES ORGANES DE LA COMMUNE

Dans chaque commune, il y a un corps communal qui se compose du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins et du bourgmestre (art. 4 de la loi communale).

Le conseil communal représente la commune. Il correspond, toutes proportions gardées, à ce que la Chambre des Députés est pour l'Etat.

Le collège des bourgmestre et échevins est l'organe d'exécution et d'administration journalière de la commune. Il correspond, dans la commune, à ce que le Gouvernement est pour l'Etat. Il exerce non seulement des attributions purement communales, mais il fonctionne également, dans des cas déterminés par la loi, comme organe du pouvoir central.

Le bourgmestre est le président du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins. Le bourgmestre joue un rôle important et prépondérant dans la commune. Comme le collège échevinal, il agit tantôt comme organe de la commune, tantôt comme organe de l'Etat.

La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune ; elle règle également la surveillance de la gestion communale.

Le pouvoir communal constitue un pouvoir subordonné parce qu'il est fonction de la loi et qu'il n'existe que dans les limites que celle-ci détermine. Les autorités communales doivent se conformer aux lois et règlements généraux ; les règlements communaux ne peuvent déroger aux lois et règlements généraux.

Le pouvoir communal se limite de par sa nature au territoire communal. Les intérêts confiés aux autorités communales ne peuvent concerner que des objets purement locaux, à l'exclusion de ceux qui sont d'intérêt national.

A. Le conseil communal

1. Composition

Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune (art. 107 (2) de la Constitution).

Les conseillers communaux sont élus directement par les électeurs de la commune, le tout dans la forme et de la manière déterminées par la loi électorale (art. 5bis de la loi communale).

Le **nombre des membres du conseil communal** est fonction de celui des habitants de la commune (Luxembourgeois et étrangers, majeurs et mineurs).

Les conseils communaux, y compris les membres du collège des bourgmestre et échevins, sont composés de (art. 5 de la loi communale):

7 membres dans les communes dont la population ne dépasse pas 999 habitants ;
9 membres dans les communes de 1.000 à 2.999 habitants ;
11 membres dans les communes de 3.000 à 5.999 habitants ;
13 membres dans les communes de 6.000 à 9.999 habitants ;
15 membres dans les communes de 10.000 à 14.999 habitants ;
17 membres dans les communes de 15.000 à 19.999 habitants ;
19 membres dans les communes de 20.000 habitants et plus,
27 membres pour le conseil communal de la Ville de Luxembourg;.

La fixation du nombre des conseillers communaux attribués à chaque commune est faite par règlement grand-ducal, sur proposition du ministre de l'Intérieur, compte tenu du résultat du recensement général de la population du Grand-Duché de Luxembourg auquel il est procédé au moins tous les dix ans. Le règlement grand-ducal qui dispose de cette fixation est publié dans le délai de douze mois à partir du recensement. (art. 4bis et 5ter de la loi communale).

Lorsque le dernier recensement général de la population est antérieur de plus de cinq ans à la date des élections communales ordinaires, le nombre des conseillers communaux attribués à chaque commune est fixé eu égard à la population réelle de chaque commune au 31 décembre de l'année précédant les élections communales. Le règlement grand-ducal qui fixe ce nombre est publié au plus tard six mois avant la date des élections communales.

L'augmentation ou la réduction du nombre des conseillers ne s'opère qu'à l'occasion des élections communales ordinaires.

Les membres du conseil communal sont élus pour le terme de **six ans**, à compter du 1^{er} janvier qui suit leur élection (art. 5quater de la loi communale). Cependant le conseil communal peut être installé et entrer en fonctions avant cette date, à savoir dès le moment où les nominations et les assermentations des membres du collège des bourgmestres et échevins ont été opérés.

Ils sont **rééligibles**.

Les élections communales ont lieu de plein droit tous les six ans, le deuxième dimanche d'octobre. Toutefois si des élections législatives et communales tombent au mois d'octobre de la même année, les élections communales sont avancées au premier dimanche de juin. Un règlement grand-ducal

peut soit avancer, soit reporter les élections à l'un des deux dimanches précédant ou suivant le 1^{er} dimanche du mois de juin.

Des **élections complémentaires** peuvent avoir lieu à l'effet de pourvoir à des places vacantes dans les cas et suivant les modalités fixées par l'article 189 de la loi électorale. Les conseillers élus lors des élections complémentaires achèvent le mandat de ceux qu'ils remplacent.

En cas de **dissolution du conseil communal par le Grand-Duc** (article 107 (3) de la Constitution), les élections ont lieu au plus tard dans les trois mois qui suivent l'arrêté de dissolution (article 190 de la loi électorale). En attendant, le collège des bourgmestre et échevins continuera d'exercer ses fonctions.

2. Conditions d'éligibilité, inéligibilités, déchéance, incompatibilités

2.1. Conditions d'éligibilité (électorat passif)

Pour être éligible, il faut :

1° jouir des **droits civils** et ne **pas être déchu du droit d'éligibilité** dans le Grand-Duché de Luxembourg ou dans l'Etat d'origine; cette dernière condition ne peut toutefois pas être opposée à des citoyens non luxembourgeois qui, dans leur pays d'origine, ont perdu le droit d'éligibilité en raison de leur résidence en dehors de leur Etat d'origine ;

2° être âgé de **dix-huit ans accomplis au jour de l'élection** ;

Il ne suffit pas que le candidat ait 18 ans accomplis au jour de la prestation de serment. Il faut qu'il ait atteint l'âge requis le jour de l'élection.

3° avoir sa **résidence habituelle** dans la commune, c'est-à-dire y habiter d'ordinaire ; cette condition doit être remplie depuis six mois au moins lors du dépôt de la candidature.

Pour les ressortissants étrangers, il faut en outre avoir résidé sur le territoire luxembourgeois, au moment du dépôt de la candidature pendant au moins cinq années dont la dernière année de résidence précédant immédiatement le dépôt de la candidature aux élections doit être ininterrompue.

(art. 192 de la loi électorale)

2.2. Inéligibilités

Certaines situations entraînent l'incapacité à être élu. La candidature d'une personne frappée d'inéligibilité ne peut être reçue et doit être refusée par le président du bureau de vote principal de la commune où elle est présentée. D'ailleurs l'inéligibilité ne peut être couverte par l'élection.

Selon l'article 193 de la loi électorale ne sont pas éligibles :

1. les personnes qui sont privées du droit d'éligibilité par **condamnation** ;
2. les personnes qui sont exclues de l'électorat actif, à savoir:
 - les condamnés à des **peines criminelles**,
 - les personnes qui, en matière correctionnelle, sont **privées du droit de vote par condamnation**,
 - les **majeurs en tutelle**.

2.3. Déchéance

La perte d'une des conditions d'éligibilité en cours d'exercice du mandat entraîne la cessation du mandat (article 193bis de la loi électorale).

Le collège des bourgmestre et échevins ou le Ministre de l'Intérieur signale immédiatement au conseil communal les faits qui sont de nature à entraîner la déchéance et fait parvenir à l'intéressé, contre récépissé, un avis de cette notification.

Le conseiller communal concerné dispose du droit de réclamation selon la procédure définie à l'article 193bis de la loi électorale.

Si, ayant connaissance de la cause de sa déchéance, même en l'absence de toute notification, l'intéressé continue l'exercice de ses fonctions, il est passible des peines prévues à l'article 262 du code pénal.

2.4. Incompatibilités

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

L'incompatibilité se distingue de l'inéligibilité en ce sens que la personne qui exerce une activité incompatible avec le mandat de conseiller communal peut se présenter aux élections et se faire élire quitte à choisir entre le mandat communal et la fonction incompatible, alors que la personne frappée d'inéligibilité ne peut se présenter aux élections ni se faire élire.

L'article 11ter de la loi communale énumère les fonctions et situations qui sont incompatibles avec le mandat de conseiller communal.

Ne peuvent faire partie d'un conseil communal :

1. les ministres et les secrétaires d'Etat ;
2. les fonctionnaires et employés affectés au département de l'Intérieur ainsi qu'à ses administrations ;
3. les militaires de carrière ;
4. les membres civils et militaires de la direction et du personnel de la Police grand-ducale, hormis ceux des agents qui n'assument pas de fonctions de police ;
5. les ministres des cultes liés à l'Etat par voie de convention au sens de l'article 22 de la Constitution et visés par ces conventions ;
6. les membres des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire ainsi que de leurs parquets ;
7. les membres du comité directeur du Corps Grand-Ducal d'Incendie et de Sauvetage ;

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

1. toute personne qui reçoit une rémunération, fixe ou variable, de la commune ou d'un établissement subordonné à l'administration de la commune ou d'un syndicat intercommunal

dont la commune fait partie ainsi que de toute autre personne morale de droit public ou de droit privé dans laquelle la commune est associée;

2. toute personne intervenant dans l'enseignement et l'encadrement des élèves, y compris les chargés de cours de religion et de formation morale et sociale dans l'enseignement fondamental de la commune.

D'après l'article 196 de la loi électorale les **membres du conseil ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement, ni être unis par les liens du mariage ou vivre en partenariat.**

- Si deux personnes tombant dans l'une de ces catégories sont élues, préférence est accordée à la personne qui a obtenu le plus de voix.
- En cas de parité de voix, le président du bureau de vote principal procède par tirage au sort à la proclamation du candidat élu.
- Si ces parents, alliés ou conjoints ont été proclamés élus (parce que des élections n'ont pas eu lieu faute de candidats), il sera procédé au tirage au sort par le président du bureau de vote principal de la commune pour déterminer le membre du conseil communal.

Une alliance ou un partenariat survenu ultérieurement entre les membres du conseil n'emporte pas révocation de leur mandat.

La personne élue au conseil communal, frappée d'incompatibilité, ne peut être admise à prêter serment aussi longtemps que l'incompatibilité subsiste. Cette personne est considérée comme se désistant de son mandat si, dans les trente jours à dater de son élection, elle n'a pas mis fin à la situation incompatible avec le mandat de conseiller communal (art. 9 de la loi communale). Dans ce cas, le bourgmestre informe immédiatement le ministre de l'Intérieur de la vacance de poste et le ministre fait appel à la personne suivante qui figure sur le relevé des élus pour que celle-ci vienne siéger au conseil communal.

Tout membre du conseil communal qui, en cours de mandat, accepte des fonctions incompatibles avec son mandat cesse de faire partie du conseil si, dans les trente jours de la mise en demeure que lui notifie le collège échevinal ou le ministre de l'Intérieur, il n'a pas résilié les fonctions incompatibles avec son mandat (art. 10 de la loi communale).

3. L'entrée en fonctions du conseil communal

Les membres du conseil communal sont élus pour un terme de six ans à compter du 1^{er} janvier qui suit leur élection (art. 5quater de la loi communale).

Cependant, le conseil communal peut entrer en fonctions avant cette date lorsque les nominations et les assermentations du bourgmestre et des échevins ont été opérées (art. 5bis de la loi communale).

Les membres du conseil communal sortant cessent leurs activités dès l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal.

Les conseillers communaux prêtent, avant d'entrer en fonctions, le **serment** suivant : « Je jure fidélité au Grand-Duc, d'observer la Constitution et les lois du pays, et de remplir avec zèle, exactitude, intégrité et impartialité les fonctions qui me sont confiées. » (art. 6 de la loi communale).

Ce serment est prêté entre les mains du bourgmestre ou de celui qui le remplace.

4. Tableau de préséance

Dès après l'entrée en fonctions du conseil communal, il est procédé à la formation du tableau de préséance des membres dudit conseil. C'est le conseil communal lui-même qui dresse ce tableau en séance. La décision afférente est soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

Le tableau de préséance n'a pas pour but de fixer la place que les conseillers communaux occupent au conseil communal ou lors des cérémonies publiques; il détermine l'ordre dans lequel les conseillers remplacent, le cas échéant, les bourgmestre et échevins.

Les règles à observer lors de l'établissement du tableau sont fixées par l'article 11 de la loi communale :

- L'inscription au tableau se règle d'après l'ordre d'ancienneté de service des conseillers. Les nouveaux élus sont inscrits d'après la date et dans l'ordre de leur élection à la suite des conseillers qui sont déjà inscrits au tableau préexistant. Ceux qui sont réélus sans discontinuation ne sont pas considérés comme nouvellement entrés au conseil.
- Lorsque l'entrée en service a lieu à la même époque pour plusieurs conseillers, l'ancienneté est déterminée par le nombre des suffrages obtenus par chaque conseiller.
- En cas de parité, le plus âgé l'emporte.

5. Convocation

Au termes de l'article 12 de la loi communale le conseil communal se réunit toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions et au moins une fois tous les trois mois.

La convocation du conseil communal est de la **compétence du collège des bourgmestre et échevins**, sauf les **cas d'urgence** où le **bourgmestre** a le droit de convoquer le conseil sans observation des formes et délais.

S'il appartient au bourgmestre d'apprécier le caractère d'urgence des affaires, ce pouvoir n'est pas souverain. Il appartient à l'autorité de tutelle et au tribunal administratif saisi d'un recours, de vérifier s'il y a eu urgence et, à défaut, de faire annuler les délibérations prises à la suite de la convocation irrégulière (C.E. 11 août 1962, Flammang c/ Commune de Koerich et Ministre de l'Intérieur).

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

En cas de refus par le collège échevinal de procéder à la convocation régulièrement demandée par la majorité des conseillers communaux, ceux-ci peuvent s'adresser au Ministre de l'Intérieur qui pourra nommer un commissaire spécial aux fins de convoquer le conseil.

Le collège échevinal n'est pas cependant tenu de convoquer le conseil quand les objets que la majorité désire voir figurer à l'ordre du jour sortent manifestement des attributions du conseil communal.

Sauf le cas d'urgence, la convocation se fait **par écrit et à domicile**, au moins cinq jours avant celui de la réunion. Conformément à la législation en vigueur en matière de délais il s'agit de cinq jours entiers, y non compris celui de la convocation, ni celui de la réunion. Ce délai est destiné à permettre aux membres du conseil communal de prendre leurs dispositions pour assister à la réunion.

Lorsque la remise de la convocation est faite par un agent communal, il est prudent que le collège se fasse remettre un avis de réception.

La convocation **doit mentionner le lieu, le jour et l'heure de la réunion et en contient l'ordre du jour**. - Pour chaque point à l'ordre du jour, les documents, actes et pièces afférents peuvent être consultés, sans déplacement, par les membres du conseil communal à la maison communale durant au moins les cinq jours qui précèdent celui de la réunion. Il peut en être pris copie, le cas échéant contre remboursement.

6. Ordre du jour

Conformément à l'article 13 de la loi communale la convocation contient l'ordre du jour qui est établi par le collège des bourgmestre et échevins.

L'ordre du jour énumère, de façon claire et précise, les objets sur lesquels le conseil communal est appelé à délibérer. Il ne saurait contenir un objet illégal, ni un objet sortant des attributions du conseil communal. La **mention « Divers »** ne peut être considérée comme étant formellement contraire à la loi, mais il se recommande de formuler de façon explicite les différents points à l'ordre du jour.

Par l'inscription d'un objet à l'ordre du jour, le collège des bourgmestre et échevins ne peut cependant obliger le conseil communal à en délibérer. Celui-ci peut en différer ou en refuser l'examen.

Les conseillers communaux peuvent opposer la **question préalable** à la discussion d'un objet à l'ordre du jour ou proposer l'**ajournement** dudit objet. On ne peut considérer une telle demande comme étrangère à l'ordre du jour; il ne s'agit pas d'une proposition nouvelle, mais d'un amendement à une proposition en discussion.

Il est d'usage de voter sur la proposition préalable ou d'ajournement avant de procéder au vote sur l'objet même. Il en est d'ailleurs de même pour toute **motion d'ordre**, c'est-à-dire pour toute proposition relative à l'ordre de la discussion du conseil.

Le conseil communal peut ajourner la discussion d'un point de l'ordre du jour. Il sort cependant de ses attributions en décidant de porter ce point à l'ordre du jour de la prochaine réunion. Cette décision appartient au collège des bourgmestre et échevins qui fixe l'ordre du jour.

L'ordre du jour est généralement examiné dans l'ordre arrêté par le collège. Le conseil communal pourrait cependant intervertir l'ordre du jour de la séance.

Aucun objet étranger à l'ordre du jour ne peut être mis en discussion, sauf dans les cas d'urgence. L'urgence doit réellement exister et être décrite au préambule de la délibération. Elle est déclarée par la majorité des membres présents (les membres qui s'abstiennent comptent !). Leurs noms sont inscrits au procès-verbal.

7. Droit d'initiative du conseiller communal

L'article 13, alinéa 3 de la loi communale concerne le droit d'initiative qui appartient à chaque membre du conseil communal, agissant individuellement, de faire ajouter à l'ordre du jour arrêté par le collège échevinal une ou plusieurs propositions dont ce membre veut saisir le conseil communal.

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

Si la proposition parvient à temps au bourgmestre, le collège échevinal est tenu de l'inscrire à l'ordre du jour de la séance ou dans un supplément à cet ordre du jour.

Il n'appartient pas au collège des bourgmestre et échevins de paralyser ce droit d'initiative en s'abstenant de porter à l'ordre du jour une proposition qu'il jugerait inutile ou inopportune ; en agissant ainsi, il se substituerait illégalement au conseil et préjugerait sa décision.

En est-il de même lorsque la proposition concerne un objet entièrement étranger aux attributions du conseil communal ? Le collège ne devant convoquer le conseil que pour les affaires comprises dans ses attributions, il a la faculté, et même le devoir, de refuser une proposition qui, si elle était adoptée par le conseil, tomberait manifestement sous l'application des articles 103 et 104 de la loi communale. Il doit en être ainsi, même dans le cas où le collège est saisi d'une demande de convocation du conseil faite, en vertu de l'article 12 de la loi communale, par la majorité des membres du conseil ou par le Ministre de l'Intérieur.

Le collège ne pourrait refuser à porter une proposition à l'ordre du jour que dans le cas où l'incompétence du conseil serait évidente. En cas de doute, c'est au conseil communal qu'il appartient d'apprécier si l'objet qui lui est soumis rentre dans les limites de sa compétence, et, si le collège refusait de porter à l'ordre du jour la proposition régulièrement remise, le Ministre de l'Intérieur ne devrait pas hésiter à recourir, le cas échéant, à l'envoi d'un commissaire spécial.

8. Réunion du conseil communal

Le conseil communal se réunit toutes les fois que l'exigent les affaires comprises dans ses attributions et au moins une fois tous les trois mois (art. 12, alinéa 1^{er} de la loi communale).

L'ouverture de la séance ne peut avoir lieu avant l'heure fixée dans la convocation. L'omission de l'heure ou l'erreur dans l'indication de l'heure peut entraîner l'annulation des résolutions prises.

Aucune loi ne s'oppose à ce que le conseil communal ne soit convoqué le dimanche ou la nuit.

9. Lieu de réunion

Le conseil communal se réunit à la maison communale ou dans un local particulier à désigner par le conseil communal, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur. (art. 22 de la loi communale). Ainsi, lorsque la salle de réunion à la maison communale est transformée ou rénovée, le conseil communal peut décider que pendant les travaux les réunions se tiendront dans une autre salle appropriée par lui désignée.

10. Publicité des séances

La publicité des séances du conseil est obligatoire. Toutefois les deux tiers des membres présents pourront, pour des considérations d'ordre public et à cause d'inconvénients graves, décider par délibération motivée que la séance ne sera pas publique. Les causes du huis clos seront exprimées dans le procès-verbal de la séance (art. 21 de la loi communale).

11. Présidence du conseil communal

Le **bourgmestre** ou celui qui le remplace préside le conseil communal (art. 16 de la loi communale).

Le président **ouvre** la séance du conseil communal. Il ne peut le faire avant l'heure fixée par la convocation.

Si à l'heure fixée par la convocation, le bourgmestre est absent, celui qui le remplace peut ouvrir la séance sans attendre l'arrivée du bourgmestre.

La séance est **close** par le bourgmestre ou celui qui le remplace. La clôture peut être prononcée avant que l'ordre du jour soit épuisé. En cas d'abus du droit de clore les séances du conseil communal, l'autorité supérieure dispose du pouvoir disciplinaire envers le bourgmestre ou celui qui le remplace.

Toute décision prise après la clôture des débats est entachée de nullité. L'annulation en doit être prononcée par l'autorité de tutelle.

Le président peut aussi **suspendre** la séance pour un temps limité dans des conditions à fixer par le règlement d'ordre intérieur du conseil communal.

Le président a seul la **police de l'assemblée**. Il peut faire expulser de l'auditoire ou faire arrêter toute personne qui trouble l'ordre, c'est-à-dire tout individu qui, par paroles ou par gestes, trouble le déroulement des débats. Ce pouvoir ne lui appartient qu'à l'égard des personnes qui se trouvent dans l'auditoire, à l'exclusion bien entendu des conseillers communaux eux-mêmes. A l'encontre de ces derniers - à supposer qu'ils troublent l'ordre de la séance - le président de l'assemblée ne peut user que du droit de suspendre ou de clore les débats.

12. Langue parlée au conseil communal

L'article 14, 2^e alinéa de la loi communale dispose que la langue usuelle parlée au conseil communal est le luxembourgeois. Les conseillers peuvent s'exprimer également en français ou en allemand. Aucun conseiller ne saurait toutefois demander une interprétation de la langue parlée ou une traduction des documents écrits présentés en une des trois langues (luxembourgeois, français, allemand) ou en toute autre langue.

13. Quorum requis

Pour que le conseil communal puisse prendre une décision, il faut que la **majorité de ses membres en fonction** soit présente (art. 18 de la loi communale). La majorité peut être définie comme la moitié plus un demi (Exemple : Elle est de 8, s'il y a 15 membres en fonction).

Par membres en fonction, on entend les membres en exercice. Ne sont pas considérés comme membres en fonctions les conseillers non installés et les conseillers déchus pour avoir perdu une condition d'éligibilité.

Il ne suffit pas non plus que la majorité des membres en fonctions soit présente au commencement de la séance, il faut qu'elle le soit lors de la prise de chaque décision.

Le nombre des membres requis doit être assuré par ceux qui peuvent être présents, à l'exclusion de ceux qui en vertu de l'article 20 de la loi communale doivent s'abstenir.

L'inobservation des règles relatives au quorum entraîne l'annulation des délibérations prises.

Si le conseil communal a été convoqué deux fois **sans s'être trouvé en nombre**, il pourra, après une nouvelle et dernière convocation, quel que soit le nombre des membres présents, prendre une décision sur les objets mis pour la troisième fois à l'ordre du jour.

Pour que cette disposition de la loi puisse sortir son effet, plusieurs conditions doivent être remplies:

- 1) Les 2^e et 3^e convocations doivent avoir été faites conformément aux articles 12 et 13 de la loi communale, notamment par écrit et à domicile et ce au moins cinq jours avant la date de la réunion.
- 2) Il devra être fait mention qu'il s'agit de la deuxième ou de la troisième fois que la convocation a lieu.
- 3) La troisième convocation doit rappeler textuellement les deux premiers alinéas de l'article 18 de la loi communale.

Il résulte de ces explications que les conseillers qui s'abstiennent de venir après la troisième convocation ne pourront s'en prendre qu'à eux-mêmes quant aux effets de la décision ainsi prise.

14. Modes de votation et votations du conseil communal

Les décisions du conseil communal sont prises à la **majorité des suffrages**. En cas de partage, l'objet en discussion devra être reporté à l'ordre du jour de la séance suivante. Au même cas de partage dans cette seconde séance, le bourgmestre, ou celui qui le remplace, a voix prépondérante (art. 19 de la loi communale).

La loi fait abstraction des conseillers qui s'abstiennent pour le calcul de la majorité requise. Ces conseillers, quoique leur vote blanc ou nul ne soit pas pris en considération pour établir la majorité requise pour l'adoption des résolutions, comptent à former la majorité des membres en fonction dont la présence est requise pour que le conseil communal puisse prendre une décision.

Voici quelques exemples :

- a) Un conseil communal se compose de onze membres. Dix sont en fonction. Neuf sont présents. La majorité des membres en fonctions est présente; le conseil communal peut donc délibérer. Cinq votent pour la proposition; quatre votent contre. La proposition est adoptée.
- b) Un conseil communal se compose de neuf membres. Tous sont présents. Quatre membre s'abstiennent. Trois votent pour et deux votent contre. La proposition est adoptée.
- c) Un conseil communal se compose de sept membres. Deux membres s'abstiennent. Trois votent contre, deux pour: la proposition est rejetée.

Aucune disposition légale n'oblige les conseillers à participer au vote. Ils restent absolument libres de voter ou de s'abstenir.

Les membres du conseil votent **à haute voix, à main levée ou par assis et levé**. Le vote à haute voix a lieu par ordre alphabétique et commence par le conseiller dont le nom est sorti premier de l'urne.

Les présentations de candidats, nominations aux emplois, promotions, démissions ou peines disciplinaires sont décidées à huis clos à la majorité absolue* (art. 19, al. 3 de la loi communale).

Aux termes de l'article 30 de la loi communale « Le conseil communal procède sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur à la création de tout emploi communal à occuper par un agent ayant le statut soit du fonctionnaire, de l'employé communal, de l'employé privé ou de l'ouvrier. Il nomme, révoque et démissionne les fonctionnaires et employés de la commune sous l'approbation du ministre de l'Intérieur ».

Le conseil communal peut décider, par délibération à caractère général, que pour les présentations de candidats, les nominations définitives, les promotions et les démissions, le vote se fait à haute voix, à main levée ou par assis et levé. Toutefois, dans ces cas, le vote au scrutin secret reste de rigueur si un membre du conseil le demande.

Les **procédures spécifiques relatives aux questions concernant des personnes** sont définies aux articles 32 à 34 de la loi communale.

L'article 33 dispose qu'il est fait **un scrutin particulier pour chaque place vacante** à laquelle on doit nommer, de même que pour chaque personne à porter sur une liste de proposition.

Aux termes de l'article 34 :

- Nul n'est admis au premier tour de scrutin, s'il ne réunit plus de la moitié des votes valables. En cas de partage de toutes les voix entre deux candidats, le sort décide.
- Si aucun des candidats ne réunit la majorité absolue des suffrages, il est procédé à un scrutin de ballottage entre les deux personnes qui ont eu le plus de voix, et la nomination a lieu à la majorité des votes.
- Si le premier tour de scrutin donne à plus de deux candidats le plus de voix et en nombre égal, un second scrutin est ouvert entre eux, et les deux candidats qui obtiennent à ce scrutin le plus de voix

sont seuls soumis au ballottage. Au cas d'une nouvelle parité de suffrages dans le second scrutin, le sort désigne les candidats à soumettre au ballottage.

• Si le premier ou deuxième scrutin, sans donner à aucun candidat la majorité, donne le plus de voix à l'un d'eux et parité de voix à plusieurs autres, il sera procédé comme au cas précédent, pour trouver celui qui, avec le premier, sera soumis au ballottage.

* majorité absolue : plus de la moitié des voix exprimées
majorité simple : plus de voix qu'un autre

Voici quelques exemples :

a) Un conseil communal de neuf membres vote sur la nomination d'un secrétaire. A obtient cinq voix; B trois voix et C une voix. La majorité des suffrages est de $9 : 2 = 4,5 + 0,5 = 5$. A est donc nommé.

b) Deux candidats sont en présence pour le poste de receveur. Le conseil communal se compose de neuf membres. Un conseiller est absent. A obtient trois voix; B deux voix; trois conseillers s'abstiennent. La majorité des suffrages est de $5 : 2 = 2,5 + 0,5 = 3$. A est donc nommé.

c) Un conseil communal de onze membres est appelé à nommer un rédacteur. Deux candidats sont en présence. Un conseiller s'abstient. A obtient cinq voix, B cinq voix. Le sort décide qui des deux candidats est nommé.

d) Un conseil communal se compose de sept membres. Il s'agit de nommer un expéditionnaire. Un conseiller est absent. A obtient trois voix; trois conseillers votent contre. A n'ayant pas obtenu la majorité des suffrages n'est pas nommé. Comme il s'agit d'un vote secret, l'affaire ne pourra être reportée à la séance suivante à laquelle le bourgmestre ou celui qui le remplace, en cas d'un nouveau partage, aurait voix prépondérante. Le secret du vote s'y oppose.

e) Trois candidats sont en présence pour le poste de secrétaire. Le conseil communal qui se compose de neuf membres donne trois voix à A, deux voix à B et une voix à C. Trois conseillers émettent un bulletin blanc. Il y a ballottage entre A et B. Celui des deux candidats qui obtiendra le plus de voix sera élu. En cas de parité de voix, le sort décidera.

f) A, B et C obtiennent chacun trois voix. Les deux autres conseillers s'abstiennent (le conseil compte onze membres). Le conseil doit procéder à un nouveau vote. Au cas d'une nouvelle parité de suffrages dans le second scrutin, le sort désignera les candidats qui seront soumis au ballottage.

Remarque importante

Lorsqu'il s'agit de présenter un candidat ou de nommer à un emploi et qu'une seule personne est proposée au conseil communal, les conseillers communaux doivent pouvoir se comporter de trois manières différentes, à savoir :

- en votant pour la personne proposée
- ou en votant contre cette personne
- ou en s'abstenant.

De même, lorsqu'il s'agit de présenter un candidat ou de nommer à un emploi et que plusieurs personnes sont proposées au conseil communal, les conseillers communaux doivent pouvoir se comporter de trois manières différentes, à savoir :

- en votant pour une des personnes proposées
- ou en votant contre toutes ces personnes
- ou en s'abstenant.

Afin de permettre aux conseillers communaux de voter contre toutes les personnes proposées, il est recommandé d'établir le bulletin de vote de manière à mettre une case de plus qu'il n'y a de personnes en jeu et d'y inscrire la mention « aucun ». Les conseillers qui veulent voter contre toutes les personnes proposées exprimeront leur vote en cochant la case portant la mention « aucun ».

15. Règlement d'ordre intérieur

L'article 14 de la loi communale dispose que le conseil communal se donne un règlement d'ordre intérieur qui arrête la façon dont il exerce ses attributions.

Le règlement d'ordre intérieur doit se limiter au seul **fonctionnement du conseil communal**. Celui-ci ne pourrait, par le biais du règlement, organiser les services du collège des bourgmestre et échevins, du bourgmestre, du secrétaire, ni du receveur.

Par ailleurs, le règlement d'ordre intérieur ne peut être contraire aux règles légales qui régissent le fonctionnement du conseil communal. Il ne pourrait restreindre par exemple le droit d'initiative que la loi garantit aux membres du conseil communal.

Comme la loi n'a cependant fixé que les règles essentielles relatives au fonctionnement du conseil, le règlement d'ordre intérieur peut compléter les dispositions législatives en tenant compte, dans chaque cas, des spécificités de chaque collectivité locale.

Le règlement d'ordre intérieur peut notamment réglementer les modes de votation du conseil communal, la procédure et la durée de la suspension d'une réunion du conseil communal, l'exercice par les conseillers communaux de leur droit de poser des questions au collège des bourgmestre et échevins, le temps de parole lors des réunions du conseil communal, la composition des dossiers pour les réunions.

Le règlement d'ordre intérieur n'est pas sujet à approbation. Le contrôle de l'autorité de tutelle peut toutefois s'exercer par les moyens de la suspension et de l'annulation.

16. Commissions consultatives du conseil communal

Le **conseil communal peut créer des commissions consultatives** (art. 15 de la loi communale). Celles-ci sont permanentes ou temporaires et ont un caractère consultatif. Elles préparent les délibérations du conseil. Elles ne prennent pas de décisions, mais émettent de simples avis. Lorsqu'une commission consultative procède à un vote, celui-ci ne constitue pas une décision, mais une simple indication. Le conseil communal ne s'en trouve pas lié et reste entièrement libre dans ses décisions. Les commissions consultatives peuvent se composer de conseillers communaux exclusivement, ou bien de conseillers communaux et de personnes étrangères au conseil, ou bien de personnes étrangères au conseil exclusivement.

L'organisation, le fonctionnement et les attributions des commissions consultatives sont fixés par règlement d'ordre intérieur. Celui-ci ne peut toutefois déroger au principe qui veut que dans les communes qui votent d'après le système de la représentation proportionnelle chaque groupement de candidats soit représenté dans les commissions consultatives en fonction du nombre de ses élus au conseil.

- L'application pure et simple à chaque commission de la règle de trois avec attribution d'un membre au moins à chaque groupement paraît être la méthode la plus démocratique, parce qu'elle garantit la présence de chaque groupement dans chacune des commissions constituées. Cette méthode est aussi la plus conforme aux intérêts communaux, parce qu'elle permet à la majorité et à l'opposition de collaborer au sein des commissions consultatives pour le bien des communes. Cette collaboration ne porte en rien atteinte au droit de la majorité des élus de prendre au conseil communal les décisions qu'elle juge opportunes et utiles.

- Il est également satisfait à la prescription légale dans les communes qui votent d'après le système de la représentation proportionnelle lorsque la représentation dans les commissions des différents groupements qui ont des élus au conseil communal se fait comme suit : Le nombre total des sièges dans toutes les commissions est additionné et une répartition globale proportionnelle au nombre des élus de chaque groupement est faite. Les membres des groupements auxquels il n'est pas attribué un siège dans chaque commission choisissent les commissions dont ils veulent faire partie en fonction de leurs options et priorités.

Certaines commissions communales sont obligatoires. Elles trouvent d'ailleurs leur base dans les lois spéciales. Il s'agit de la **commission scolaire**, de la **commission des loyers**, de la **commission de surveillance de l'enseignement musical** et de la **commission consultative d'intégration**.

B. Le collège des bourgmestre et échevins

1. Composition

Le collège des bourgmestre et échevins de chaque commune se compose **d'un bourgmestre et de deux échevins**. Toutefois, par exception au principe préénoncé, le nombre des échevins peut être fixé, par arrêté grand-ducal, à trois dans les communes de 10.000 à 19.999 habitants et à quatre dans les communes de 20.000 habitants et plus, sauf que le nombre des échevins de la Ville de Luxembourg peut être fixé à six.

Le nombre d'habitants à prendre en considération est celui qui résulte du dernier recensement général de la population. Si ce recensement est antérieur de plus de cinq ans à la date des élections communales ordinaires, le nombre des échevins attribués à chaque commune est fixé en tenant compte de la population réelle de chaque commune au 31 décembre de l'année précédant les élections (art. 38 de la loi communale).

Le **bourgmestre** est **nommé par le Grand-Duc** et les **échevins** sont **nommés par le Ministre de l'Intérieur** pour un terme de six ans.

Suite aux élections, une majorité des élus présente à l'autorité supérieure les personnes à nommer comme bourgmestre et échevins, toutes choisies parmi les membres du nouveau conseil communal. (art. 39 et 59 de la loi communale).

Le bourgmestre et les échevins sont les représentants du Gouvernement dans la commune, d'où le mode de leur désignation. Ils sont cependant également et principalement les organes du pouvoir communal. Voilà pourquoi ils doivent disposer de la confiance et de l'appui de la majorité des membres du conseil communal.

2. Incompatibilités

Les incompatibilités sont de droit étroit et doivent être interprétées restrictivement. Elles ne peuvent être étendues par analogie.

Les incompatibilités qui figurent à l'article 11ter de la loi communale concernent tous les membres du conseil communal. Celles qui sont prévues à l'article 11quater n'atteignent que les bourgmestres et les échevins.

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

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

3. Le chef de zone, le chef de zone adjoint au sein de leur zone d'affectation, le chef de centre ainsi que le chef de centre adjoint au sein de leur commune d'affectation, tels que définis à la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile.

* Les administrations fiscales de l'Etat sont l'Administration des contributions directes, l'Administration de l'enregistrement et des domaines, l'Administration des douanes et accises et l'Administration du cadastre et de la topographie.

Les incompatibilités établies par la loi ne peuvent être assimilées à des incapacités. Alors que ces dernières constituent des causes d'exclusion et ne permettent pas à ceux qui en sont affectés d'être nommés bourgmestre ou échevin, la nomination de ceux qui occupent une fonction incompatible avec le mandat de bourgmestre ou d'échevin doit être maintenue, si les titulaires renoncent à la fonction incriminée.

3. Prestation de serment

Les bourgmestres et les échevins prêtent, avant d'entrer en fonction, le serment suivant : « Je jure fidélité au Grand-Duc, d'observer la Constitution et les lois du pays, et de remplir avec zèle, exactitude, intégrité et impartialité les fonctions qui me sont confiées. » (art. 44 et 60 de la loi communale).

Ce serment est prêté **entre les mains du Ministre de l'Intérieur** ou de son délégué.

Le bourgmestre ou l'échevin qui, après avoir reçu deux convocations consécutives aux fins de prêter le serment, s'abstient sans motif légitime, de remplir cette formalité, est considéré comme se désistant de son mandat.

Les bourgmestres et les échevins qui exerceraient leurs fonctions sans avoir prêté le serment prescrit par la loi risquent la condamnation à l'amende de 251,- à 5.000,- euros prévue à l'article 261 du Code pénal.

4. Réunions

Le **bourgmestre est de droit président du collège des bourgmestre et échevins** (art. 49 de la loi communale).

Le collège échevinal se réunit aussi souvent que l'exige la **prompte expédition des affaires**, soit aux jours et heures fixés par son règlement d'ordre intérieur, soit sur convocation du bourgmestre (art. 50 de la loi communale).

Le collège peut fixer lui-même, par règlement d'ordre intérieur inscrit au registre des délibérations, la date de ses réunions. Cette décision n'est pas soumise à autorisation ou approbation. Toutefois, si elle contenait une stipulation illégale, elle pourrait être suspendue ou annulée conformément aux articles 103 et 104 de la loi communale.

Lorsque le collège échevinal a fixé les jours et heures de ses réunions, il faut un nouveau règlement si l'on veut modifier l'ancien. Il s'agit là de l'application du principe général du parallélisme des formes.

Le bourgmestre peut réunir d'ailleurs les échevins en dehors des jours prévus par le règlement intérieur. L'article 50 précité de la loi communale dispose en effet que le collège se réunit aussi souvent que l'exige la prompte expédition des affaires.

A défaut de règlement d'ordre intérieur le bourgmestre décide seul de la date de toutes les séances du collège. Il doit les fixer cependant de sorte que les échevins soient en mesure de participer aux réunions.

Il est à relever que le bourgmestre n'est pas tenu de faire des convocations pour les réunions ordinaires du collège échevinal fixées au règlement, à moins que celui-ci n'en dispose autrement.

La loi ne prévoit d'ailleurs pas de forme ni de délai à respecter pour les convocations aux réunions du collège des bourgmestre et échevins.

5. Lieu de la réunion

Les réunions du collège échevinal se tiennent à la maison communale ou dans un local à désigner par le collège (art. 52 de la loi communale).

Le collège peut donc tenir ses séances au domicile de l'un de ses membres ou même chez un tiers ou à tout autre endroit, p.ex. sur un chantier communal en cours. Il faut cependant dans ces cas que tous les membres y marquent leur accord.

6. Non-publicité des séances

Sauf disposition légale contraire, les réunions du collège des bourgmestre et échevins ont lieu à huis clos (art. 51 de la loi communale).

En matière électorale la loi prescrit que les réclamations tendant à l'inscription d'un électeur sur les listes électorales doivent être vidées par le collège en séance publique (art. 15 (3) de la loi électorale modifiée). Cette séance se tiendra de préférence dans la salle de réunion du conseil communal qui offre toutes les garanties liées à la publicité de la séance.

Le collège peut se faire assister par des experts lors de ses réunions. Il serait inadmissible cependant que de tierces personnes prennent régulièrement part aux délibérations (sauf bien sûr le secrétaire communal). Il a été jugé que la présence régulière du cantonnier communal aux délibérations du collège peut entraîner l'annulation des résolutions prises.

7. Votations

Le collège des bourgmestre et échevins ne peut délibérer que si **plus de la moitié de ses membres sont présents** (art. 50 de la loi communale).

En cas d'absence ou d'empêchement d'un échevin, le président du collège des bourgmestre et échevins peut remplacer l'échevin par un conseiller communal. Le remplacement est de droit dès que l'absence ou l'empêchement dépasse la durée d'un mois. Le remplaçant doit, dans tous les actes, énoncer la qualité en laquelle et la cause pour laquelle il agit comme tel. Tout remplacement est à inscrire au registre des délibérations du collège des bourgmestre et échevins.

Les résolutions du collège échevinal sont prises à la **majorité des suffrages**. Si le nombre des voix est de trois, la majorité requise est de deux. En cas de parité des voix, la voix du président est prépondérante, à moins que le président ne préfère remettre l'affaire à une autre réunion.

8. Délégation

Remplacement du bourgmestre

- En cas de maladie, d'absence ou d'autre empêchement du bourgmestre, celui-ci délègue un échevin pour le remplacer (art. 64 de la loi communale). Il en informe le Ministre de l'Intérieur.

Toute délégation se fait par un acte écrit qui sera transcrit au registre des délibérations du collège échevinal.

La délégation ainsi donnée ne met pas fin aux délégations spéciales qui ont été consenties antérieurement par le bourgmestre, par exemple en sa qualité d'officier de l'état civil.

- A défaut de délégation le service passe à un échevin suivant l'ordre établi par l'article 40 de la loi communale. D'après cet article le rang des échevins est déterminé par ordre de nomination. Il peut toutefois être modifié par une décision du collège des bourgmestre et échevins, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur. - L'échevin premier en rang ne peut décliner le remplacement du bourgmestre que s'il est lui-même malade, absent ou empêché.

Le but de la détermination du rang entre échevins n'est pas d'établir une supériorité entre échevins, mais uniquement de régler l'ordre dans lequel les échevins sont appelés à remplacer le bourgmestre.

- Si les échevins ont été nommés par un seul et même arrêté, celui qui a été nommé en premier lieu est considéré comme premier en rang.
- Si les échevins ont été nommés par des arrêtés séparés portant des dates différentes, l'échevin qui a été nommé par le premier arrêté, de date plus ancienne, occupe le premier rang.
- Si la place d'un échevin devient vacante et qu'il est pourvu à son remplacement, l'échevin nouvellement nommé occupe le second rang, lors même que l'échevin qu'il remplace était premier en rang. Il s'agit en effet d'échevins ayant en cette qualité des états de service différents qui doivent être classés suivant leur rang d'ancienneté.

- A défaut de délégation pour pourvoir au remplacement du bourgmestre et à défaut d'échevin pour remplacer le bourgmestre, le service passe au premier en rang des conseillers communaux, et ainsi de suite (art. 64 de la loi communale).

Remplacement d'un échevin

En cas d'absence ou d'empêchement d'un échevin, de vacance d'un mandat d'échevin ou de remplacement du bourgmestre par un échevin, le président du collège des bourgmestre et échevins peut remplacer l'échevin par un conseiller communal (art. 42 de la loi communale).

Le remplaçant doit, dans tous les actes, énoncer la qualité en laquelle et la cause pour laquelle il agit comme tel.

L'échevin qui remplace le bourgmestre ou le conseiller communal qui remplace un échevin pendant plus d'un mois ont droit à l'indemnité du titulaire, à moins que celui-ci n'ait été empêché par la maladie. Dans aucun cas cependant, l'échevin ne pourra cumuler son indemnité avec celle du bourgmestre (art. 48 de la loi communale).

9. Durée du mandat

Les bourgmestres et les échevins sont nommés pour un terme de six ans, c'est-à-dire pour la durée normale du mandat des conseillers élus. Ils perdent toutefois la qualité de bourgmestre ou d'échevin si, dans l'intervalle, ils cessent de faire partie du conseil communal.

Ceux qui sont désignés pour remplir une place de bourgmestre ou d'échevin devenue vacante par suite de décès, de démission ou de déchéance, achèvent le mandat de ceux qu'ils sont appelés à remplacer (art. 43 de la loi communale).

10. La démission

- La démission des fonctions de **conseiller communal** est donnée par écrit au Ministre de l'Intérieur.. Le Ministre de l'Intérieur accepte la démission du conseiller. Cette acceptation est notifiée par simple lettre à l'intéressé et sort ses effets trois jours après sa signature. Copie en est adressée au bourgmestre de la commune pour information. Le bourgmestre informe le conseil communal de la démission du conseiller dans sa prochaine séance (art. 11bis de la loi communale).

- La démission des fonctions d'**échevin** est adressée par écrit au bourgmestre qui en donne connaissance en séance publique au conseil communal. Une copie de la lettre de démission est adressée en même temps au Ministre de l'Intérieur (article 45 de la loi communale). Celui-ci dispose sur la demande de démission ; la démission ne devient effective qu'après son acceptation par le Ministre de l'Intérieur. Le démissionnaire exerce donc ses fonctions jusqu'à ce que sa démission ait été acceptée.

- La démission des fonctions de **bourgmestre** est adressée au Grand-Duc et notifiée au conseil communal. Elle ne devient effective qu'après avoir été acceptée par le Souverain (article 61 de la loi communale).

Lorsque le bourgmestre ou un échevin désire donner sa démission comme membre du conseil communal, il doit avoir préalablement obtenu sa démission comme bourgmestre ou échevin (article 11bis de la loi communale). Il procède donc en deux étapes et démissionne en premier lieu de ses fonctions de bourgmestre ou d'échevin et en second lieu de ses fonctions de conseiller communal.

Toute personne élue au conseil communal qui renonce, avant son entrée en fonctions, au mandat qui lui a été conféré, doit adresser son désistement par écrit au Ministre de l'Intérieur qui fait alors appel au suivant sur le relevé des élus pour venir siéger au conseil communal (art. 7 de la loi communale).

11. Attributions du collège des bourgmestre et échevins

Les attributions du collège sont fort nombreuses. Il est pratiquement impossible de les traiter de façon exhaustive dans le cadre du présent document.

Indépendamment des attributions qui lui sont conférées par d'autres dispositions légales, le collège des bourgmestre et échevins est chargé conformément à **l'article 57 de la loi communale** :

- 1° de l'exécution des lois, des règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels, pour autant qu'ils ne concernent pas la police ;
- 2° de la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal ;
- 3° de l'instruction des affaires à soumettre au conseil communal ainsi que de l'établissement de l'ordre du jour des réunions du conseil communal ;
- 4° de l'administration des établissements communaux et du contrôle des établissements publics placés sous la surveillance de la commune ;
- 5° de la surveillance des services communaux ;
- 6° de la direction des travaux communaux ;
- 7° de l'administration des propriétés de la commune ainsi que la conservation de ses droits ;
- 8° de l'engagement des ouvriers communaux sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, de la surveillance des fonctionnaires, employés et ouvriers de la commune ; de l'application à ces personnes des mesures qui découlent impérativement de dispositions législatives ou réglementaires en matière de congés, promotions et autres droits statutaires ;
- 9° du contrôle de la composition régulière des conseils des fabriques d'église ;
- 10° de la surveillance spéciale des hospices civils et des offices sociaux ;
Le collège visite ces établissements chaque fois qu'il le juge convenable, veille à ce qu'ils ne s'écarterent pas de la volonté des donateurs et testateurs et fait rapport au conseil des améliorations à y introduire et des abus qu'il y a découverts.
- 11° de la garde des archives, des titres et des registres de l'état civil.

Le collège agit tantôt comme organe de l'Etat, tantôt comme organe de la commune. C'est en cette dernière qualité qu'il joue un rôle essentiel. Il est donc normal qu'on en parle en premier lieu.

11.1. Le collège, organe de la commune

a) De la publication et de l'exécution des décisions du conseil communal

La loi communale charge le collège des bourgmestre et échevins de la publication des résolutions du conseil communal. Parmi ces résolutions figurent les règlements communaux dont les modalités de publication sont fixées par l'article 82 de la loi communale.

Le conseil communal prend des résolutions; le collège les exécute. Dès que le conseil aura pris une décision, son pouvoir est épuisé; celui du collège échevinal prend naissance. Si le conseil se chargeait de l'exécution de ses décisions, il empiéterait sur les attributions du collège et violerait la loi.

Il a été jugé que l'adjudication d'un travail à exécuter pour le compte d'une commune est une mesure d'exécution qui rentre exclusivement dans les attributions du collège. De même, lorsque le

conseil communal décide de louer des bâtiments communaux, il appartient au collège de passer les contrats de location.

Au cas où le collège refuserait d'exécuter les décisions du conseil, celui-ci pourrait s'adresser au Ministre de l'Intérieur afin qu'un commissaire spécial agissant aux lieu et place du collège soit désigné.

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

Il appartient au collège échevinal de préparer les dossiers à soumettre à la discussion et à la décision du conseil communal. Le collège échevinal instruit donc les affaires et les inscrit à l'ordre du jour du conseil communal lorsqu'elles sont suffisamment élaborées pour permettre une discussion et une prise de position du conseil.

c) De la direction des travaux communaux

Si le conseil communal décide de réaliser un projet, par exemple de construire une école ou de refaire une rue, l'exécution et la direction des travaux appartiennent au collège. C'est le collège, et non pas le conseil, qui désigne l'architecte et l'entrepreneur chargés des travaux.

Le conseil communal ne peut s'immiscer dans l'exécution des travaux qu'il a autorisés. Ont été annulées la délibération d'un conseil communal décidant de confier aux échevins, à l'exclusion du bourgmestre jugé trop âgé, la direction de travaux relatifs à la voirie vicinale (A.R., 3 août 1896, Rev. adm., 1896, p.414) ainsi que la délibération d'un conseil communal déléguant un échevin pour la surveillance de travaux communaux (A.R., 23 décembre 1896, Rev. adm. 1897, p. 111).

Le collège échevinal tout entier a la direction des travaux. Il ne pourrait conférer un droit de surveillance exclusif à l'un de ses membres.

d) De la surveillance des fonctionnaires, employés et ouvriers de la commune

Les fonctionnaires et employés communaux sont nommés par le conseil communal; les ouvriers sont désignés par le collège.

Tous ces agents sont placés sous l'autorité hiérarchique du collège échevinal. Celui-ci fixe les heures de bureau et répartit la besogne administrative et journalière des agents communaux (C.E., 3 juillet 1963, X c/ Administration communale de Fohren). Il accorde les congés et détermine la date à partir de laquelle ils prennent cours.

Par ailleurs, la loi communale charge le collège échevinal de l'application au personnel communal des mesures qui découlent impérativement de dispositions législatives ou réglementaires en matière de congés, de promotions ou d'autres droits statutaires.

e) Des actions judiciaires de la commune

- L'article 83 de la loi communale charge le collège échevinal de répondre en justice à toute action intentée à la commune. Aucune autorisation du conseil communal n'est nécessaire pour défendre les intérêts de la commune lorsqu'une action a été dirigée contre elle. De même, le collège échevinal peut intenter, sans avoir besoin d'autorisation, les actions en référé, les actions en possessoire et toutes les actions sur lesquelles le juge de paix statue en dernier ressort. Il n'a pas non plus besoin d'autorisation pour faire les actes conservatoires ou interruptifs de la prescription et des déchéances.

- En ce qui concerne les autres actions judiciaires dans lesquelles la commune intervient comme demanderesse, le collège échevinal a besoin d'une autorisation du conseil communal pour les intenter.

La délibération et l'autorisation doivent être spéciales pour chaque affaire. Un mandat général donné par le conseil au collège ne serait pas valable. L'autorisation pure et simple d'intenter une action en justice n'implique pas celle de se pourvoir en appel, ni en cassation. Tant le pourvoi en appel que le pourvoi en cassation nécessitent chacun une nouvelle autorisation spéciale du conseil communal.

L'autorisation du conseil communal doit être donnée préalablement à l'introduction de l'instance. La jurisprudence admet toutefois qu'elle peut intervenir en cours de procès, mais avant la décision finale.

Le collège est chargé des actions judiciaires. Il s'ensuit qu'il a seul le droit de désigner les avocats avoués, avocats et huissiers qui agiront pour le compte de la commune. Ce droit n'appartient ni au bourgmestre, ni au conseil communal.

f) Des règlements d'urgence

Aux termes de l'article 29 de la loi communale le conseil communal fait les règlements communaux. Le collège échevinal et le bourgmestre, chacun en ce qui le concerne, les exécutent.

En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes ou de menaces graves à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, le collège échevinal pourra faire des règlements et ordonnances de police, à charge d'en donner sur le champ communication au Ministre de l'Intérieur et au conseil communal. Dans ce cas, le collège pourra délibérer quel que soit le nombre des membres présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Ces règlements cesseront d'avoir effet, s'ils ne sont pas confirmés par le conseil lors de sa prochaine réunion. En cas d'inaction du collège ou à défaut de confirmation par le conseil, le Ministre de l'Intérieur pourra désigner un fonctionnaire qu'il a sous ses ordres pour prendre les règlements dont s'agit.

Le Ministre de l'Intérieur pourra suspendre l'exécution des règlements du collège et du fonctionnaire par lui désigné.

L'article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur les voies publiques dispose que le conseil communal peut, sous l'approbation des Ministres de

l'Intérieur et des Transports, réglementer la circulation et le stationnement sur une voie publique du territoire communal.

En cas d'urgence, ces règlements peuvent être pris par le collège des bourgmestre et échevins dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi. Ils sont dispensés des approbations ministérielles en attendant la confirmation éventuelle par le conseil communal.

Par ailleurs, le collège des bourgmestre et échevins peut édicter des règlements de circulation dont l'effet n'excède pas 72 heures et qui entrent en vigueur au plus tard 30 jours après la date de la décision du collège. Ces mesures sont dispensées d'une délibération confirmative du conseil communal.

g) Des missions du collège échevinal en matière de comptabilité communale

Pour cette matière il est renvoyé au titre 4 de la loi communale et au cours spécial enseigné sur la comptabilité communale.

11.2. Le collège, organe de l'Etat

Le collège des bourgmestre et échevins est chargé de **l'exécution des lois, des règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels, pour autant qu'ils ne concernent pas la police**, à moins que ce pouvoir ne lui ait été attribué par une disposition légale spéciale.

En matière électorale, il est chargé de la tenue à jour des listes électorales. Aux termes de l'article 7 (2) de la loi électorale, le collège des bourgmestre et échevins peut déléguer la fonction de procéder aux mises à jour des listes électorales à un ou plusieurs fonctionnaires communaux, âgés d'au moins vingt-cinq ans ; cette délégation est exercée sous la surveillance et la responsabilité du collège. L'arrêté de délégation est transmis au ministre de l'Intérieur. Le collège des bourgmestre et échevins statue sur les réclamations relatives aux listes électorales et convoque les électeurs pour le jour des élections tant législatives qu'européennes ou communales.

Les **hospices civils et les offices sociaux** ainsi que la garde des archives, titres et registres de l'état civil sont placés sous sa surveillance.

Le collège échevinal visite les hospices civils et offices sociaux aussi souvent qu'il le juge nécessaire. Il veille à ce que ces établissements ne s'écartent pas de la volonté des donateurs et testateurs. Il fait rapport au conseil communal des améliorations à y introduire et des abus qu'il y a découverts.

Le collège échevinal est habilité à autoriser les **loteries et tombolas** lorsque la commune est le principal lieu de l'émission des billets et que la valeur de ces billets est inférieure à un montant défini par la loi. (Loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives).

D'autres lois spéciales ont confié au collège des bourgmestre et échevins des attributions spécifiques, notamment en matière d'aménagement du territoire communal, en matière d'environnement et en matière d'établissements classés où le collège est surtout chargé de faire la procédure de publication et d'avis et d'entendre, le cas échéant, les réclamants.

Les fonctions du collège échevinal appartiennent au collège et non pas à ses membres pris individuellement. **Les décisions doivent être prises par les bourgmestre et échevins agissant**

collectivement. Sauf disposition légale spéciale contraire, le collège ne pourrait déléguer son pouvoir au bourgmestre ou à un échevin. Le collège pourrait toutefois charger un de ses membres de la préparation des décisions à prendre. Les décisions elles-mêmes doivent être prises par le collège en tant qu'organe.

C. Le bourgmestre

Attributions du bourgmestre

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

Malgré le principe collégial précité, le bourgmestre joue un rôle important et prépondérant au sein du collège des bourgmestre et échevins et de l'administration communale.

Tout comme le collège échevinal, le bourgmestre agit tantôt comme organe de la commune, tantôt comme organe de l'Etat.

1. Le bourgmestre, organe de la commune

a) Signature des actes publics

En tant qu'organe de la commune il est président du conseil communal et président du collège échevinal.

Le bourgmestre ou celui qui le remplace signe les règlements et arrêtés du conseil communal et du collège échevinal, les publications, les actes et la correspondance de la commune. Ces documents sont contresignés par le secrétaire (art. 74 de la loi communale).

Le bourgmestre peut déléguer à un ou plusieurs échevins la signature de la correspondance de la commune.

Un échevin ne peut exiger que sa signature figure sur la correspondance de la commune au même titre que celle du bourgmestre.

Le contreseing du secrétaire a pour objet de garantir la réalité des actes signés. Le fait de contresigner n'entraîne pour lui aucune responsabilité personnelle.

Le secrétaire a le droit de refuser de signer une délibération du collège, lorsqu'il est établi que celui-ci n'en a pas délibéré (Wiliquet, 4^e éd., no 1554). Mais si le secrétaire refuse de contresigner un acte régulièrement établi pour le motif qu'il n'en approuve pas le contenu, il manque à ses obligations professionnelles.

b) Règlements communaux de police

Le bourgmestre est chargé de l'exécution des règlements communaux de police. Le collège échevinal n'a pas pouvoir en la matière, sauf si des lois spéciales lui en ont attribué postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale.

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

2. Le bourgmestre, organe de l'Etat

En qualité d'organe de l'Etat, le bourgmestre a un certain nombre d'attributions :

a) Exécution des lois et règlements de police

Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements (grand-ducaux et ministériels) en matière de police. Il peut déléguer cette compétence à un ou des échevins (art. 67 de la loi communale).

Pour l'exécution de ces missions, les bourgmestres et les échevins par eux délégués ont le droit de requérir directement le concours de la force publique (art. 13-1 C.i.cr.) - (Les bourgmestres n'ont en effet plus la qualité d'officier de police judiciaire, ni d'agent de police judiciaire).

L'article 71 de la loi communale dispose que la police des spectacles appartient au bourgmestre et qu'il peut, dans des circonstances extraordinaires, interdire toute représentation, pour assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité publics.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police Grand-Ducale, le bourgmestre dispose du pouvoir d'ordonner un certain nombre de mesures de police administrative. Il s'agit de polices spéciales dans le domaine de l'instauration de périmètres de sécurité sur le territoire d'une commune, de la saisie administrative d'objets ou de substances, de la fermeture temporaire d'établissements commerciaux ainsi que de l'entrée dans des bâtiments dans certaines circonstances.

b) Réquisition

Dans les situations où la loi permet au collège échevinal de faire des règlements, c'est-à-dire en cas d'événements graves ou imprévus, lorsqu'il y a urgence de protéger les habitants contre d'éventuels dangers ou dommages, le bourgmestre ou celui qui le remplace peut requérir directement l'intervention de la force publique, à charge d'en informer sans retard le Ministre de l'Intérieur. La réquisition est faite par écrit. Les commandants sont tenus d'y obtempérer (art. 68 de la loi communale).

c) Etat civil et indigénat

Le bourgmestre remplit les fonctions d'officier de l'état civil; il est particulièrement chargé de faire observer tout ce qui concerne les actes de l'état civil et la tenue des registres (art. 69 de la loi communale).

S'il ne désire pas exercer lui-même les fonctions dont s'agit, il délègue un échevin ou un conseiller pour le remplacer. Le délégué prend le titre d'officier de l'état civil et en exerce seul toutes les attributions. Le bourgmestre ne pourra agir conjointement avec lui, car il ne saurait y avoir dans la même commune deux officiers de l'état civil instrumentant simultanément. Le bourgmestre ne peut se substituer à l'officier délégué.

En cas d'empêchement de l'officier délégué, il est remplacé momentanément par le bourgmestre, par un échevin, dans l'ordre des nominations, ou par un conseiller communal, d'après le rang d'ancienneté. Il est fait mention dans chaque acte du motif du remplacement.

Le bourgmestre a le droit de retirer à l'officier délégué la délégation qu'il lui a conférée, alors même que celui-ci voudrait la conserver. Dans ce cas, le bourgmestre reprend le titre d'officier de l'état civil.

La loi du 23 octobre 2008 sur la nationalité luxembourgeoise donne compétence aux officiers de l'état civil pour recevoir les déclarations en rapport avec la nationalité luxembourgeoise et les inscrire dans les registres prévus à cet effet.

Le secrétaire communal est chargé des écritures des actes de l'état civil et des actes d'indigénat, sous la surveillance et la responsabilité de l'officier désigné à ces fins.

Le bourgmestre peut déléguer à un ou plusieurs fonctionnaires communaux, employés communaux ou salariés à tâche principalement intellectuelle au service de la commune, les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil pour la réception des déclarations de naissance, de décès, d'enfants sans vie, de reconnaissance d'enfants naturels, de partenariat, pour les actes d'indigénat, pour la transcription, la mention en marge de tous actes ou jugements sur les registres de l'état civil, de même que pour dresser tous les actes relatifs aux déclarations ci-dessus. Les actes ainsi dressés comportent la seule signature du fonctionnaire délégué (art. 70 de la loi communale).

Cette délégation est exercée sous la surveillance et la responsabilité de l'officier de l'état civil.

L'arrêté portant délégation est transmis tant au Ministre de l'Intérieur qu'au Procureur d'Etat près le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve la commune intéressée.

Le ou les agents communaux délégués pour la réception des déclarations, la rédaction, la transcription et la mention en marge des actes de l'état civil et des actes d'indigénat prévus par l'article 70 de la loi communale peuvent valablement, sous le contrôle et la responsabilité du bourgmestre, délivrer toutes copies et extraits d'état civil et d'indigénat, quelle que soit la nature des actes.

d) Légalisation de signatures

Le bourgmestre, ou celui qui le remplace, est autorisé à légaliser des signatures conformément aux dispositions à fixer par règlement grand-ducal (article 75 de la loi communale).

La signature manuscrite donnée par le bourgmestre ou son remplaçant est valable en matière administrative sans être légalisée par une autre autorité. Il faut seulement qu'elle soit accompagnée du sceau de l'administration communale.

e) Exécution de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

Le bourgmestre a dans ses attributions l'autorisation des établissements de la classe 2.

3. Délégations

Conformément à l'article 76 de la loi communale le bourgmestre peut, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, déléguer à un fonctionnaire de l'administration communale :

- la délivrance d'extraits des registres de la population et de certificats établis en tout ou en partie d'après ces registres ;
- la légalisation de signatures et
- la certification conforme de copies de documents.

La signature des fonctionnaires délégués doit être précédée de la mention de la délégation qu'ils ont reçue.

La délégation doit se faire par un acte formel à inscrire au registre des délibérations du collège des bourgmestre et échevins.

D. Le contrôle exercé par le conseil communal sur le collège des bourgmestre et échevins

Pour exercer son contrôle le conseil doit disposer de toute une série d'**informations**. Lors des débats budgétaires et lors d'autres discussions, les membres du collège échevinal exposent les grandes lignes de leur politique et renseignent le conseil sur leurs projets.

A part ces informations, le conseil dispose de moyens spécifiques pour se procurer les renseignements nécessaires pour un contrôle éclairé de l'action de l'exécutif de la commune.

- Pour chaque point à l'ordre du jour d'une **réunion du conseil communal**, les documents, actes et pièces afférents **peuvent être consultés** pendant le délai qui sépare la convocation du jour de la réunion du conseil. L'inspection s'en fait à la maison communale, sans déplacement. Les conseillers peuvent en prendre copie, le cas échéant, contre paiement, lorsque des photocopies sont mises à leur disposition (art. 13 de la loi communale).

- Les membres du conseil communal ont par ailleurs le **droit de prendre connaissance du registre des délibérations du collège échevinal**, mais uniquement pour autant que celui-ci a trait à l'exécution de délibérations prises par le conseil communal (art. 23 de la loi communale).

- Les conseillers communaux ont également le **droit de poser au collège des bourgmestre et échevins des questions** qui concernent la gestion communale. Le collège échevinal doit y répondre soit par écrit dans le délai d'un mois soit oralement lors de la première réunion utile du conseil communal. Le règlement d'ordre intérieur du conseil en règle la forme et la manière (art. 25 de la loi communale).

La motion de censure

Lorsque la majorité des membres du conseil communal sont défavorables au collège échevinal, ils peuvent en provoquer la démission (art. 37 de la loi communale).

La mise en œuvre de la responsabilité politique du collège échevinal est toutefois relativement compliquée. D'abord, le conseil communal refuse de voter le projet de budget présenté par le collège échevinal. Ensuite, le conseil est saisi par l'intermédiaire du bourgmestre ou de celui qui le remplace d'une motion de censure formulée par écrit et appuyée par un tiers au moins des membres du conseil. Le vote n'en peut avoir lieu que cinq jours au moins et vingt jours au plus tard après le dépôt de la motion. Lors du vote, seuls sont recensés les suffrages favorables à la motion de censure. Celle-ci n'est adoptée que si la majorité des membres du conseil s'y rallient. En cas d'adoption, les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déclarés démissionnaires. Le bourgmestre est démissionné par le Grand-Duc et les échevins sont démissionnés par le ministre de l'Intérieur.

La motion de censure n'est pas recevable lors du vote sur le budget de l'année au cours de laquelle a lieu le renouvellement intégral des conseils communaux.

E. Les devoirs de délicatesse des membres du corps communal

- L'article 20 de la loi communale interdit à tout membre du corps communal (bourgmestre, échevin ou conseiller communal) ainsi qu'au secrétaire et au receveur d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels ils ont un **intérêt direct**, soit personnellement, soit comme chargé d'affaire ou fondé de pouvoir ou auxquels leurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct. Cette interdiction s'applique tant aux discussions qu'au vote sur les affaires visées. Lors des réunions du conseil communal les intéressés ne sont toutefois pas tenus de quitter la salle, mais ils doivent se retirer dans l'enceinte réservée au public. S'il s'agit cependant d'une affaire sur laquelle le conseil délibère à huis clos, de même que lors des réunions du collège échevinal, qui ne sont pas publiques, alors les intéressés sont obligés de quitter la salle lors de la délibération sur un objet les concernant.

Par intérêt direct, au sens de la loi, on entend un intérêt matériel, né et actuel, appréciable en argent. Un intérêt indirect et éventuel ne suffirait pas.

Exemples :

- a) La nomination d'un receveur a été annulée, parce que son oncle avait participé à la délibération.
- b) La nomination d'un artisan, fils du bourgmestre, serait annulée, si le père prenait part à la délibération.
- c) Par contre, un conseiller communal qui a épousé la sœur de l'épouse d'un candidat à un emploi communal peut participer à la nomination de ce candidat, aucun lien de parenté ni d'alliance n'existant entre lui et le candidat à l'emploi.

La délibération du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins prise en violation de l'article 20 alinéa 1^{er} est annulable.

- La loi communale ne se contente pas d'interdire aux membres du conseil communal, au secrétaire et au receveur, de participer aux délibérations auxquelles ils ont un intérêt direct, elle leur défend également d'intervenir comme **avocat, avoué ou chargé d'affaires** dans les procès dirigés contre la commune. Ils ne pourront, en la même qualité, servir la commune, si ce n'est gratuitement.

- L'article 20 interdit également aux membres du corps communal, au secrétaire et au receveur de prendre part, directement ou par personne interposée, à **aucun marché de travaux, de fourniture ou de services pour la commune**.

Exemples :

- a) Un médecin, échevin, ne peut être chargé dans sa commune de procéder aux vaccinations, moyennant indemnité.
- b) Un conseiller communal ne pourrait participer aux adjudications qui ont pour objet des fournitures à faire à la commune et des travaux à exécuter pour la commune.

- c) Un conseiller communal, pas plus que le secrétaire et le receveur, ne peuvent, en qualité d'agent d'assurances, assurer les bâtiments appartenant à la commune.
- d) Un conseiller communal qui est notaire, n'a pas le droit de dresser des actes où la commune est partie. Pareillement, tout membre du corps communal qui exerce une profession libérale (architecte, expert-comptable ...) ne peut commercer avec la commune.

L'interdiction de prendre part aux marchés de travaux, de fourniture ou de services s'applique également aux sociétés civiles, en nom collectif, en commandite simple ou à responsabilité limitée dans lesquelles le membre du corps communal, le secrétaire ou le receveur est associé, gérant ou mandataire salarié. Elle vaut encore pour les sociétés par actions ou coopératives dans lesquelles l'une des autorités communales prémentionnées est administrateur chargé de la gestion courante ou employé dirigeant.

En ce qui concerne la participation des membres du collège des bourgmestre et échevins dans certaines sociétés, la loi étend l'interdiction de participer aux marchés de travaux, de fournitures et de services aux sociétés par actions et aux sociétés coopératives dans lesquelles un membre du collège échevinal appartient au conseil d'administration. Si toutefois un membre du conseil communal qui n'est ni bourgmestre, ni échevin, ou le secrétaire ou le receveur fait partie du conseil d'administration d'une société par actions ou d'une société coopérative, alors l'interdiction ne joue pas. L'intéressé devra toutefois veiller à ne pas participer aux délibérations ayant trait à un marché avec une pareille société.

L'interdiction de prendre part aux marchés de travaux, de fourniture et de services comporte toutefois **deux exceptions** prévues par la loi.

- Elle ne s'applique pas aux fournitures et prestations urgentes de faible envergure faites par un commerçant ou un artisan, lorsqu'aucune autre entreprise de la même branche n'existe dans la commune ou dans le voisinage.

- Elle ne s'applique pas non plus aux sociétés visées par l'article 173bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, c'est-à-dire aux sociétés de droit privé dans lesquelles la commune a pris une participation financière en vue d'une œuvre ou d'un service d'intérêt communal et qu'elle peut être amenée de ce fait à déléguer l'un ou l'autre de ses dirigeants au conseil d'administration de ladite société.

Les dispositions de l'article 20 ont pour objet **d'éviter tout ce qui pourrait jeter la suspicion sur les personnes chargées d'un mandat public.**

Les infractions à l'article 20, alinéa 3 précité sont d'ailleurs punies par l'article 245 du Code pénal qui frappe les contrevenants de peines correctionnelles :

« art. 245 – Toute personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, toute personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, aura pris, reçu ou conservé quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont elle avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance ou qui, ayant mission d'ordonner le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire, y aura pris un intérêt quelconque, sera puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, et d'une amende de 500 euros à 125.000

euros, et pourra, en outre être condamnée à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, des emplois ou offices publics.

La disposition qui précède ne sera pas applicable à celui qui ne pouvait, en raison des circonstances, favoriser par sa position ses intérêts privés et qui aura agi ouvertement. »

1° En édictant l'article 245 du Code pénal, le législateur a entendu ériger en délits certains faits qui peuvent être incriminés comme délits d'immixtion, parce que le législateur a voulu que le fonctionnaire public fût à l'abri même du plus léger soupçon de trafic personnel et que partant la simple mise en contact de l'intérêt du fonctionnaire avec l'intérêt public qu'il est chargé d'administrer ou de surveiller fût prohibé; il s'ensuit que le délit existe indépendamment de la mauvaise foi ou d'un préjudice quelconque causé par le délinquant, alors que la loi réprime le simple fait matériel de l'immixtion. - Cour 5 mars 1952 - P. 15. 286.

2° En édictant l'article 245 du code pénal, le législateur a eu l'intention non seulement de mettre le fonctionnaire, l'officier public ou la personne chargée d'un service public à l'abri des tentations qui peuvent naître lorsque l'intérêt public et l'intérêt privé sont mis en concurrence, mais encore d'élever l'exercice des fonctions publiques au-dessus de tout soupçon d'immixtion, d'ingérence ou de malversation. Dans le souci d'extirper tout abus et même la seule possibilité d'un abus, le législateur a visé tout intérêt quelconque, matériel ou moral, si faible soit-il. - Le délit d'ingérence existe par le simple fait matériel de l'ingérence, en absence même de tout préjudice et de toute intention dolosive dans le chef de l'agent. - Cour 5 janvier 1977, P. 23, 487.

5. LA TUTELLE ADMINISTRATIVE ET LES VOIES DE RECOURS

La Constitution, en conférant aux communes l'autonomie communale - c'est-à-dire le droit de gérer elles-mêmes les intérêts exclusivement locaux - n'a pas voulu que les communes puissent porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat. C'est la raison pour laquelle l'article 107 de la Constitution organise aussi le contrôle de la gestion communale. Ce contrôle, appelé « tutelle administrative » est exercé par le Grand-Duc et le Ministre de l'Intérieur. La tutelle, exercée par le pouvoir étatique sur les communes, est organisée par la loi, qui prévoit différentes mesures de contrôle à l'égard des actes des autorités communales.

(Il est renvoyé au chapitre 3. L'autonomie communale dans la législation luxembourgeoise)

Dans la suite sera fourni un aperçu sur le régime de la tutelle administrative tel qu'il est prévu par la législation communale.

En droit communal, on entend par tutelle administrative l'ensemble des contrôles auxquels sont soumis les communes, les syndicats de communes et les établissements publics placés sous la surveillance des communes.

La tutelle administrative se résume dans un ensemble de pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieure aux fins d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiètements des organes des collectivités locales.

En matière de tutelle administrative, on distingue généralement la tutelle sur les actes de la tutelle sur les personnes. Avant de décrire les différentes formes de tutelle, nous allons examiner brièvement les organes impliqués dans le contrôle tutélaire des communes.

A. Les organes de la tutelle

La tutelle administrative est exercée par le Grand-Duc et par le Ministre de l'Intérieur.

Le pouvoir tutélaire proprement dit (annulation, suspension, approbation, substitution d'action) est détenu par le Grand-Duc et par le Ministre de l'Intérieur, selon les modalités exposées ci-dessous.

Dans certaines matières, la tutelle d'approbation est exercée par le Ministre de l'intérieur conjointement avec un autre membre du Gouvernement (p.ex. transports, éducation nationale, culture, ...).

B. Les moyens de tutelle administrative

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

1. La tutelle sur les actes

La tutelle administrative sur les actes est destinée à sanctionner la légalité des actes des autorités communales.

Les différents procédés de tutelle peuvent être regroupés en procédés de tutelle générale et procédés de tutelle spéciale, suivant qu'ils s'appliquent indistinctement à tous les actes émanant des autorités communes ou seulement à certains actes spécialement désignés.

Les procédés de tutelle générale sont : la tutelle d'annulation, la tutelle de suspension et la nomination d'un commissaire spécial.

Les procédés de tutelle spéciale sont : la tutelle d'approbation et la substitution d'action.

a) La tutelle d'annulation

La tutelle d'annulation est un moyen de tutelle générale réservé au Grand-Duc, applicable à tous les actes des autorités communales. Elle trouve sa base légale à l'article 103 de la loi communale. La tutelle d'annulation confère au chef de l'Etat le pouvoir d'annuler les actes collectifs et individuels des autorités communales qui sont contraires à la loi ou à l'intérêt général. L'arrêté d'annulation doit être motivé et indiquer les moyens légaux ou les éléments d'intérêt général qui sont en cause et qu'il s'agit de protéger.

Cette forme de tutelle peut s'appliquer indistinctement à tous les actes émanant des autorités communales, c'est-à-dire du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins, du bourgmestre, du receveur ainsi que des organes des syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes.

b) La tutelle de suspension

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

La suspension s'applique aux mêmes actes des mêmes autorités communales que l'annulation.

c) La tutelle d'approbation

L'approbation consiste dans le consentement donné par une autorité supérieure (ici : le Grand-Duc ou un Ministre) à un acte ou à une décision d'une autorité soumise à son contrôle (ici : une commune, un syndicat de communes ou un établissement public placé sous la surveillance d'une ou de plusieurs communes) et qui confère plein effet à cet acte ou à cette décision.

La tutelle d'approbation est une tutelle spéciale, alors qu'elle n'atteint que les actes limitativement énumérés par les différentes dispositions spéciales qui lui servent de base légale.

Dans certains cas, la tutelle d'approbation est exercée par le Grand-Duc. Dans la plupart des cas, toutefois, elle est réservée au Ministre de l'Intérieur seul, parfois conjointement avec un autre ministre.

Les délibérations des conseils communaux soumises à approbation sont énumérées limitativement dans les textes légaux, les plus importants étant repris ci-après.

Les actes des communes énumérés à l'article 106 de la loi communale constituent le volume le plus important des actes soumis à approbation.

Relevé des matières soumises à approbation		
Matière	Organe d'approbation	Base légale
Etablissement, changement et suppression des impositions communales et des règlements y relatifs	Grand-Duc	Constitution, article 107 Loi communale, article 105
Tableau des préséances du conseil communal	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 11
Lieu de réunion du conseil communal	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 22
Jetons de présence à accorder aux membres du conseil communal, des commissions consultatives et des commissions administratives des hospices civils	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 27
Délibérations fixant des peines d'amende spéciales (jusqu'à 2.500 euros) pour certaines contraventions communales	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 29
Création de tout emploi communal et nomination, révocation et démission des fonctionnaires et des employés de la commune	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 30
Révocation des membres des commissions administratives des hospices civils	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 31
Modification du rang des échevins	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 40
Fixation des indemnités des bourgmestre et échevins	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 55
Fixation de l'indemnité du président de la commission administrative de l'hospice civil	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 55
Certaines décisions relatives aux secrétaires en commun de plusieurs communes	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 88
Délégation de compétence au secrétaire adjoint	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 89
Remplacement du secrétaire communal en cas d'empêchement pour une longue durée	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 90
Certaines décisions relatives aux receveurs en commun de plusieurs communes	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 93
Remplacement du receveur communal en cas d'empêchement pour une longue durée	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 96
Nomination d'un garde champêtre	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 98
Les acquisitions d'immeubles ou de droits immobiliers, si la valeur en dépasse 250.000 euros	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106

Les aliénations et échanges de biens ou droits immobiliers de la commune, les partages de biens immobiliers indivis, à moins que ces partages soient ordonnés par l'autorité judiciaire, les constitutions d'hypothèques, les emprunts, les garanties d'emprunts, les ouvertures de crédits, le tout si la valeur en dépasse 50.000 euros. Cette somme pourra être relevée par règlement grand-ducal.	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Les baux immobiliers dont la durée dépasse trois ans et dont le loyer annuel dépasse la somme de 10.000 euros	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
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	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Les dispositions entre vifs ou par testament au profit des communes	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Les règlements ou tarifs relatifs à la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité, au prix de location des places dans les halles, foires, marchés et abattoirs, aux droits de pesage et à tous les autres tarifs dus pour rémunération de services prêtés par la commune	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
La reconnaissance, le classement, le déclassement et la suppression des rues et chemins communaux conformément aux lois et règlements y relatifs	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Le changement du mode de jouissance des biens communaux	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Les projets de construction, de grosses réparations, de démolition des édifices communaux, le tout si le montant en dépasse 500.000 euros, somme qui pourra être relevée par règlement grand-ducal. Les projets comprennent le devis, les plans et les cahiers des charges	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Les transactions et les conventions d'arbitrage portant sur des litiges d'une valeur supérieure à 100.000 euros. Cette somme pourra être relevée par règlement grand-ducal	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Les conventions dont la valeur dépasse 100.000 euros. Cette somme pourra être relevée par règlement grand-ducal.	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, art. 173ter
Crédits budgétaires pour engagements nouveaux	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 119
Arrêté définitif du budget	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 124

Crédits budgétaires nouveaux ou supplémentaires en cours d'exercice	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 127
Budget rectifié	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 129
Délibération du collège des bourgmestre et échevins ordonnant sous sa responsabilité une dépense pour laquelle aucun crédit n'est prévu au budget	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 132
Nomination par le conseil communal d'une personne conformément à l'article 1 ^{er} point 2 de la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux	Ministre de l'Intérieur	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 1 ^{er}
Nomination provisoire à un emploi communal	Ministre de l'Intérieur	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 3
Nomination définitive d'un fonctionnaire à la fin du service provisoire et en cas de réussite à l'examen d'admission définitive	Ministre de l'Intérieur	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 5
Fixation de la rémunération des employés privés et des ouvriers communaux	Ministre de l'Intérieur	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 22
Création d'emplois à mi-temps	Ministre de l'Intérieur	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 34
Autorisation à des fonctionnaires à travailler à mi-temps	Ministre de l'Intérieur	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 34
Projets d'aménagements généraux et particuliers. (Création et modification de zones vertes)	Ministre de l'Intérieur (Ministre de l'Environnement)	Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, articles 18 et 30. (Loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, article 5)
Principe des travaux, fournitures et services, projets de travaux et crédits nécessaires	Ministre de l'Intérieur	Règlement grand-ducal d'exécution du 8 avril 2018 de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics article 144
Règlements de circulation temporaires et permanents	Ministre de l'Intérieur Ministre des Transports	Loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, article 5

Règlements des administrations communales tendant à interdire ou à restreindre l'établissement de terrains de camping publics ou le camping sur terrains privés	Ministre de l'Intérieur Ministre du Tourisme	Loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping, article 8

d) La substitution d'action

On parle de substitution d'action lorsque l'autorité tutélaire se substitue à l'autorité sous tutelle pour agir légalement en ses lieu et place.

Il existe deux formes de substitution d'action : la désignation d'un commissaire spécial, qui est une mesure de tutelle générale, et la mesure d'office, qui est une mesure de tutelle spéciale.

(1) La désignation d'un commissaire spécial

La désignation du commissaire spécial est prévue à l'article 108 de la loi communale. Elle appartient au Ministre de l'Intérieur et doit être précédée de deux avertissements consécutifs restés infructueux, adressés par courrier recommandé aux autorités communales défailtantes avec accusé de réception.

La mesure consiste à envoyer sur les lieux un ou plusieurs commissaires spéciaux à l'effet de recueillir les renseignements et observations demandés et de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et les règlements généraux ou par les décisions du Ministre de l'Intérieur. L'envoi du commissaire spécial se fait aux frais des autorités communales en retard de satisfaire aux avertissements.

Sauf en cas d'urgence dûment constaté dans l'arrêté de nomination du commissaire spécial, ce dernier ne peut être envoyé qu'après l'expiration d'un délai de huit jours à partir de la réception du deuxième avertissement.

Contre l'arrêté de nomination du commissaire spécial, un recours est ouvert devant le Tribunal Administratif qui statue comme juge du fond et en dernière instance. Le recours doit être introduit dans les dix jours à partir de la réception du deuxième avertissement ; il n'est pas suspensif. Dans le même délai, copie du recours est notifiée à l'autorité qui a envoyé les avertissements.

A défaut de recours ou si celui-ci est rejeté, le recouvrement des frais exposés pourra être poursuivi comme en matière de contributions directes, sur l'exécutoire du Ministre de l'Intérieur.

(2) La mesure d'office

La mesure d'office est un procédé de tutelle très radical. En prenant la mesure d'office, l'autorité de tutelle se substitue à l'organe défailtant pour prendre une décision en ses lieu et place. Ce procédé est prévu dans le domaine de la gestion des finances publiques et dans celui du maintien de l'ordre public.

(a) En matière de finances publiques communales

La mesure d'office est prévue pour les cas suivants :

- Le Ministre de l'Intérieur redresse le budget qui n'est pas conforme aux lois et règlements. (Loi communale, article 124)
- 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 limité aux dépenses obligatoires ainsi qu'aux recettes et aux dépenses indispensables au fonctionnement de la commune. (Loi communale, article 125)
- Dans tous les cas où le conseil communal chercherait à éluder le paiement des dépenses obligatoires que la loi met à sa charge, en refusant leur allocation en tout ou en partie, le Ministre de l'Intérieur, après avoir entendu le conseil communal, portera d'office la dépense au budget, dans la proportion du besoin, sans préjudice du recours prévu à l'article 107. (Loi communale, article 125)
- Si le collège des bourgmestre et échevins refuse ou omet d'ordonnancer les dépenses que la loi met à charge de la commune, le Ministre de l'Intérieur peut ordonner que la dépense soit immédiatement payée. Cette décision tient lieu de mandat et le receveur est tenu d'en acquitter le montant. (Loi communale, article 133)
- Si le collège des bourgmestre et échevins refuse ou omet d'établir un titre pour une recette due, le Ministre de l'Intérieur peut ordonner que la recette soit immédiatement recouvrée. Cette décision tient lieu de titre de recette imposant au receveur l'obligation de faire rentrer les montants en question. (Loi communale, article 137)
- Dans tous les cas où les budgets, comptes ou autres documents ne sont pas présentés dans les délais prescrits, le Ministre de l'Intérieur peut, conformément à l'article 108 de la loi communale, désigner un commissaire spécial qui exécutera aux frais des personnes en défaut les travaux en souffrance. (Loi communale, article 165)
- Le Ministre de l'Intérieur peut rectifier les comptes arrêtés pour faux, erreur, omission ou double emploi. (Loi communale, article 167)

(b) En matière de maintien de l'ordre public

Dans certains cas d'atteinte à l'ordre public et d'événements extraordinaires, le ministre de l'Intérieur peut substituer aux autorités communales défaillantes un fonctionnaire chargé de prendre immédiatement les mesures de police nécessaires et de requérir, en cas de besoin, l'intervention de la force publique.

Ces mesures sont prévues à l'article 58 (règlements et ordonnances en cas d'urgence) et à l'article 110 de la loi communale (réquisitions et autres mesures urgentes).

2. La tutelle sur les personnes

La tutelle sur les personnes est soit individuelle (révocation d'un bourgmestre ou d'un échevin), soit collective (dissolution du conseil communal). Elle s'apparente au pouvoir disciplinaire.

La tutelle sur les personnes prises individuellement n'existe qu'à l'égard des bourgmestre et échevins qui sont à la fois organes communaux et représentants de l'Etat. Elle n'existe pas à l'égard des conseillers communaux.

On retrouve la tutelle sur les personnes dans les dispositions suivantes de la législation.

a) La dissolution du conseil communal, mesure collective

L'article 107, alinéa 3, de la Constitution confère au Grand-Duc le droit de dissoudre le conseil communal. Ni la Constitution, ni la loi communale ne précisent les conditions dans lesquelles la dissolution peut avoir lieu.

Il faut toutefois se rendre compte qu'il s'agit d'un acte très grave qui ne se justifierait que dans l'intérêt du fonctionnement du conseil communal lui-même.

b) Les mesures individuelles

Le bourgmestre et les échevins ne participent pas seulement à l'administration de la commune; ils sont aussi les représentants du pouvoir central dans la commune. Voilà pourquoi la loi communale attribue au Gouvernement un pouvoir disciplinaire à leur égard, pouvoir qui n'existe pas à l'égard des conseillers communaux.

En cas d'inconduite notoire, de faute ou de négligence graves, les échevins peuvent être suspendus de l'exercice de leurs fonctions par le Ministre de l'Intérieur pour un temps qui ne pourra excéder trois mois, sauf à être renouvelé par décision motivée (art. 41 de la loi communale). Le bourgmestre peut être suspendu de l'exercice de ses fonctions par le Grand-Duc dans les mêmes cas et aux mêmes conditions (art. 63 de la loi communale).

Le Ministre de l'Intérieur peut même démettre de leurs fonctions les échevins. Il appartient cependant au Grand-Duc de révoquer les échevins des villes et les bourgmestres.

Le bourgmestre ou l'échevin démis ne peut siéger au collège des bourgmestre et échevins jusqu'au renouvellement du conseil communal qui suit sa démission.

Les expressions « inconduite notoire » ou « négligence grave » ne sont pas définies ou précisées par la loi. Elles sont fort vagues et laissent une large liberté d'appréciation au pouvoir central. La jurisprudence administrative belge dont on lira ci-après quelques exemples affirme qu'un fait unique d'inconduite peut suffire, à cause de la gravité du scandale qu'il occasionne, à rendre impossible et contraire à l'intérêt général le maintien de son auteur dans les fonctions de bourgmestre ou d'échevin (Rev. adm. 1886, p. 496).

Exemples :

- a) Doit être considéré comme étant d'une inconduite notoire, le bourgmestre ou l'échevin qui se livre habituellement à l'ivrognerie et d'une manière plus ou moins scandaleuse (Wiliquet, 4^e éd., 126).

- b) Il y a lieu d'infliger une punition disciplinaire au bourgmestre qui refuse à l'autorité judiciaire le concours qu'il est de son devoir de lui prêter à l'occasion d'un homicide commis dans la commune (A.R., 23 février 1869, Rev. adm., 1870, p. 346).
- c) Il y a inconduite notoire lorsque le bourgmestre ou un échevin est coupable de dissimulation d'irrégularités commises en matière de comptabilité communale (Dép. Min. Int., 28 avril 1870, Macar, n° 195).
- d) Un bourgmestre a été révoqué pour falsification de deux délibérations du conseil communal (A.R., 3 novembre 1920, Rev. adm., 1921, p. 270).
- e) A commis un acte d'inconduite notoire justifiant la révocation, le bourgmestre qui fait l'objet de poursuites judiciaires du chef de corruption et de concussion et qui n'a pas contesté l'existence des faits qui lui sont reprochés (A. R., 4 septembre 1930, Rev. adm., 1931, p. 269).

Le bourgmestre et les échevins ne sont soumis qu'à l'action disciplinaire du Gouvernement. Ni le conseil communal, ni le collège échevinal n'ont le droit d'exercer cette action, même sous une forme mitigée par exemple en exprimant des regrets contenant un blâme à l'égard du bourgmestre ou des échevins, sauf en faisant usage de la motion de censure prévue à l'article 37 de la loi communale.

Sont contraires à la loi et partant annulables les délibérations du conseil communal concernant un acte du bourgmestre ou critiquant sa gestion, invitant le bourgmestre à donner sa démission, regrettant l'attitude prise par le collège échevinal au sujet de la passation d'un acte de vente ou contenant des remarques blessantes à l'égard du bourgmestre.

Le Grand-Duc ou le Ministre de l'Intérieur ont bien le droit de prononcer la révocation ou la suspension dans les cas déterminés par la loi; ils commettraient cependant un excès de pouvoir en infligeant aux bourgmestres et échevins des peines moindres, non prévues par la loi à savoir l'avertissement, la réprimande ou la retenue de l'indemnité. Leurs décisions encourraient la sanction du Tribunal administratif devant lequel un recours en annulation ne manquerait pas d'être porté.

L'article 63 de la loi communale dit expressément que le bourgmestre suspendu ou révoqué est préalablement entendu par le Ministre de l'Intérieur ou son délégué. La loi reste cependant muette sur le point de savoir si les échevins révoqués ou suspendus doivent être entendus préalablement au prononcé de la sanction. Il est toutefois certain qu'en vertu des principes généraux du droit, les intéressés doivent être informés des faits qui leur sont reprochés et mis à même de les discuter et de présenter leurs défenses et observations. Il doit être ainsi même lorsque les mesures disciplinaires projetées ont pour cause un geste sanctionné par une condamnation judiciaire.

Les bourgmestres et échevins révoqués ou suspendus qui continuent à exercer leurs fonctions tombent sous l'application de l'article 262 du Code pénal qui prévoit une peine d'emprisonnement de huit jours à un an et une amende de 251 à 5.000 euros.

Aux termes de l'article 164 de la loi communale, les bourgmestre et échevins peuvent par ailleurs être déclarés personnellement responsables des dépenses qu'ils ont mandatées en violation des lois et règlements et des recettes qui n'ont pu être recouvrées par leur faute. Dans ces cas, le Ministre de l'Intérieur ordonne que l'action en recouvrement soit portée devant le tribunal compétent. Elle peut être exercée au nom de la commune, soit par citation directe soit, si le Ministre l'ordonne, par les soins du ministère public.

C. Les voies de recours contre les mesures de tutelle

Contre les mesures de tutelle, un recours juridictionnel est toujours possible.

L'article 107 de la loi communale ouvre un recours en annulation aux autorités communales dont la décision à caractère individuel ou réglementaire a fait l'objet d'une annulation ou d'un refus d'approbation par le Grand-Duc, par le Ministre de l'Intérieur ou par une autre autorité de tutelle. Ce recours est porté devant la Cour administrative, par application de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

En ce qui concerne les délibérations des conseils communaux qui sont soumises à l'approbation d'une autorité supérieure il y a lieu de relever que lorsqu'un délai de trois mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision (approbation ou refus d'approbation) de la part de l'autorité supérieure, les autorités communales peuvent considérer leur délibération comme rejetée (= refus d'approbation) et se pourvoir devant la Cour administrative.

Contre l'arrêté de nomination d'un commissaire spécial, un recours spécial en pleine juridiction est ouvert devant le Tribunal Administratif. Contrairement au droit commun qui prévoit un délai de trois mois, ce recours doit être intenté dans les dix jours à partir de la réception du deuxième avertissement. Le Tribunal statue comme juge du fond.

6. LES COMPETENCES DES COMMUNES ET L'EXERCICE DE CES COMPETENCES

A. Cadre légal général

« **Le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal**; il délibère ou donne son avis toutes les fois que ses délibérations ou avis sont requis par les lois et règlements ou demandés par l'autorité supérieure. » (art. 28 de la loi communale).

L'action du conseil communal est différente suivant qu'elle s'exerce dans le domaine purement communal ou qu'elle porte sur des affaires qui lui sont soumises par l'autorité supérieure. Dans le premier cas, il prend des décisions, dans le deuxième, il émet de simples avis.

Le pouvoir de décision du conseil communal est donc général pour tout ce qui est d'intérêt communal. L'intérêt communal « comporte le nécessaire, l'utile et l'agréable de la collectivité communale. C'est une notion de fait qui évolue dans le temps et dans l'espace » (Wilkin).

Les affaires purement communales ont été définies plus particulièrement par deux décrets de la Révolution française, à savoir le décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et le décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

L'article 50 du **décret du 14 décembre 1789** relatif à la constitution des municipalités dispose que : « Les fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives, sont de régir les biens et revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs; de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. »

Le titre XI. - Des juges en matière de police - du **décret des 16-24 août 1790** sur l'organisation judiciaire dispose en son article 3 que les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont :

1. Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute ; et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles ;
2. Le soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique, tels que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens ;
3. Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;
4. L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique ;

5. Le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district ;

6. Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces. »

Ces décrets confèrent aux communes leurs missions originaires obligatoires, à savoir de gérer leur territoire et leur patrimoine par leurs moyens humains et financiers et de réglementer la vie en communauté de leurs citoyens dans les domaines essentiels que sont l'hygiène, la sécurité et la paix.

Les **missions originaires des communes** ancrées dans les décrets de la Révolution française ont été précisées et approfondies au cours du temps.

La **Constitution** a confié elle-même directement certaines missions aux communes : la gestion de leur territoire et de leur patrimoine (article 107), le pouvoir réglementaire (article 107), le droit d'établir des impositions communales (article 107), l'état civil (article 108), l'organisation de l'enseignement primaire (articles 23 et 107).

Différentes lois ont au fil du temps soit concrétisé les missions originaires des communes, soit confié de nouvelles attributions obligatoires au secteur communal, soit partagé des compétences entre l'Etat et les communes. Les attributions actuelles les plus importantes des communes sont précisées ci-après sous B.1.

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

Le pouvoir communal ne se trouve pas sur un pied d'égalité avec les pouvoirs de l'Etat. Bien que d'origine constitutionnelle, il constitue un pouvoir subordonné en ce sens qu'il est fonction de la loi et qu'il n'existe que dans les limites que celle-ci détermine. Encore les intérêts confiés aux autorités communales ne peuvent-ils concerner que les objets purement locaux, à l'exclusion de ceux qui sont d'intérêt national et de ceux qui sont assurés par le secteur privé. D'après Wilkin, l'intérêt local « comporte le nécessaire, l'utile et l'agréable de la collectivité communale. C'est une notion de fait qui évolue dans le temps et dans l'espace ».

B. Les attributions actuelles les plus importantes des communes

1. Les missions obligatoires et leur cadre légal

L'énumération qui suit décrit les missions obligatoires des communes dans leur cadre légal actuel en indiquant les limites et contraintes tracées par le législateur et en mentionnant le cas échéant des missions facultatives complémentaires découlant du choix effectué par les communes pour organiser la mise en œuvre d'une mission obligatoire.

Constituent des missions obligatoires :

- l'aménagement du territoire communal,
- le pouvoir réglementaire et de police,
- la gestion de l'eau (fourniture en eau potable, assainissement des eaux usées),
- la gestion de certains déchets,
- voirie communale et la réglementation de la circulation,
- différentes missions en matière de protection de l'environnement (lutte contre le bruit, établissements classés),
- l'organisation de l'enseignement fondamental et l'encadrement périscolaire
- l'état civil,
- l'aide sociale,
- les inhumations (cimetières, incinération, dispersion des cendres).

2. Les missions facultatives des communes et leur cadre légal

Les missions facultatives des communes sont des **services que les communes ont librement choisi d'offrir à leurs habitants sans y être obligées par le législateur**. Il s'agit de services utiles ou agréables à la population, mais non indispensables. La plus ou moins grande offre d'une commune en services de ce genre dépend des moyens financiers dont dispose encore la commune après l'accomplissement en bonne et due forme de ses missions obligatoires.

En quoi peuvent consister ces missions facultatives ?

Rappelons que le Constituant, en décrétant que les communes forment des collectivités autonomes gérant leur patrimoine et leurs intérêts propres, a confié à ces autorités publiques locales, autonomes vis-à-vis du pouvoir central sous réserve de la tutelle administrative, la gestion de l'ensemble des intérêts locaux et leur a reconnu le droit de créer à cet effet les services publics qu'elles jugent nécessaires. Le Constituant, en prévoyant une surveillance de la gestion communale par une autorité supérieure, a voulu assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiètements des organes des collectivités locales.

Par ailleurs, le pouvoir communal se trouve cantonné de par sa nature au **territoire communal**. Encore l'intérêt communal ne peut-il concerner que les **objets purement locaux**, à l'exclusion de ceux qui sont d'intérêt national. L'intérêt communal est un intérêt public pour la commune, c'est-à-dire pour la collectivité territoriale de ses habitants. Pour qu'un service puisse valoir comme étant d'intérêt communal il faut que l'acte considéré en lui-même présente pour la communauté un intérêt direct et précis.

Les missions facultatives des communes se situent donc à l'intérieur du cadre ainsi délimité de l'intérêt communal.

Parmi les choix possibles de services facultatifs à offrir, les communes sont souvent guidées par la politique de l'Etat qui accorde pour l'investissement dans différents services une plus ou moins grande participation financière. Cette politique de l'Etat se trouve parfois fixée dans un cadre légal qui définit alors les conditions et modalités d'octroi de la subvention.

On peut citer, à titre d'exemples :

- l'enseignement musical,
- le sport,
- l'infrastructure touristique,
- les infrastructures en faveur de la jeunesse,
- les infrastructures pour le 3^e âge,
- les infrastructures culturelles telles que théâtres, musées, centres culturels, ...

Pour être complet, il y a lieu de mentionner que les communes peuvent évidemment, si leur situation financière le permet, choisir d'offrir à leurs habitants des services qui sont exclusivement à charge de la commune et qui ne bénéficient pas d'une aide étatique.

C. Exercice des compétences communales

Les moyens à disposition des communes pour assurer l'exécution de leurs missions

Pour permettre aux communes d'accomplir leurs missions tant obligatoires que facultatives le législateur a mis à leur disposition certains moyens. D'un côté les communes peuvent réaliser leurs attributions en régie propre; d'un autre côté la loi leur offre différents moyens de collaboration avec d'autres entités juridiques pour mener à bien certaines tâches. En effet, de par leur petite taille un grand nombre de communes luxembourgeoises ne sauraient subvenir à tous les besoins et souhaits de leur population si elles agissaient seules et isolément. Par contre, de nombreux projets sont parfaitement réalisables si plusieurs communes pourvoient ensemble à la mise en place du service.

1. Exécution de missions communales en régie propre

1.1. Personnel propre

Pour l'exécution d'une partie de leurs tâches, les communes engagent du personnel propre (fonctionnaires, employés, ouvriers) qui assure alors le service communal.

Conformément à l'article 87 de la loi communale chaque commune doit avoir un secrétaire communal dont les tâches sont déterminées en vertu de la loi communale. Conformément à l'article 92 de la loi communale il y a en outre dans chaque commune un receveur qui doit accomplir un certain nombre de fonctions fixées également par la loi communale. A noter que l'article 16 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut des fonctionnaires communaux précise au point 9 que le cumul des fonctions de secrétaire et de receveur dans la même commune est interdit.

A côté de ces deux fonctions obligatoires pour chaque commune, la loi communale règle l'organisation du service technique communal ainsi que les fonctions de garde champêtre et d'agent municipal.

L'article 100 de la loi communale oblige chaque commune de créer ou de maintenir un service d'incendie et de sauvetage assuré par au moins un corps de sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels et disposant des locaux et du matériel nécessaires.

Par ailleurs les communes sont libres d'organiser le fonctionnement de leur administration et par là l'exécution du service public avec le personnel qu'elles estiment nécessaire à ces fins. Le conseil communal crée à cet effet les postes requis de fonctionnaires et de salariés, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.

1.2. Marchés publics

Bon nombre de travaux ne peuvent toutefois pas être exécutés par le seul personnel communal, notamment les projets de construction à cause de leur envergure et de leur spécificité technique, différents services que les communes jugent préférables de faire assurer par une firme spécialisée.

Pour permettre aux communes d'avoir recours au secteur privé pour l'exécution de certaines missions, la loi a prévu un régime de marchés publics applicable à tous les marchés de travaux, de

fournitures ou de services pour le compte des communes. La loi du 25 juin 2009 et son règlement grand-ducal d'exécution du 3 août 2009 règlent en détail l'adjudication des marchés et la passation des contrats afférents.

1.3. Etablissements publics placés sous la surveillance des communes

Pour être complet il convient de mentionner dans le présent contexte que certaines missions communales sont prises en charge par des établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Les établissements publics des communes sont des services communaux, dotés de la personnalité juridique et jouissant, en raison de leur caractère spécial, d'une certaine autonomie, sous la surveillance des communes et la tutelle administrative du Gouvernement. Ce sont des personnes morales de droit public.

Le caractère d'établissement public est conféré à un organisme par la loi. Constituent des établissements publics des communes les offices sociaux (anciens bureaux de bienfaisance), les hospices civils, certaines congrégations et fondations et les fabriques d'église.

La loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale charge les **offices sociaux** de dispenser l'aide sociale au niveau communal ou intercommunal. Cette loi régit aussi, ensemble avec la loi communale, l'organisation et le fonctionnement des offices sociaux ainsi que leur surveillance à partir de 2011.

Les **hospices civils** sont régis par la loi du 16 vendémiaire an V (7 octobre 1796), la loi du 16 messidor an VII (4 juillet 1799), le décret du 7 germinal an VIII (28 mars 1805), le décret du 31 juillet 1806 pour autant que ces textes n'ont pas été modifiés par la loi communale du 13 décembre 1988. Les hospices communaux existants sont au nombre de quatre : Luxembourg, Echternach, Grevenmacher et Remich. (L'hospice civil de Wiltz a disparu suite à la création du Centre hospitalier du Nord par la loi du 20 avril 2009).

Il convient par ailleurs d'ajouter que les **quatre congrégations** mentionnées ci-après ont le statut d'établissements publics placés sous la surveillance de la Ville de Luxembourg : la Congrégation des Soeurs de Sainte Elisabeth, la Congrégation des Soeurs Franciscaines, la Congrégation des Soeurs Chanoinesses de Saint Augustin (Ste Sophie) et la Congrégation des Frères de la Charité. Il en va de même de différentes fondations, notamment de la Fondation Jean-Pierre Pescatore.

2. Exécution de missions communales en collaboration

La loi offre différentes possibilités aux communes pour exécuter leurs missions en collaboration avec l'Etat, une ou plusieurs autres communes, d'autres entités publiques, le secteur privé. Il appartient aux autorités communales de choisir pour chaque mission à accomplir le moyen d'exécution qui convient le mieux à l'opération envisagée.

2.1. Convention

L'article 173ter de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 permet aux communes et aux syndicats de communes, sans préjudice de la législation sur les marchés publics, de conclure entre

eux et avec des personnes morales de droit public et de droit privé et avec des particuliers des conventions en des matières d'intérêt communal. Ces conventions sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur si leur valeur dépasse 100.000.- euros.

La notion générale de convention couvre en l'occurrence le volet des concessions, toutes formes de contrats de gérance, les sous-traitances , ; notre législation ne réglemente pas spécialement ces formes de contrat, de manière que les communes peuvent librement conclure toutes sortes de contrats à condition qu'ils ne soient pas contraires à la loi ou à l'intérêt général.

A noter que les communes ont souvent tendance d'accorder des subsides substantiels à des associations culturelles, sportives ou autres qui exercent certaines activités sur leur territoire dans l'intérêt de la population. Pour garantir que ces subsides soient affectés à la finalité pour laquelle ils ont été accordés par la commune, celle-ci a intérêt à conclure avec l'association gratifiée une convention fixant les conditions et modalités de l'allocation du subside.

L'article 26 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire prévoit que le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions peut, suite à l'accord du Gouvernement en conseil, conclure des conventions de coopération territoriale État-communes avec plusieurs communes, avec des communes membres d'un parc naturel ou avec un syndicat de communes. Ces conventions ont pour objet d'inciter les communes à développer et à mettre en oeuvre des stratégies intercommunales ou transfrontalières et de contribuer à la mise en oeuvre des plans et programmes de l'aménagement du territoire.

2.2. Participation financière dans des sociétés de droit privé

L'article 173bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 permet aux communes et aux syndicats de communes, dans les limites de leur objet, de prendre des participations financières dans des sociétés de droit privé en vue d'une oeuvre ou d'un service d'intérêt communal. Les communes ne peuvent s'engager que divisément et jusqu'à concurrence d'une somme déterminée. La prise de participation est autorisée par un arrêté grand-ducal qui en détermine les modalités et conditions.

2.3. Syndicat de communes

La loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes permet à deux ou plusieurs communes de s'associer sous forme d'un syndicat de communes en vue d'oeuvres ou de services d'intérêt communal. Elle précise les conditions requises pour créer un tel syndicat, celles nécessaires pour adhérer à un syndicat existant et celles à remplir pour se retirer d'un syndicat. Elle prévoit aussi la possibilité de dissoudre un syndicat existant.

Cette loi règle en détail le fonctionnement des syndicats de communes qui constituent des établissements publics investis de la personnalité juridique.

A l'heure actuelle le nombre de syndicats de communes s'élève à environ 70.

2.4. Syndicat pour l'aménagement et la gestion d'un parc naturel

La loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels autorise l'Etat et les communes syndiquées ou non à se constituer en syndicat pour l'aménagement et la gestion d'un parc naturel. Ce syndicat est administré par un comité qui comprend des représentants des ministères et administrations intéressés et des délégués des communes concernées par le parc naturel. Pour autant que la loi du 10 août 1993 n'y déroge pas, ce genre de syndicat est soumis aux dispositions de la législation concernant les syndicats de communes.

Un premier syndicat ayant pour mission l'aménagement et la gestion du Parc Naturel de la Haute-Sûre a été créé par arrêté grand-ducal du 16 avril 1999.

Un deuxième syndicat ayant pour mission l'aménagement et la gestion du Parc Naturel de l'Our a été créé par arrêté grand-ducal du 15 juin 2005.

Un troisième syndicat ayant pour mission l'aménagement et la gestion du Parc Naturel du « Mëllerdall » a été créé par arrêté grand-ducal du 10 juin 2016.

2.5. Coopération transfrontalière

L'article 3 de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes permet expressément aux communes et aux syndicats de communes luxembourgeois de participer à des organismes publics étrangers dotés de la personnalité juridique en respectant les procédures légales et dans les conditions fixées par des conventions internationales. Le même article prévoit que réciproquement des communes ou regroupements de communes étrangers peuvent s'associer avec des communes luxembourgeoises dans un syndicat de communes luxembourgeois, dans la mesure où leur droit interne le permet.

Le Grand-Duché de Luxembourg a ratifié quatre conventions internationales qui permettent la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, spécifiées sous 5.1. à 5.4..

5.1. - la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, signée à Madrid, le 21 mai 1980, et ses deux protocoles additionnels ;

5.2. - la convention Benelux concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, signée à Bruxelles, le 12 septembre 1986, et son protocole additionnel ;

5.3. - l'accord entre le Grand-Duché de Luxembourg, la République fédérale d'Allemagne, la République française et la Confédération suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales et organismes publics locaux, fait à Karlsruhe, le 23 janvier 1996.

5.4. - Guidés par le désir d'améliorer les conditions de vie dans les régions des deux côtés de la frontière et conscients de leur responsabilité pour le maintien de la pureté des eaux frontalières administrées en commun, le Grand-Duché de Luxembourg et le Land de Rhénanie-Palatinat ont conclu un traité concernant l'accomplissement en commun par les communes et autres personnes juridiques de fonctions dans le domaine de l'économie des eaux, signé à Echternach, le 17 octobre 1974. En vue de réaliser son objectif le traité permet aux communes et autres personnes juridiques de droit public dans les Etats contractants de former des syndicats, conclure des arrangements de

droit public ou constituer des groupes de travail communaux. Le traité précise les règles régissant les syndicats à créer dans ce contexte.

Sur base de ce traité ont été institués trois syndicats transfrontaliers pour la construction et l'exploitation des stations d'épuration de Mompach, Rosport et Echternach.

Le règlement (CE) no. 1082/2006 du Parlement et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) a introduit un nouvel instrument juridique visant à faciliter et à promouvoir la coopération transfrontalière. La loi du 19 mai 2009 renferme un certain nombre de mesures rendant applicable le règlement en question au Luxembourg. Les opportunités offertes par la nouvelle structure de coopération sont avant tout la possibilité pour un Etat d'en être membre, le fait que le GECT peut directement encaisser des fonds communautaires et les affecter immédiatement aux projets concernés et l'uniformité des règles applicables.

Pour être complet il convient de mentionner qu'à travers les différents programmes INTERREG a lieu aussi une coopération transfrontalière entre les communes.

2.6. Fusion de communes

Un moyen pour de petites communes avoisinantes de mener à bien leurs missions dans l'intérêt de leurs habitants consiste dans la fusion de communes. Une fusion de communes se réalise sur base volontaire, en cas d'accord entre les conseils communaux des communes intéressées suite à un référendum, et est concrétisée dans une loi ad hoc réglant les conditions et modalités de la fusion.

Sur base de lois spéciales ont été créées à la fin des années 1970 les nouvelles communes de Wincrange, du Lac de la Haute-Sûre, de Junglinster et de Rambrouch, toutes nées de la fusion de deux ou plusieurs petites communes.

La fusion entre la commune de Bastendorf et celle de Fohren en la nouvelle commune de Tandel et la fusion entre la commune de Kautenbach et celle de Wilwerwiltz en la nouvelle commune de Kiischpelt sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

D'autres fusions de communes ont pris effet au 1^{er} janvier 2012, à savoir :

- celle des communes de Clervaux, de Heinerscheid et de Munshausen en la nouvelle commune de Clervaux ;
- celle des communes de Bascharage et de Clemency en la nouvelle commune de Bascharage ;
- celle des communes de Burmerange, de Schengen et de Wellenstein en la nouvelle commune de Schengen ;
- celle des communes de Consthum, de Hoscheid et de Hosingen en la nouvelle commune du Parc Hosingen ;
- celle des communes d'Ermsdorf et de Medernach en la nouvelle commune de la vallée de l'Ernz, « Aerenzdallgemeng » ;
- celle des communes d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen en la nouvelle commune d'Esch-sur-Sûre.

La fusion des communes d'Eschweiler et de Wiltz a pris effet au le 1^{er} janvier 2015. Le titre de «Ville» qui a été maintenu à l'ancienne commune de Wiltz par l'article 1^{er}, alinéa 2 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 reste acquis à la nouvelle commune de Wiltz.

Le 1^{er} janvier 2018 pour trois autres fusions de communes prennent effet :

- celle des communes de Mompach et de Rosport en la nouvelle commune de Rosport-Mompach :
- celle des communes de Hobscheid et de Septfontaines en la nouvelle commune de Habscht.
- celle des communes de Boevange-sur-Attert et de Tuntange en une nouvelle commune dont la dénomination est Helperknapp.

7. LA PARTICIPATION DES CITOYENS AUX AFFAIRES COMMUNALES

La population a l'occasion de choisir tous les six ans, lors des élections communales, les conseillers communaux qu'elle souhaite voir gérer les affaires communales. Elle n'intervient cependant ni dans le choix du bourgmestre ni dans le choix des échevins.

Entre deux élections elle peut suivre les affaires communales en s'informant lors des réunions publiques du conseil communal. Dans la plupart des communes les habitants ont aussi la possibilité de devenir membres des commissions consultatives du conseil communal et peuvent ainsi participer activement à la politique communale dans une certaine mesure.

Par ailleurs la loi communale offre différents moyens qui permettent aux citoyens intéressés de s'informer et même de participer aux affaires communales.

A. Information

Aux termes de l'article 28 de la loi communale les délibérations du conseil communal sont précédées d'une information lorsque celle-ci est prescrite par les lois et règlements ainsi que toutes les fois que le conseil communal le juge nécessaire. Une information prescrite par une loi est p.ex. la publication prévue par l'article 12 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dans le cadre de la procédure d'établissement des projets d'aménagement ou encore la publication prévue par l'article 10 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. En-dehors des cas prévus par la législation, le conseil communal a la faculté d'informer la population avant de prendre une décision p.ex. sur un projet d'envergure, tel la construction d'un nouveau bâtiment communal, d'un centre sportif, d'un centre culturel. Le conseil communal est libre de choisir pour cette information le moyen qui lui paraît le mieux approprié, p.ex. une enquête de commodo et incommodo que l'on trouve souvent lors des projets d'acquisition ou de vente d'immeubles, une réunion d'information lors de laquelle un projet est exposé au public, une simple information écrite distribuée à tous les ménages.

B. Droit de prendre connaissance des délibérations du conseil communal

D'après l'article 24 de la loi communale tout habitant de la commune et toute personne intéressée a le droit de prendre connaissance des délibérations du conseil communal. Sont toutefois exclues les délibérations qui furent prises à huis clos, aussi longtemps que le conseil communal n'a pas décidé de les rendre publiques. Cette information doit toutefois avoir lieu « sans déplacement » ce qui signifie que l'intéressé doit se rendre à la mairie et consulter sur place les délibérations. Il peut également en prendre copie, c'est-à-dire soit copier de la main ce qui l'intéresse, soit demander une photocopie qu'il devra évidemment payer si la commune dispose d'un règlement taxe afférent.

C. Publication des règlements

Les règlements communaux, qu'ils émanent du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins, doivent être publiés par voie d'affiche (art. 82 de la loi communale).

Les affiches mentionnent l'objet du règlement et la date de la décision par laquelle il a été établi. S'il s'agit d'un règlement qui doit être approuvé par l'autorité supérieure pour être valable, la date de l'approbation doit également figurer sur les affiches.

Le public peut prendre connaissance du texte intégral du règlement à la maison communale. Il peut également en être pris copie sans déplacement, le cas échéant contre remboursement.

Les règlements entrent en vigueur trois jours après leur publication par voie d'affiche dans la commune, à moins que le règlement ne fixe une autre date à partir de laquelle il est applicable ou qu'il s'agisse d'un règlement d'urgence dont l'entrée en vigueur, vu sa nature, est immédiate.

Une copie de chaque règlement est envoyée au Ministre de l'Intérieur. Il y est joint un certificat du bourgmestre constatant que la publication par voie d'affiche a été effectuée. Il est fait mention au Mémorial du règlement et de sa publication dans la commune. La même mention doit être insérée soit dans un bulletin communal distribué périodiquement (au moins quatre fois par an) à tous les ménages, soit dans au moins deux quotidiens publiés et imprimés dans notre pays.

Les certificats de publication et la mention de cette formalité au Mémorial ont une valeur probatoire puisqu'ils permettent d'établir que la publication a effectivement eu lieu et que partant le règlement en question est entré en vigueur.

D. Référendum

Dans le but de démocratiser davantage les institutions communales, l'article 35 de la loi communale du 13 décembre 1988 a formellement institué la possibilité de recourir au référendum.

Le conseil communal peut appeler les électeurs à se prononcer par la voie du référendum dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine.

Lorsque 1/5 des électeurs dans les communes de plus de 3.000 habitants, et 1/4 des électeurs dans les autres communes en font la demande, un référendum doit être organisé par le conseil communal dans les trois mois de la demande.

Les dispositions de la loi électorale relatives au vote obligatoire sont applicables.

Mais, dans tous les cas, le référendum n'a qu'un caractère consultatif (art. 35 de la loi communale).

Les modalités du référendum ont été fixées par le règlement grand-ducal du 18 octobre 1989, qui se base en grande partie sur les principes de la loi électorale.

Un premier référendum a d'ailleurs eu lieu le 7 janvier 1990 à Manternach au sujet de la construction d'un centre culturel et sportif. Un autre fut organisé à Betzdorf le 15 décembre 1991 sur l'implantation d'une zone industrielle.

E. Consultation des administrés

A côté du référendum la loi communale du 13 décembre 1988 permet d'organiser des consultations des administrés dans certaines circonstances (article 36).

Le conseil communal ou le collège échevinal peuvent inviter les administrés de la commune, en totalité ou en partie, à faire connaître leur opinion au sujet d'un problème communal spécifique.

La participation des administrés visés par la consultation est facultative.

L'autorité consultante détermine les modalités de la consultation.

Le résultat de la consultation est communiqué au conseil communal.

Une première consultation basée sur l'article 36 de la loi communale a eu lieu le 22 mars 1992 dans la commune de Roeser au sujet du projet d'aménagement d'une décharge nationale pour déchets industriels sur le territoire de cette commune. Etaient admis à participer à cette consultation les habitants majeurs de la commune, tant luxembourgeois qu'étrangers.

8. JETONS DE PRESENCE, INDEMNITES, CONGE POLITIQUE

A. Jetons de présence

Des jetons de présence peuvent être accordés aux membres du conseil communal, aux membres des commissions consultatives et aux membres des commissions administratives des hospices civils pour l'assistance aux séances du conseil communal et à celles des commissions (art. 27 de la loi communale).

Les délibérations afférentes des organes compétents sont soumises à l'approbation du Ministre de l'Intérieur qui veille à ce que tout abus soit évité en la matière.

B. Indemnités

Les titulaires des fonctions de bourgmestre et d'échevin touchent une indemnité destinée à les dédommager des frais qu'ils sont amenés à exposer dans l'exercice de leurs fonctions.

Les indemnités des bourgmestres et échevins sont fixées par le conseil communal, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur. Le règlement grand-ducal du 13 février 2009 arrête les maxima de ces indemnités.

En dehors de ces indemnités, les bourgmestres et les échevins ne peuvent jouir d'aucun émolument à charge de la commune sous quelque prétexte ou dénomination que ce soit (art. 55 de la loi communale).

Il a d'ailleurs été jugé que la loi communale interdit la mise à la disposition du bourgmestre d'un logement de service gratuit (Cour Supérieure de Justice, 31 juillet 1950, Pas. XV, p. 306).

Les bourgmestres et les échevins n'ont pas droit aux jetons de présence qui peuvent être accordés aux conseillers communaux pour l'assistance aux séances du conseil et à celles des ses commissions.

La prohibition de l'article 55 ne s'applique pas cependant aux frais de route, ni aux frais de séjour, ni aux frais de téléphone. Ledit article ne fait pas obstacle non plus à la remise aux bourgmestres et échevins d'un cadeau approprié, notamment d'une montre en or pour les remercier de leurs bons et loyaux services.

C. Congé politique

Les bourgmestres, échevins et conseillers communaux qui travaillent dans les secteurs public ou privé, de même que ceux qui exercent une profession indépendante ou qui sont sans profession et âgés de moins de 65 ans, ont droit à un congé politique pour remplir leur mandat.

Le congé politique est réglé en détail par les articles 78 à 81 de la loi communale.

Le règlement grand-ducal du 13 février 2009 fixe pour chaque catégorie de mandataire communal le nombre maximum d'heures par semaine pouvant être considéré comme congé politique.

- Le congé politique s'applique notamment pour les réunions du conseil communal et la préparation de celles-ci ainsi que pour les réunions du collège des bourgmestre et échevins pour autant que ces réunions ont lieu lors du temps de travail normal de l'agent salarié. Il s'applique encore aux missions qu'un membre du conseil communal accomplit en tant que délégué désigné par le conseil communal pour représenter la commune notamment dans un syndicat intercommunal, dans une commission consultative ..., sous réserve bien entendu que cette mission soit exercée lors des heures de service normal de l'intéressé.

Le fonds des dépenses communales rembourse aux employeurs publics et privés les montants correspondant à la rémunération brute, majorée des cotisations sociales versées aux organismes de la sécurité sociale pendant la période durant laquelle les édiles étaient absents de leur travail pour remplir leur mandat communal.

- Les membres des professions indépendantes ainsi que les personnes sans profession ne bénéficiant pas d'un régime statutaire, âgés de moins de 65 ans, qui exercent une fonction communale touchent, à charge du fonds des dépenses communales, une somme forfaitaire et uniforme par heure de congé politique fixée par règlement grand-ducal à deux fois le salaire social minimum pour travailleurs qualifiés.

9. LES FONCTIONS DE SECRETAIRE ET DE RECEVEUR COMMUNAL – LE SERVICE TECHNIQUE COMMUNAL

A. Le secrétaire communal

La loi communale ne définit les attributions du secrétaire communal que d'une manière très sommaire et ne permet pas de se faire une idée de l'importance réelle de ses fonctions.

Le secrétaire est la **cheville ouvrière de la commune**. Grâce à sa connaissance approfondie des précédents qu'il acquiert par une expérience pratique très étendue, il constitue l'élément conservateur dans la gestion des affaires de son administration.

L'article 87 de la loi communale exige qu'il y ait dans chaque commune un secrétaire.

Les conditions d'admission et d'examen du secrétaire communal sont fixées dans le règlement grand-ducal du 1^{er} février 2008. Pour être candidat à la fonction de secrétaire il faut faire preuve d'une nomination définitive dans la carrière du rédacteur depuis au moins trois années et faire preuve de la réussite à l'examen de promotion de cette carrière. Par la suite, le candidat doit suivre un cycle de perfectionnement en matière de gestion administrative communale portant sur des matières définies par le règlement grand-ducal. Finalement le candidat doit se soumettre à un examen d'admission définitive de la carrière du secrétaire qui consiste dans l'élaboration et la défense d'un mémoire en relation avec la formation de perfectionnement suivie.

L'article 16 point 9 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux dispose que le **cumul des fonctions de secrétaire et de receveur dans la même commune est interdit**.

Comme tout autre membre du personnel communal, le secrétaire est placé sous la surveillance du collège des bourgmestre et échevins (article 57 de la loi communale). L'article 91 de la loi communale précise particulièrement que le **secrétaire est tenu de se conformer aux instructions qui lui sont données par le collège des bourgmestre et échevins**. Outre les obligations résultant de dispositions légales particulières (articles 26, 53 et 69 de la loi communale), le secrétaire est chargé, en général, de la correspondance et des écritures de la commune, en prêtant assistance au conseil communal, au collège des bourgmestre et échevins et au bourgmestre.

Des dispositions essentielles concernant la **mission** du secrétaire communal sont inscrites aux articles 26 et 53 de la loi communale. Ces articles traitent de la rédaction et de la transcription dans un registre des délibérations du conseil communal et du collège échevinal. Cette tâche est sans doute la besogne la plus importante du secrétaire communal dans l'accomplissement de laquelle il peut montrer tout son zèle et tout son savoir. Pour mener à bien cette tâche chaque secrétaire communal doit adopter le système qui répond le mieux à ses facultés personnelles : préparer d'avance des délibérations pour des affaires de routine, prendre des notes personnelles en cours de réunion, enregistrer les discussions et les restituer ultérieurement. Beaucoup dépend aussi des circonstances particulières dans lesquelles se déroulent les séances : situation de bonne entente à l'intérieur du conseil communal ou au contraire situation tendue, affaires complexes ou délicates ou affaires de routine. La rédaction des délibérations du conseil communal et du collège échevinal ainsi que la tenue des registres sera étudiée en détail au chapitre 10 ci-après.

Conformément à l'article 69 de la loi communale le secrétaire communal est également chargé des écritures des actes de l'état civil et des actes d'indigénat, sous la surveillance et la responsabilité de

l'officier de l'état civil (le bourgmestre ou son délégué). Il peut toutefois être dispensé de la rédaction de ces actes, ce qui est souvent le cas dans les grandes communes. Dans ces situations l'officier de l'état civil peut avoir sous ses ordres, pour la rédaction des actes de l'état civil, un ou plusieurs fonctionnaires ou employés rémunérés par la commune.

Dans de nombreuses communes c'est aussi le secrétaire communal qui est délégué par le bourgmestre pour exercer **certaines fonctions en matière d'état civil et d'indigénat** énumérées par l'article 70 de la loi communale et pour délivrer tous copies et extraits d'état civil, quelle que soit la nature de ces actes.

C'est encore le secrétaire communal qui dans beaucoup de communes a reçu, en application de l'article 76 de la loi communale, la **délégation** du bourgmestre, sous la surveillance et la responsabilité de celui-ci, pour la délivrance des cartes d'identité, la délivrance d'extraits des registres de la population et de certificats établis d'après ces registres, la légalisation de signatures et la certification conforme de copies de documents.

Rappelons encore que le secrétaire communal est soumis aux mêmes **devoirs de délicatesse** que les membres du conseil communal en application de l'article 20 de la loi communale (voir chapitre 4. sous E. : Les devoirs de délicatesse des membres du corps communal).

Comme les autres membres du personnel communal le secrétaire est également placé sous la **surveillance immédiate du ministre de l'Intérieur** qui veille à ce qu'il remplisse les devoirs qui lui sont imposés par des lois, règlements et instructions (article 110 de la loi communale).

Etant donné l'importance de la fonction de secrétaire communal, la loi communale a veillé à ce que son **remplacement en cas d'absence** soit assuré à tout moment (article 90 de la loi communale).

- En cas d'empêchement momentané du secrétaire, le collège des bourgmestre et échevins doit pourvoir à son remplacement.
- En cas d'empêchement de longue durée ou de vacance du poste de secrétaire, un remplaçant est désigné par le conseil communal, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Dans tous les cas la durée du remplacement peut être limitée par le ministre de l'Intérieur.

L'article 89 de la loi communale permet au conseil communal, dans les communes de plus de 5.000 habitants, d'adjoindre au secrétaire un fonctionnaire auquel est donné le titre de **secrétaire adjoint**. Ce fonctionnaire doit remplir les mêmes conditions d'études et d'examen que le secrétaire communal. – Le secrétaire adjoint est subordonné au secrétaire communal qu'il aide et assiste. Il le remplace en cas de maladie, absence ou autre empêchement. Sa signature est précédée de la mention : « Pour le secrétaire empêché, le secrétaire adjoint ». – Le secrétaire adjoint peut en outre, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, être chargé par le collège des bourgmestre et échevins de remplir une partie déterminée des fonctions que la loi attribue au secrétaire. Les signatures données en cette qualité sont précédées de la mention : « Le secrétaire adjoint délégué ». – En cas de démission, de révocation ou de décès du secrétaire communal, ses fonctions sont remplies par l'adjoint jusqu'à ce qu'il ait été procédé à l'installation d'un nouveau secrétaire.

Enfin, l'article 88 de la loi communale permet à deux ou trois communes, dont la population réunie ne dépasse pas 2.500 habitants, d'avoir un **secrétaire en commun**, occupé à plein temps. L'autorisation du ministre de l'Intérieur est nécessaire à cet effet. Les modalités d'exécution de cette fonction spécifique sont précisées par la loi. Le service du secrétaire en commun est contrôlé par les collèges des bourgmestre et échevins des communes intéressées.

B. Le receveur communal

Les attributions du receveur communal sont énoncées dans la loi communale avec un peu plus de précision que celles du secrétaire communal.

L'article 92 de la loi communale exige qu'il y ait dans chaque commune un receveur.

Les conditions d'admission et d'examen du receveur communal sont fixées dans le règlement grand-ducal du 20 décembre 1990.

Rappelons que l'article 16 point 9 du statut général des fonctionnaires communaux interdit le cumul des fonctions de receveur et de secrétaire dans la même commune.

Conformément aux dispositions de l'article 94 de la loi communale le receveur communal est chargé, seul et sous sa responsabilité, d'effectuer les recettes de la commune ainsi que d'acquitter les dépenses qui sont ordonnancées dans les formes et conditions déterminées par la loi. – Pour permettre au receveur le recouvrement des recettes, dans les délais prescrits par la loi, le collège des bourgmestre et échevins doit lui délivrer, en temps utile, contre récépissé, une expédition, copie ou photocopie de tous les contrats, baux, jugements, actes et autres titres. Le collège échevinal lui remet également ampliation tant du budget établi que du budget arrêté et lui notifie toutes les modifications budgétaires qui surviennent ultérieurement. – Le receveur inscrit régulièrement dans les livres à ce destinés, les recettes et les paiements qu'il a effectués.

Le receveur est considéré comme **autorité communale** au chapitre de la loi communale consacré à la tutelle administrative (articles 103 et 104), ce qui n'est pas le cas pour le secrétaire communal. Cela signifie que les actes que le receveur accomplit, sous sa responsabilité, sont susceptibles de suspension ou d'annulation s'ils sont contraires à la loi.

Le receveur communal est également soumis aux **devoirs de délicatesse** auxquels sont soumis les conseillers communaux et aussi le secrétaire communal.

Comme tout autre membre du personnel communal, le receveur est **placé sous la surveillance du collège des bourgmestre et échevins** (article 57 de la loi communale). Le collège des bourgmestre et échevins est d'ailleurs tenu de veiller à l'organisation de la sécurité du personnel de la recette.

Comme les autres membres du personnel communal, le receveur est placé sous la **surveillance immédiate du ministre de l'Intérieur** qui veille à ce qu'il remplisse les devoirs qui lui sont imposés par des lois, règlements et instructions.

Etant donné l'importance de la fonction de receveur communal, la loi communale a veillé à ce que son **remplacement en cas d'absence** soit assuré à tout moment (article 96 de la loi communale).

- En cas d'empêchement momentané du receveur, le collège des bourgmestre et échevins pourvoit à son remplacement.
- En cas d'empêchement de longue durée ou de vacance du poste de receveur, un remplaçant est désigné par le conseil communal, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Dans tous les cas, la durée du remplacement peut être limitée par le ministre de l'Intérieur.

L'article 93 de la loi communale permet à deux ou trois communes, dont la population réunie ne dépasse pas 2.500 habitants, d'avoir un **receveur en commun**, occupé à plein temps, le tout selon les mêmes modalités que celles prévues pour le secrétaire en commun.

C. Le service technique communal

La loi modifiée du 19 juillet 2004 a inséré dans la loi communale une nouvelle section qui régit le service technique communal.

Comme l'aménagement communal et le développement urbain constituent des matières qui deviennent de plus en plus complexes, il est devenu nécessaire de doter les administrations communales de personnel qualifié pour garantir l'application correcte de la législation dans ces domaines. C'est pour cette raison que le service technique communal est désormais réglementé par la loi communale.

Les missions du service technique communal consistent à veiller à l'application de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain, de ses règlements d'exécution et du règlement sur les bâtisses, les sites et les voies publiques et à conseiller la commune dans l'application de la loi en préparant et en contrôlant les aspects techniques des dossiers relatifs aux projets et plans d'aménagement.

1. Communes de 10.000 habitants au moins

En se basant sur la situation actuelle et l'expérience de nos communes, le législateur a introduit l'obligation pour les communes de 10.000 habitants de se doter d'un service technique communal approprié. Ce service technique doit comprendre au moins un homme de l'art répondant aux conditions légales qui régissent sa profession et engagé comme fonctionnaire ou employé de la carrière de l'architecte ou de l'ingénieur, ainsi qu'un ou plusieurs fonctionnaires de la carrière de l'ingénieur technicien.

2. Communes de moins de 10.000 habitants

Plusieurs communes de moins de 10.000 habitants peuvent décider, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur, d'engager en commun un homme de l'art à titre de fonctionnaire ou d'employé, d'après les modalités définies par la loi communale pour l'engagement d'un secrétaire en commun.

3. Communes de 3.000 habitants au moins

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

10. LA REDACTION DES DELIBERATIONS DU CONSEIL COMMUNAL ET DU COLLEGE DES BOURGMESTRE ET ECHEVINS ET LA TENUE DES REGISTRES

A. Délibérations du conseil communal

Conformément à l'article 26 de la loi communale les délibérations du conseil communal sont rédigées par le secrétaire communal et transcrites, sans blanc ni interlignes, sur un registre à feuilles fixes ou feuilles mobiles que le bourgmestre a coté et paraphé. Le registre à feuilles mobiles tient mieux compte du degré de mécanisation croissante des administrations communales que celui des feuilles fixes et facilite le travail des secrétaires communaux.

Dans le préambule, les délibérations renseignent sur la date de la convocation des conseillers, sur celle de la séance publique ou secrète, sur celle de l'annonce publique, sur le point de l'ordre du jour faisant l'objet de la délibération ainsi que les noms des membres présents, absents et excusés.

Les délibérations doivent énumérer les textes législatifs qui en constituent la base. Le secrétaire communal prendra soin d'énumérer les textes légaux et réglementaires sur lesquels le conseil communal s'est basé pour prendre sa décision. Il convient évidemment de se limiter aux textes qui donnent compétence au conseil communal et qui valident ainsi sa décision ; il ne s'agit pas de fournir une énumération aveugle de textes de lois et de règlements plus ou moins disparates. – Après l'énumération des textes de base il convient, le cas échéant, de faire état des avis dont le conseil communal doit disposer obligatoirement au moment de sa décision (avis préalable du directeur de la santé ou d'un médecin de la direction de la santé délégué par lui, lorsque la délibération concerne un règlement en matière d'hygiène publique ou d'hygiène sociale ; avis de la commission d'aménagement en matière de projets d'aménagement). – Ensuite est indiquée la motivation de la décision prise. La motivation facilite le contrôle tant par l'autorité de tutelle que par les citoyens. Le secrétaire veillera à rédiger avec soin la motivation de chaque décision. Il se gardera toutefois d'aller trop loin, en inscrivant au procès-verbal le détail des discussions qui ont précédé la décision. En principe il ne doit pas relater l'opinion d'un conseiller déterminé, quelque intéressante et quelque justifiée qu'elle ait été. Il ne notera pas non plus que telle proposition a été appuyée par tel membre du conseil communal ou combattue par tel autre ou qu'elle a soulevé des réserves de la part d'un troisième. Un procès-verbal trop détaillé, mentionnant des interventions individuelles, risquerait en effet de faire encourir au secrétaire communal le reproche de ne pas être impartial. En principe il suffit de retenir dans le procès-verbal la ou les raisons qui ont amené la majorité du conseil communal à prendre une décision déterminée. La motivation montre le cheminement de la pensée du conseil sans anticiper cependant sur la décision même. Exceptionnellement il peut être intéressant, vu leur intérêt particulier, de résumer les observations échangées au cours des débats, afin de mieux expliciter la décision prise en mettant celle-ci dans son véritable contexte.

Les délibérations énoncent le nombre (et non pas les noms) de ceux qui ont voté pour et contre et de ceux qui se sont abstenus.

Le dispositif des délibérations reproduit la partie essentielle, la décision. Il doit être rédigé avec concision et précision et il est précédé généralement par les termes de « le conseil décide, arrête, prescrit ... » etc. Cette partie de la délibération doit être rédigée aussi exactement que possible, sans verbiage inutile : c'est le libellé de la décision. Sa rédaction mérite le plus de soins. Cette rédaction, toujours reprise sur le métier, doit mûrir et ne sera définitive que si elle rend bien la décision du conseil communal. Le secrétaire ne doit pas se gêner de consulter son dictionnaire, son

encyclopédie ou sa grammaire. Il doit tout mettre en œuvre pour éviter que la décision soit mal rédigée, trop vague ou qu'elle contienne des fautes de style ou d'orthographe.

Les délibérations une fois rédigées sont signées par tous les membres qui furent présents et cela dans les meilleurs délais, si possible lors de la prochaine réunion du conseil communal.

Des expéditions peuvent en être délivrées dès la signature de la majorité des conseillers. Elles sont signées par le bourgmestre et contresignées par le secrétaire.

B. Délibérations du collège échevinal

Les délibérations du collège des bourgmestre et échevins sont rédigées par le secrétaire communal et transcrites sur le registre aux délibérations du collège échevinal. La forme et la tenue de ce registre sont sujettes aux mêmes règles que celles du registre aux délibérations du conseil communal.

En cas d'unanimité des membres du collège, la décision est consignée par écrit sans qu'il y ait obligation de la transcrire sur le registre aux délibérations du collège (art. 53 de la loi communale). Cette disposition a été introduite dans la loi communale pour faciliter l'exercice des tâches administratives surtout dans les grandes communes. Ainsi, pour les actes de vente, d'acquisition, d'échange, les conventions et autres que le collège échevinal accepte à l'unanimité, il suffit que les signatures de tous les membres du collège figurent sur l'acte pour qu'il soit valable. Il n'est point besoin alors de rédiger une délibération du collège des bourgmestre et échevins pour chaque acte qu'il accepte. Par contre, si tous les membres du collège échevinal n'ont pas signé l'acte en question, pour quelque raison que ce soit (désaccord, maladie, autre empêchement), et que donc l'acte n'est signé que par une majorité des membres du collège, alors il y a lieu de faire une transcription sur le registre aux délibérations.

C. Tenue des registres

Les règles élémentaires applicables à la tenue des registres, de même qu'à la rédaction des délibérations, sont contenues essentiellement dans l'article 26 de la loi communale qui traite de la tenue du registre aux délibérations du conseil communal. L'article 53 de la loi communale étend l'application de l'article 26 à la tenue du registre aux délibérations du collège échevinal.

Les développements ci-après sont donc valables pour les délibérations et les registres du conseil communal et du collège échevinal. Ils ont d'ailleurs été rappelés aux communes par la circulaire ministérielle no. 1992 du 2 mars 1998.

La responsabilité de l'application scrupuleuse des articles 26 et 53 de la loi communale incombe tout particulièrement au collège des bourgmestre et échevins, étant donné que l'article 57 de la loi communale lui confie, outre l'exécution des lois et des règlements, la garde des archives communales.

L'article 26 de la loi communale traite à la fois des originaux et des expéditions des délibérations.

Quant aux originaux

- Nous avons vu que les originaux sont rédigés par le secrétaire communal. Leur rédaction ne peut être confiée ni à un membre du conseil communal ou du collège échevinal, ni à un autre membre du personnel communal et certainement pas à un étranger par rapport à l'administration (un conseiller juridique p.ex.). La rédaction est réservée par la loi au secrétaire communal ou à celui qui le remplace dans les conditions des articles 89 et 90 de la loi communale.
- Les originaux sont rédigés sans blanc ni interligne et rassemblés en registre à feuillets fixes ou à feuillets mobiles. Les feuillets du registre – fixes ou mobiles – sont numérotés (cotés) et paraphés par le bourgmestre. Les registres à feuillets mobiles sont à relier annuellement sous registre à feuillets fixes, de sorte qu'il devienne impossible d'en enlever ou détacher un feuillet. Le registre à feuillets mobiles n'est donc admis que pour l'année courante, les délibérations des années antérieures devant être archivées sous forme de registres à feuillets fixes.
- Les originaux sont signés par tous les membres ayant concouru à la délibération, c'est à dire par tous ceux qui étaient présents au moment du vote. – En apposant sa signature au bas de la délibération à laquelle il a concouru, le conseiller communal ne marque nullement son accord avec la décision que la délibération contient, mais il atteste la véracité de ce qui est rédigé par le secrétaire communal. Le conseiller qui s'est abstenu de voter et celui qui a voté contre signeront la délibération au même titre que celui qui a voté pour.
- Les originaux sont signés dans les meilleurs délais et si possible lors de la prochaine réunion du conseil communal, sans qu'il puisse en être délivré expédition avant la signature de la majorité. – Si la loi n'impose aucun délai de rigueur dans lequel les délibérations doivent obligatoirement être signées, elle interdit toutefois de la manière la plus formelle qu'il en soit délivré des expéditions avant que l'original ne soit revêtu des signatures de la majorité des membres qui y ont concouru. Autrement dit, il est prohibé de faire un usage quelconque d'une délibération avant sa signature par la majorité. – Il va sans dire que la délibération ne correspond aux prescriptions de la loi que lorsqu'elle est revêtue de la signature de tous les membres du conseil communal qui furent présents au vote, même si l'une ou l'autre signature n'est apposée qu'après la délivrance des expéditions. – Dans l'intérêt d'une bonne administration, les autorités communales auront à cœur de faire rédiger et signer leurs délibérations au plus vite.
- Les originaux constatent le nombre des membres qui ont voté pour et contre. Ils énoncent également les noms de tous ceux qui ont concouru à la délibération. Bien que l'article 26 de la loi communale n'impose cette exigence qu'en traitant des expéditions, il est inconcevable que l'original n'en fasse pas mention. La consultation de l'original de la délibération ou du procès-verbal de séance doit en effet fournir la preuve que les décisions sont prises dans les conditions de quorum et de majorité imposées par la loi communale.

Quant aux expéditions

- L'expédition est la copie authentique de l'original qu'elle reproduit fidèlement et exactement. L'expédition fait mention des signatures figurant sur l'original dans les termes suivants : « Suivent les signatures ».
- L'expédition est signée par le bourgmestre et contresignée par le secrétaire. Leurs signatures sont précédées de la mention : « Pour expédition conforme » ainsi que de l'indication du lieu et de la date de la délivrance de l'expédition.

- Aucune expédition ne peut être délivrée avant la signature de l'original par la majorité des membres ayant concouru à la délibération.
- Rappelons que l'expédition énonce les noms de tous les membres qui ont concouru à la délibération. – Dans le but d'apporter la preuve de leur régularité, les délibérations ou procès-verbaux contiendront encore les indications suivantes : la date de la réunion du conseil communal, la date de l'annonce publique et de la convocation des conseillers ainsi que la nature de la séance (publique, secrète, urgente).

Finalement il convient de rappeler encore une fois que le collège échevinal est chargé par la loi communale de la garde des archives. Comme les registres des délibérations sont des pièces uniques, il va sans dire que leur conservation mérite une attention toute particulière.

SOMMAIRE

	Page
1. HISTOIRE DES COMMUNES LUXEMBOURGEOISES	2
2. CONTEXTE GEOGRAPHIQUE ACTUEL	9
3. L'AUTONOMIE COMMUNALE DANS LA LEGISLATION LUXEMBOURGEOISE	11
4. LES ORGANES DE LA COMMUNE	13
A. Le conseil communal	14
B. Le collège des bourgmestre et échevins	27
C. Le bourgmestre	37
D. Le contrôle exercé par le conseil communal sur le collège des bourgmestre et échevins	41
E. Les devoirs de délicatesse des membres du corps communal	42
5. LA TUTELLE ADMINISTRATIVE ET LES VOIES DE RECOURS	45
A. Les organes de la tutelle	45
B. Les moyens de tutelle administrative	45
C. Les voies de recours contre les mesures de tutelle	54
6 LES COMPETENCES DES COMMUNES ET L'EXERCICE DE CES COMPETENCES	55
A. Cadre légal général	55
B. Les attributions actuelles les plus importantes des communes	57
C. Exercice des compétences communales	59
7. LA PARTICIPATION DES CITOYENS AUX AFFAIRES COMMUNALES	65
A. Information	65
B. Droit de prendre connaissance des délibérations du conseil communal	65
C. Publication des règlements	65
D. Référendum	66
E. Consultation des administrés	67
8. JETONS DE PRESENCE, INDEMNITES, CONGE POLITIQUE	68
A. Jetons de présence	68
B. Indemnités	68
C. Congé politique	68
9. LES FONCTIONS DE SECRETAIRE ET DE RECEVEUR COMMUNAL	70
A. Le secrétaire communal	70
B. Le receveur communal	72
C. Le service technique communal	73
10. LA REDACTION DES DELIBERATIONS DU CONSEIL COMMUNAL ET DU COLLEGE DES BOURGMESTRE ET ECHEVINS ET LA TENUE DES REGISTRES	74
A. Délibérations du conseil communal	74

B. Délibérations du collège échevinal	75
C. Tenue des registres	75

BIBLIOGRAPHIE

Ministère d'Etat, Service Central de Législation, Luxembourg - Code administratif

Ministère de l'Intérieur, Luxembourg – Canevas pour un débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes en vue d'une définition des missions confiées au secteur communal et en vue d'une analyse critique du système actuel du financement des communes – 22 février 2001

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, Luxembourg – Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg – 29 avril 2005

SINNER Jean-Pierre – Histoire des communes luxembourgeoises

THILL Jean – L'art d'être édile communal – Editions Saint-Paul, Luxembourg, 1989, ISBN 2-87963-049-5 ;

BILTGEN François – L'art d'être édile communal – Mise à jour – Editions Saint- Paul, Luxembourg, 1993, ISBN 2-87963-192-0