



Cours

Organisation des communes du Grand-Duché de Luxembourg

Carrières :

- C1 sous-groupes administratif et technique
- B1 sous-groupe technique

Sommaire

| | | |
|------|--|----|
| 1. | Le conseil communal..... | 4 |
| 1.1. | La formation du conseil communal | 4 |
| a) | La composition du conseil communal | 4 |
| b) | Les conditions d'éligibilité | 6 |
| c) | Les inéligibilités | 6 |
| d) | La déchéance du mandat de conseiller communal | 7 |
| e) | Les incompatibilités | 7 |
| f) | L'entrée en fonctions du conseil communal | 8 |
| 1.2. | Le fonctionnement du conseil communal | 9 |
| a) | La convocation, l'ordre du jour et le lieu de réunion | 9 |
| b) | Le droit d'initiative du conseiller communal | 10 |
| c) | La publicité des séances | 11 |
| d) | La présidence du conseil communal | 11 |
| e) | Langue parlée au conseil communal | 12 |
| f) | Le quorum requis | 12 |
| g) | Le vote | 12 |
| h) | Le règlement d'ordre intérieur..... | 13 |
| i) | Les commissions consultatives du conseil communal | 14 |
| j) | Les jetons de présence | 14 |
| k) | Le congé politique | 15 |
| l) | Les devoirs de délicatesse des membres du conseil communal | 15 |
| m) | La cessation des fonctions de conseiller communal | 17 |
| 1.3. | Les attributions du conseil communal | 18 |
| a) | Les compétences du conseil communal | 18 |
| b) | Le conseil communal, organe de contrôle | 19 |
| 2. | Le collège des bourgmestre et échevins..... | 21 |
| 2.1. | La formation du collège des bourgmestre et échevins..... | 21 |

| | |
|--|-------------------------------------|
| a) La composition | 21 |
| b) L'entrée en fonctions, la prestation de serment et le rang des échevins | 22 |
| c) Le remplacement du bourgmestre | 23 |
| d) Le remplacement d'un échevin | 23 |
| e) Les indemnités des bourgmestres et des échevins | 24 |
| f) Le congé politique | 24 |
| g) La durée du mandat | 24 |
| h) La démission | 24 |
| i) La suspension et la révocation | 25 |
| 2.2. Le fonctionnement du collège des bourgmestre et échevins | 26 |
| a) La convocation | 26 |
| b) Les réunions | 26 |
| c) Les délibérations | 27 |
| 2.3. Les attributions du collège des bourgmestre et échevins, organe de la commune | 28 |
| a) La publication et l'exécution des résolutions du conseil communal | 28 |
| b) La direction des travaux communaux | 28 |
| c) La surveillance des agents communaux | 29 |
| d) Les actions judiciaires | 29 |
| e) La surveillance de la caisse communale et de la comptabilité | 29 |
| f) La gestion des revenus et les mandats de paiement | 30 |
| g) Les règlements d'urgence | 30 |
| 2.4. Les attributions du collège des bourgmestre et échevins, organe de l'Etat | 31 |
| a) Exécution des lois et règlements qui ne concernent pas la police | 31 |
| b) Listes électorales | 31 |
| c) Hospices civils et offices sociaux | 31 |
| d) Les garde des registres de l'état civil | 31 |
| 3. Le bourgmestre | 32 |
| 3.1. Les attributions du bourgmestre, organe de la commune | 32 |
| a) L'exécution des règlements communaux de police | 32 |
| b) La signature des actes publics | 32 |
| 3.2. Les attributions du bourgmestre, organe de l'Etat | 33 |
| a) L'exécution des lois et règlements de police | 33 |
| b) L'Etat civil | 33 |
| c) La légalisation de signatures | 34 |
| Glossaire | Error! Bookmark not defined. |
| Bibliographie et sources | Error! Bookmark not defined. |

Introduction sommaire

Historiquement, l'existence des communes luxembourgeoises est antérieure à la naissance même de l'Etat luxembourgeois depuis le Traité de Londres du 19 avril 1839.

La plupart de nos communes existe dans leurs limites territoriales actuelles depuis la Révolution française. A l'époque l'organisation des communes a été réglée par le décret du 14 décembre 1789 toujours en vigueur au Luxembourg. Il définit la compétence autonome de l'administration communale.

L'organisation administrative de nos communes et leur cadre institutionnel n'ont guère changé depuis l'époque révolutionnaire. Le législateur luxembourgeois a fait preuve d'une grande prudence à l'égard d'innovations aux fins de ne pas déstabiliser l'institution communale comme seule application de la décentralisation au Grand-Duché de Luxembourg et de provoquer ainsi leur disparition certaine.

Le Grand-Duché de Luxembourg est divisé en douze cantons. 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 Fouhren 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 dès lors à 102.

La dénomination de « Ville » est attribuée par la loi. L'article 1^{er} de la loi communale 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.

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).

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 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.

1. Le conseil communal

Le conseil communal représente la commune. Il est en quelque sorte l'organe législatif de la commune.

1.1. La formation du conseil communal

a) La composition du conseil communal

D'après l'article 5 bis. de la loi communale *«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»*.

Le nombre des membres du conseil communal est fonction de celui des habitants de la commune parmi lesquels on compte les Luxembourgeois et les étrangers qu'ils soient majeurs ou mineurs.

L'article 5 de la loi communale dispose que les conseils communaux, y compris les membres du collège des bourgmestre et échevins, sont composés:

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

La fixation du nombre de conseillers à attribuer à chaque commune est faite par règlement grand-ducal, sur proposition du ministre de l'Intérieur, eu égard aux recensements de la population auxquels il est procédé tous les dix ans.

Lorsque le dernier recensement 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.

Généralement la composition des conseils communaux de communes issues de la fusion de communes ne correspond pas, pour une période transitoire, à celle résultant de l'art.5 ci-dessus alors que les communes fusionnées sont soucieuses de conserver un nombre maximum de conseillers dans le conseil communal de la nouvelle commune. Chaque loi de fusion règle

individuellement la composition du conseil communal de la commune issue de la fusion. La période transitoire s'étend le plus souvent soit sur six, soit sur douze années.

L'augmentation respectivement la réduction du nombre de conseillers communaux ne s'opère qu'à l'occasion du renouvellement intégral des conseils communaux (art 5 ter.)

Les conseillers sont élus pour six ans à compter du 1^{er} janvier qui suit leur élection, mais ils entrent en fonction dès les nominations et les assermentations des bourgmestres et échevins. Ils sont rééligibles (art 5 quater).

Le renouvellement intégral des conseils communaux a lieu de plein droit le deuxième dimanche d'octobre. Cependant lorsque les élections législatives et communales sont programmées au mois d'octobre de la même année, les élections communales sont avancées au premier dimanche du mois de juin. Dans ce cas un règlement grand-ducal peut fixer le jour des élections à l'un des deux dimanches qui précèdent ou qui suivent le premier dimanche du mois de juin.

Des élections complémentaires peuvent ou doivent avoir lieu suite à la vacance de places au conseil communal. Dans le système majoritaire des élections complémentaires peuvent avoir lieu en vertu d'une décision du conseil communal, à l'effet de pourvoir à la première place devenue vacante suite au transfert du domicile d'un membre du conseil communal hors du territoire de la commune, soit de la démission ou du décès d'un membre du conseil communal. La décision du conseil communal d'organiser ou non des élections complémentaires doit être motivée et être transmise sans délai au ministre de l'Intérieur qui, le cas échéant, fixe la date des élections devant avoir lieu dans les trois mois à partir de la réception par le ministre de la décision du conseil communal.

Lorsque le conseil communal se trouve réduit par l'effet de deux vacances, des élections complémentaires doivent avoir lieu. Le bourgmestre ou son remplaçant informe immédiatement par écrit le ministre de la deuxième vacance. Le ministre fixe la date des élections complémentaires qui doivent avoir lieu dans le délai de trois mois à dater de la réception de l'information de la dernière vacance par le ministre.

Toutefois, dans les six mois qui précèdent le renouvellement intégral, les élections complémentaires ne sont obligatoires qu'au cas où le conseil communal aurait perdu la moitié de ses membres.

Les conseillers élus lors des élections complémentaires achèvent le mandat de ceux qu'ils remplacent (art. 189 de la loi électorale).

En cas de dissolution du conseil communal, les élections ont lieu au plus tard dans les trois mois qui suivent l'arrêté de dissolution. La date exacte est fixée par le ministre de l'Intérieur (art. 190 de la loi électorale)

Dans le système de la représentation proportionnelle, les candidats non élus de chaque liste y sont inscrits dans l'ordre du chiffre de leurs suffrages. En cas de parité le privilège est accordé au candidat qui est désigné par tirage au sort par le président du bureau principal de la commune en présence des autres membres du bureau et des témoins.

Ils sont appelés à achever le terme des conseillers de cette liste dont les sièges deviennent vacants par suite de démission, décès ou autre cause.

Le ministre fait appel aux suppléants dans le mois de la vacance.

S'il n'y a plus de suppléant de la liste dont faisait partie le titulaire du siège devenu vacant, il est procédé à des élections complémentaires dans les trois mois de la vacance. La date exacte est à fixer par le ministre de l'Intérieur (art. 259 de la loi électorale).

b) Les conditions d'éligibilité

Pour être éligible il faut d'après l'article 192 de la loi électorale:

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 ;

3° avoir sa résidence habituelle depuis six mois dans la commune lors du dépôt de sa candidature, c'est-à-dire y habiter d'ordinaire.

Remarque : Avant les modifications apportées aux conditions d'éligibilité par la loi du 23 février 2011, seuls les Luxembourgeois et les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne étaient éligibles. Aujourd'hui plus aucune différence n'est faite en raison de la nationalité

Pour les ressortissants étrangers, il faut en outre avoir résidé sur le territoire luxembourgeois, au moment de la candidature pendant 5 années dont la dernière année de résidence précédant immédiatement le jour du dépôt de la candidature doit être ininterrompue. Ils doivent produire un certain nombre de pièces supplémentaires à l'appui de leur candidature.

La loi électorale prévoit des dispositions pénales à l'encontre de celui qui s'est porté candidat aux élections communales tout en sachant qu'il ne remplit pas toutes les conditions d'éligibilité. Les peines sont une amende de 500 à 15.000 € et un emprisonnement d'un mois à deux ans.

c) Les inéligibilités

Il existe des situations qui empêchent les personnes concernées d'être élues. Dans ce cas leur candidature aux élections communales ne peut pas être reçue par le président du bureau principal de la commune.

Ne sont pas éligibles aux termes de l'art. 192 de la loi électorale :

1° les personnes qui sont privées du droit d'éligibilité par condamnation ;

2° les personnes qui sont exclues de l'électorat par l'article 6 de la loi électorale, à savoir les condamnés à des peines criminelles, les personnes qui en matière correctionnelle, sont privées du droit de vote par condamnation ;

3° les majeurs en tutelle.

d) La déchéance du mandat de conseiller communal

D'après l'art 193bis. alinéa 1er la loi électorale la perte d'une des conditions d'éligibilité entraîne la cessation du mandat de conseiller communal.

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.

Si ayant connaissance de la cause de sa déchéance, même en l'absence de toute notification l'intéressé continue l'exercice de son mandat, il est passible des peines comminées par l'article 262 du Code pénal, à savoir un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 € à 5.000 €.

Le conseiller communal dont la déchéance est demandée peut, dans les huit jours, à partir du moment où il a eu connaissance de la notification faite au conseil communal, adresser une réclamation à celui-ci.

La déchéance est constatée par le conseil communal dans les trente jours de la notification par le collège des bourgmestre et échevins ou par le ministre de l'Intérieur. Cette décision est communiquée par les soins du collège des bourgmestre et échevins ou par le ministre de l'Intérieur au conseiller communal concerné. Un recours au tribunal administratif, statuant comme juge du fond, est ouvert au conseiller communal dans les huit jours qui suivent la communication. Le même recours est ouvert au collège des bourgmestre et échevins et au ministre de l'Intérieur dans les huit jours qui suivent la décision du conseil communal (art. 193bis.de la loi électorale).

e) Les incompatibilités

Elles sont réglées par l'art 11ter de la loi communale.

Certaines occupations empêchent qu'un candidat élu puisse devenir conseiller communal alors qu'elles sont incompatibles avec la fonction de conseiller. L'incompatibilité signifie qu'on peut se porter candidat aux élections communales mais qu'en cas d'élection on devra choisir entre son occupation professionnelle et le mandat de conseiller.

Il y a lieu de distinguer selon les incompatibilités qui empêchent le candidat de devenir conseiller de n'importe quel conseil communal et celles qui empêchent que le candidat puisse devenir conseiller d'un conseil communal déterminé.

Ne peuvent faire partie d'un conseil communal quelconque :

1° les ministres et les secrétaires d'Etat ;

2° les fonctionnaires et employés du département de l'Intérieur ainsi qu'à ses administrations, à savoir les commissariats de district, l'Administration de la gestion de l'eau et l'Administration des services de secours;

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 des fonctions de police ;

5° les ministres des cultes liés à l'Etat par voie de convention au sens de l'art. 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 (CGDIS).

Ne peuvent pas 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 p.ex. les fonctionnaires et employés de l'office social de la commune ou de l'office social commun dans lequel la commune est membre, les salariés d'associations sans but lucratif dans lesquelles les communes sont membres;

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;

L'article 196 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 dispose que les membres du conseil communal ne peuvent être parents ou alliés jusqu'au deuxième degré inclusivement, ni être unis par les liens du mariage ou vivre en partenariat en vertu d'une déclaration ad hoc.

Si deux personnes tombant dans l'une des catégories visées ci-dessus sont élues, préférence est donnée à la personne qui a obtenu plus de voix.

En cas de parité de voix, le président du bureau principal procède par tirage au sort à la proclamation du candidat élu.

Une alliance survenue ultérieurement entre les membres du conseil n'empêche pas révocation de leur mandat.

L'alliance est censée dissoute par le décès du conjoint du chef duquel elle provient.

f) L'entrée en fonctions du conseil communal

Les membres du conseil communal sont élus pour le terme de six ans à compter du 1^{er} janvier qui suit leur élection. Or l'installation et l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal se fait dès que les nominations et les assermentations du bourgmestre et des échevins, tels que présentés par la majorité des nouveaux élus au conseil communal, ont été opérées (art. 5 bis.)

Considérant que les nominations et assermentations du bourgmestre et des échevins peuvent avoir lieu dans un délai rapproché suivant les élections, l'installation et l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal peuvent se faire avant le 1^{er} janvier de l'année qui suit celle des élections.

L'entrée en fonctions est nécessairement précédée par la prestation de serment soit entre les mains du bourgmestre soit de celui qui le remplace (art. 6)

Tout candidat élu peut, avant la prestation de serment renoncer à son mandat, soit formellement en adressant un désistement écrit de son mandat au ministre de l'Intérieur soit tacitement en s'abstenant sans motif légitime de prêter serment après deux convocations consécutives. La renonciation tacite est constatée par le ministre de l'Intérieur sur proposition du conseil communal (art.7 et 8 de la loi communale).

Dans les deux cas le ministre pourvoira au poste vacant en faisant appel aux candidats non-élus dans l'ordre des suffrages obtenus tels qu'ils sont inscrits d'une part sur le procès-verbal des opérations électorales en ce qui concerne le système majoritaire et d'autre part sur les listes présentées par les groupements en ce qui concerne le système de la représentation proportionnelle.

Les fonctions du conseil communal suite à des élections ordinaires cessent au moment de l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal. Elles ne peuvent se prolonger au-delà du 31 décembre suivant les élections communales ordinaires par lesquelles il est procédé au renouvellement intégral de tous les conseils communaux (art. 5 bis).

1.2. Le fonctionnement du conseil communal

a) La convocation, l'ordre du jour et le lieu de réunion

En vertu 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 conditions de forme et de délai.

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.

Sauf les 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. Exemple : si la réunion du conseil est prévue pour avoir lieu le jeudi, la convocation doit parvenir aux conseillers au plus tard le vendredi précédent. Le Conseil d'Etat français a décidé que lorsque la convocation est adressée par voie postale, la date à prendre en considération n'est pas celle du dépôt à la poste, mais celle du départ de la poste attestée par le cachet du bureau de poste de départ et qu'en règle générale, seul l'envoi par pli recommandé constitue une preuve certaine (CE fr. 19 mars 1969). Lorsque la convocation est portée au domicile des conseillers par un agent de la commune, c'est la date du jour de cette opération qui doit être retenue (CE fr. 19 juin 1992). Dans ce cas l'agent prendra soin de se faire attester la remise de la convocation par le destinataire.

La règle du délai des convocations a pour raison de permettre à tout conseiller de prendre ses dispositions personnelles pour être à même de participer à la séance. Elle constitue une garantie importante quant à l'exercice de ses fonctions. Le non-respect du délai constitue une irrégularité absolue, c'est-à-dire que l'annulation de délibérations prises dans ces conditions peut être prononcée alors même qu'il serait établi que l'inobservation du délai a été sans influence sur la

décision prise (CE fr. 21 novembre 1969). A noter qu'un recours administratif ne peut être dirigé que contre une délibération du conseil communal et non contre la convocation elle-même qui ne constitue pas une décision administrative susceptible de faire grief (CE fr. 26 octobre 1986).

La convocation doit mentionner le lieu, le jour, et l'heure de la réunion et en contenir l'ordre du jour. Pour chaque point à l'ordre du jour, les documents actes et pièces afférents doivent pouvoir 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 à un tarif fixé par un règlement taxe qui ne devrait pas en principe excéder les coûts de reproduction. Les conseillers doivent eux-mêmes se charger du photocopiage des documents, ils ne peuvent pas demander que des copies leur soient remises. Ils ne peuvent pas non plus emporter les documents. A noter que le collège des bourgmestre et échevins peut réglementer l'exercice du droit d'examiner les actes et pièces concernant l'administration par exemple en fixant des jour et heures de consultation alors qu'aux termes de l'art 57 de la loi communale, il est le gardien des archives communales.

L'ordre du jour doit énumérer, de façon claire et précise, les objets sur lesquels le conseil sera amené à délibérer dans le but d'éviter toute surprise et de permettre aux conseillers de préparer les délibérations. Il s'agit donc d'éviter les mentions «divers» ou « affaires de dernière minute » sur les convocations alors que les décisions prises sous un tel point sont susceptibles d'annulation judiciaire pour non-conformité des conditions de convocation.

Le collège des bourgmestre et échevins ne peut obliger le conseil communal à délibérer sur un point qu'il a mis à l'ordre du jour. Une fois que la séance du conseil communal est ouverte celui-ci devient maître de son ordre du jour. Il peut dès lors différer ou refuser l'examen d'un point à l'ordre du jour, mais il sortirait de ses attributions en décidant de le reporter à une autre séance.

Aucun objet étranger à l'ordre du jour ne peut être mis en discussion, sauf dans le cas d'urgence qui est déclarée par la majorité des conseillers présents.

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.

b) Le droit d'initiative du conseiller communal

On a vu au paragraphe précédent que la majorité des membres du conseil communal peut être à l'origine de la convocation du conseil, mais un droit d'initiative appartient aussi à chaque conseiller individuellement et lui permet de faire ajouter à l'ordre du jour établi par le collège des bourgmestre et échevins une ou plusieurs propositions qu'il entend soumettre au conseil communal. (art.13 al.3).

La proposition doit être présentée sous forme écrite et motivée au bourgmestre, au moins trois jours avant la réunion du conseil. Dans ce cas le collège est obligé de l'inscrire à l'ordre du jour de la séance.

Cependant si un conseiller émet une proposition concernant un objet entièrement étranger à la compétence du conseil communal il a la faculté et même l'obligation de refuser de porter la proposition à l'ordre du jour. En cas de doute sur la compétence du conseil communal, le collège s'abstiendra de prendre une décision et s'en remettra au conseil qui jugera lui-même de sa compétence.

c) La publicité des séances

La publicité des séances du conseil communal est obligatoire. Toutefois les deux tiers des membres présents du conseil pourront, pour des considérations d'ordre public et à cause d'inconvénients graves, décider par délibération motivée que la séance ne sera pas publique (art. 21).

Vu que les séances du conseil communal sont publiques, la retransmission télévisée des débats est en principe possible. L'accord des conseillers n'est pas requis à cet effet.

En dehors du principe général, des lois spéciales peuvent prévoir que le conseil communal délibère à huis clos sur certaines affaires. Exemple : Les délibérations et votes du conseil communal concernant les affaires disciplinaires ne sont pas publiques (art. 69 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux).

Participeront seuls à la séance tenue à huis clos : le bourgmestre (président du conseil communal), les conseillers communaux, le secrétaire et le cas échéant des personnes appelées pour exercer une activité professionnelle tels des experts ou consultants.

d) La présidence du conseil communal

Le bourgmestre ou celui qui le remplace préside le conseil communal (art. 16). Il ouvre la séance du conseil communal à l'heure fixée par la convocation. Si le bourgmestre n'est pas présent à cette heure son remplaçant peut ouvrir la séance sans attendre l'arrivée du bourgmestre.

De même, la séance est close par le bourgmestre ou son remplaçant. La clôture peut être prononcée avant que l'ordre du jour soit vidé. Mais le bourgmestre évitera en tout cas d'abuser de ses droits de président c.à.d. d'en user à un but autre que celui qui lui est assigné par la loi.

Aucune décision ne peut être prise avant l'ouverture ou après la clôture de la séance. Ainsi la délibération du conseil prise sous la présidence d'un échevin après la clôture de la séance est nulle.

La séance peut aussi être suspendue pour un temps limité dans des conditions à fixer par le règlement intérieur du conseil communal. Il a été jugé qu'une suspension de courte durée, d'un quart d'heure par exemple, peut être admise. Cependant une séance tenue un jour à 18h30 ne peut être considérée comme la suite d'une séance commencée la veille à 20h30 et interrompue à 0h15. Une nouvelle convocation aurait été nécessaire (CE fr. 05 février 1986).

La police de l'assemblée appartient au bourgmestre-président. Il a le droit de faire expulser de l'auditoire toute personne qui trouble l'ordre c.à.d. qui par paroles gestes ou autres comportements dérange le déroulement normal des débats. Ce pouvoir lui appartient exclusivement à l'égard des personnes qui se trouvent dans l'auditoire, à l'exclusion des conseillers eux-mêmes. A supposer que ces derniers troublent l'ordre, il peut les rappeler à l'ordre après un avertissement. Il peut leur retirer le droit de parole précédemment accordé. La jurisprudence luxembourgeoise est d'avis que si cette mesure reste sans effets il peut seulement suspendre ou clore les débats. Une décision du Conseil d'Etat belge va plus loin en admettant qu'un conseiller d'une assemblée élue démocratiquement, destinée au dialogue, qui n'observe manifestement pas les formes du dialogue démocratique peut faire l'objet d'une mesure d'ordre qui peut aller jusqu'à l'exclusion de la réunion.

Avec le développement des moyens bureautiques, il se pose de plus en plus souvent la question de l'enregistrement des débats au magnétophone qui est en principe admise alors que les séances du

conseil communal sont publiques, sauf exception, mais qui a donné lieu également à des difficultés dans le déroulement des séances. C'est au titre de ses pouvoirs de police que le bourgmestre a compétence pour prendre, en ce qui concerne l'usage du magnétophone tant par le public que par les conseillers, toute mesure pour assurer le bon déroulement matériel des débats et le bon ordre dans la salle des séances (CE fr. 02 octobre 1992). L'utilisation du magnétophone peut par ailleurs faire l'objet du règlement intérieur du conseil communal.

e) Langue parlée au conseil communal

La langue usuellement parlée au conseil communal est le luxembourgeois. Les conseillers peuvent s'exprimer également en français ou en allemand. Aucun conseiller ne pourrait cependant demander une interprétation de la langue parlée ou une traduction des documents écrits présentés en une des trois langues administratives du pays ou en toute autre langue (art. 14 al.2).

f) Le quorum requis

Pour que le conseil communal puisse valablement délibérer, il faut que la majorité de ses membres en fonctions soit présente (art.18). La majorité est constituée par la moitié plus un demi (elle est de huit lorsqu'il y a quinze membres en fonction).

Les membres en fonction sont les membres en exercice. Ne sont pas comptés les membres non installés et les conseillers déchus pour avoir perdu une condition d'éligibilité.

Le nombre de membres requis est assuré par les membres présents qui participent au vote à l'exclusion des conseillers empêchés en vertu des dispositions de l'art. 20 de la loi communale.

Il ne suffit pas que le quorum soit réuni en début de séance. Le quorum est requis pour chaque décision.

L'inobservation des conditions de quorum entraîne l'annulation des délibérations.

Si le conseil communal est convoqué deux fois sans atteindre le quorum, il pourra après une nouvelle convocation, quel que soit le nombre de membres présents, prendre une délibération sur les objets mis pour la troisième fois à l'ordre du jour.

g) Le vote

Les décisions du conseil communal sont prises à la majorité des suffrages. En cas de partage des voix, 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 cependant à former la majorité des membres en fonction dont la présence est requise pour que le conseil communal puisse prendre une décision.

Exemples :

1. Un conseil communal est composé de onze membres. Dix sont en fonction. Neuf sont présents. La majorité des membres en fonction est présente; le conseil communal peut donc délibérer. Cinq votent pour la proposition, quatre votent contre. La proposition est donc adoptée.

2. Un conseil communal se compose de neuf membres. Tous sont présents. Quatre membres s'abstiennent. Trois votent pour et deux votent contre. La proposition est adoptée.

3. 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 sont libres de s'abstenir.

Les membres du conseil communal 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 et les nominations aux emplois (scrutin secret) ainsi que les promotions, démissions, peines disciplinaires (scrutin nominal) sont décidées à huis clos à la majorité absolue.

Il est fait un scrutin particulier pour chaque place vacante à laquelle le conseil entend pourvoir (art. 32 à 34).

Les conditions de majorité en matière de nominations :

- 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.

h) Le règlement d'ordre intérieur

Le conseil communal se donne un règlement d'ordre intérieur qui arrête la façon dont il exerce ses attributions (art.14).

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

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 pas 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 spécialités de chaque commune.

Le règlement d'ordre intérieur peut notamment avoir pour objet l'affichage de l'ordre du jour, de la liste des présences des conseillers, la rédaction, l'approbation et la publication des procès-verbaux des réunions du conseil, la notification de la correspondance, la division du conseil en sections chargées de l'étude d'une catégorie d'affaires au sein du conseil sans cependant enlever au collègue des bourgmestre et échevins le droit d'instruction des affaires à soumettre au conseil.

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

i) Les commissions consultatives du conseil communal

On distingue les commissions consultatives obligatoires et facultatives.

Parmi les commissions obligatoires en vertu d'une loi spéciale on trouve la commission scolaire, la commission des loyers et la commission consultative d'intégration.

La commission scolaire présente la particularité qu'elle est constituée soit par le conseil communal, soit par le comité du syndicat de communes qui a pour objet de gérer un établissement d'enseignement fondamental.

Par ailleurs le conseil communal peut créer des commissions consultatives (art. 15). Elles sont permanentes ou temporaires et ont un caractère toujours consultatif. Elles ne prennent pas de décisions mais émettent de simples avis. Lorsqu'une commission 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 de ses décisions. Les commissions consultatives peuvent se composer exclusivement de conseillers communaux ou de personnes étrangères au conseil communal ou bien de conseillers et de personnes étrangères au conseil communal.

L'organisation, le fonctionnement et les attributions des commissions consultatives sont fixés par règlement d'ordre intérieur. Une seule règle est établie par la loi communale elle-même : Dans les communes qui votent d'après le système de la représentation proportionnelle chaque groupement de candidats est représenté dans les commissions consultatives en fonction du nombre de ses élus au conseil communal (art 15 al. 2)

j) Les jetons de présence

Des jetons de présence peuvent être accordés, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, aux membres du conseil communal et des commissions consultatives pour l'assistance aux séances du conseil respectivement des commissions.

Le ministre de l'Intérieur veille à ce que tout abus soit évité en la matière.

k) Le congé politique

Afin qu'ils puissent correctement exercer leur mandat les 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 au congé politique.

Le règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 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, pour les affaires que le conseiller communal traite en tant que délégué désigné par le conseil communal, notamment dans le comité d'un syndicat intercommunal, dans une commission consultative etc. sous la condition que cette mission soit exercée lors des heures de service normal de l'intéressé.

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

Les membres des professions indépendantes ainsi que les personnes sans profession de moins de 65 ans qui exercent une fonction communale touchent à charge du même fonds 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.

l) Les devoirs de délicatesse des membres du conseil communal

En vertu de l'art 20 de la loi communale « il est interdit à tout membre du corps communal, au secrétaire et receveur :

1° d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoir ou auxquels ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct. Cette interdiction s'applique tant aux discussions qu'au vote ;

2° d'intervenir comme avocat, avoué, ou chargé d'affaires dans les procès dirigés contre la commune. Il ne pourra, en la même qualité, servir la commune, si ce n'est gratuitement ;

3° de prendre part, directement ou par personne interposée, à aucun marché de travaux, de fournitures ou de services pour la commune. Cette interdiction 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 ainsi qu'aux sociétés par actions ou coopératives dans lesquelles il est administrateur chargé de la gestion courante ou employé dirigeant.

Cette interdiction s'applique encore aux sociétés par actions et sociétés coopératives dans lesquelles un membre du collège des bourgmestres et échevins appartient au conseil d'administration.

L'interdiction visée sub 3° ne s'applique pas aux fournitures et prestations d'urgence de faible envergure faites par un commerçant ou un artisan, lorsqu' aucune autre entreprise de la même branche n'existe dans la commune ou le voisinage.

Elle ne s'applique pas non plus aux sociétés visées par l'art. 173bis. de la loi communale, 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. »

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 :

- La nomination d'un receveur a été annulée, parce que son oncle avait participé à la délibération.
- La nomination d'un artisan, fils du bourgmestre, serait annulée si le père prenait part à la délibération.
- 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.
- Un médecin, échevin, ne peut être chargé dans sa commune de procéder aux vaccinations, moyennant indemnité.
- 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.
- Un conseiller communal ne peut en qualité d'agent d'assurances, assurer les bâtiments appartenant à la commune.
- 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, ingénieur, expert comptable) ne peut commercer avec la commune.
- Annulation d'un PAG en raison de la participation de conseillers communaux aux votes d'un PAG comportant qu'un au moins des terrains leur appartenant, sinon appartenant à un de leurs parents ou alliés au troisième degré inclusivement, change de statut en étant dorénavant constructible (TA 24.03.04 n°16556).
- Annulation d'un PAP au vote duquel a participé le bourgmestre dont l'allié ou son parent jusqu'au troisième degré est propriétaire d'un terrain qui n'était pas constructible, le devient en raison de l'adoption du PAP. Le changement de valeur du terrain donne immédiatement lieu à un accroissement matériel appréciable en argent de sorte à se qualifier d'intérêt direct au sens de la loi (CA 18.04.2013, n° 29258).

Le Conseil d'Etat belge a jugé dans un autre sens et a interprété plus restrictivement les dispositions de la loi communale belge, identiques à celles du Grand-Duché de Luxembourg au moment des faits. D'après les juges il est interdit à tout conseiller communal et au bourgmestre d'être présent à la délibération lui procurant immédiatement et nécessairement – ou procurant immédiatement et nécessairement à un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement – un avantage en argent ou appréciable en argent, qui ne soit pas un avantage collectif. L'intérêt doit être personnel, c'est-à-dire qu'il doit s'agir d'un intérêt qui affecte non pas simultanément les patrimoines de toute une catégorie d'habitants, mais exclusivement le patrimoine du conseiller ou celui de ses parents ou alliés jusqu'au degré prohibé.

L'intérêt personnel s'oppose ici à l'intérêt collectif, qui résulte de la qualité d'habitant de la commune ou d'appartenance à une catégorie déterminée d'habitants de la commune.

La délibération du conseil communal (ou du collège des bourgmestre et échevins) prise en violation de l'art 20 est annulable.

Les dispositions de l'article 20 de la loi communale 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 qui sont l'emprisonnement de six mois à cinq ans et l'amende de 500 € à 125.000 € et l'interdiction de remplir des fonctions, des emplois ou des offices publics.

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 soit 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 soit 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)

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'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)

m) La cessation des fonctions de conseiller communal

La démission des fonctions de conseiller communal est donnée par écrit au ministre de l'Intérieur. Le ministre accepte la démission du conseiller. Cette acceptation est notifiée par simple lettre à l'intéressé et elle 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.

Le bourgmestre ou l'échevin qui désirerait donner sa démission en tant que conseiller communal doit avoir préalablement obtenu sa démission comme bourgmestre ou échevin par l'autorité de nomination.

En outre l'art. 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 se rendre compte qu'il s'agit d'un acte grave, qui ne se justifierait que dans l'intérêt du fonctionnement du conseil communal lui-même.

1.3. Les attributions du conseil communal

a) Les compétences du conseil communal

Le conseil communal a la compétence de principe. Il règle tout ce qui est d'intérêt communal, il délibère ou donne son avis toutes les fois que ses délibérations sont requises par les lois et règlements ou demandés par l'autorité supérieure (art 28).

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, habituellement défini comme comportant le nécessaire, l'utile et l'agréable de la collectivité communale. C'est une notion de fait qui évolue dans le temps et l'espace.

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. 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 régler la vie en communauté de leurs citoyens dans les domaines essentiels que sont l'hygiène, la sécurité et la paix publique.

Ces missions originaires 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 (art 107), l'état civil (art 108), l'organisation de l'enseignement fondamental (art. 23 et 107).

Différentes lois spéciales sont venues concrétiser les missions originaires des communes ou rajouter de nouvelles missions obligatoires au secteur communal ou encore partager des compétences entre l'Etat et les communes. Parmi ces missions, les plus importantes sont :

- l'aménagement du territoire, le logement et le développement économique ;
- le pouvoir réglementaire et de police ;
- la voirie et la réglementation de la circulation ;
- l'environnement : eau et assainissement, gestion des déchets et bruit ;
- l'enseignement fondamental et l'encadrement périscolaire;

- l'état civil ;
- l'assistance publique ;
- les inhumations.

A côté des missions obligatoires les communes peuvent choisir de s'adonner à des missions appelées 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. Parmi ces missions celles qui sont le plus couramment exercées sont :

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

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 locales ne peuvent-ils concerner que les objets purement locaux, à l'exclusion de ceux qui sont d'intérêt national. L'article 29 dispose que le conseil communal fait les règlements communaux qui ne peuvent être contraires aux lois et aux règlements d'administration générale.

A côté des missions proprement dites des communes pour lesquelles le conseil communal fixe les grandes lignes, les orientations de la politique communale dont l'exécution appartient au collège des bourgmestre et échevins, d'autres décisions importantes relèvent du conseil communal tel le vote annuel du budget, le vote annuel des comptes et la décision d'organiser un référendum communal.

b) Le conseil communal, organe de contrôle

Pour exercer sa mission de contrôle le conseil communal 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 (art. 13).

Les membres du conseil communal ont par ailleurs le droit de prendre connaissance du registre des délibérations du collège des bourgmestre et échevins, mais uniquement pour ce qui a trait à l'exécution des délibérations prises par le conseil communal (art 23).

Les conseillers communaux ont également le droit de poser au collège des bourgmestre et échevins des questions concernant 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 communal en règle la forme et la manière (art. 25).

Le droit d'initiative du conseiller communal : Chaque conseiller communal a le droit de demander l'ajout à l'ordre du jour d'un point qu'il souhaite mettre en discussion. La proposition doit être remise au bourgmestre au moins trois jours avant la date de la réunion du conseil. Si la requête arrive à temps et qu'elle est formulée par écrit et motivée, le collège des bourgmestre et échevins est tenu de mettre le point supplémentaire à l'ordre du jour. Il n'appartient pas au collège des bourgmestre et échevins de paralyser le droit d'initiative du conseiller communal en s'abstenant de porter le point en question à l'ordre du jour en la jugeant inopportune ou inutile ; par là il se substituerait illégalement au conseil communal et préjugerait de la décision de celui-ci. Mais le collège échevinal a le droit de refuser de mettre à l'ordre du jour une proposition qui ne relève pas de la compétence du conseil communal pour autant que l'incompétence du conseil communal soit évidente. En cas de doute il appartient au conseil communal lui-même de décider.

Lorsque la majorité des membres du conseil communal sont défavorables au collège échevinal, ils peuvent en provoquer la démission par le vote d'une motion de censure.

La mise en œuvre de la responsabilité politique du collège échevinal est cependant 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 d'une motion de censure formulée par écrit et appuyée par un tiers au moins des membres du conseil communal. Le vote ne peut en 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. Les échevins sont démissionnés par le ministre de l'Intérieur. Le bourgmestre est démissionné par le Grand-Duc.

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

2. Le collège des bourgmestre et échevins

2.1. La formation du collège des bourgmestre et échevins

a) La composition

Le collège des bourgmestre et échevins de chaque commune se compose d'un bourgmestre et de deux échevins. Toutefois par exception au principe, 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 villes de plus de 20.000 habitants sauf que celui de la Ville de Luxembourg peut être fixé à six. Par exception également les collèges des bourgmestre et échevins de communes issues de la fusion sont composés dans la plupart des cas d'un bourgmestre et de plus de deux échevins afin de parvenir à une représentation au sein de cet organe de chaque ancienne commune, même si cette représentation ne peut pas être garantie par la loi.

Le nombre d'habitants à prendre en considération est celui qui résulte du dernier recensement général de la population prévu par la loi électorale. 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 eu égard à la population réelle de chaque commune au 31 décembre de l'année précédente les élections. L'augmentation ou la réduction du nombre d'échevins ne s'opère qu'à l'occasion des élections communales ordinaires (art. 38).

Le bourgmestre est nommé par le Grand-Duc sur présentation de la majorité des nouveaux élus au conseil communal ou du nouveau conseil communal, pour un terme de six ans. La nomination du candidat proposé s'impose au Grand-Duc qui n'a aucune marge d'appréciation, à moins que le candidat n'ait perdu une condition d'éligibilité ou qu'il soit frappé d'une incompatibilité, auquel cas le Grand-Duc demande aux nouveaux élus au conseil communal ou au conseil communal de désigner un nouveau candidat. Le mandat de bourgmestre est renouvelable.

Remarque : avant la modification de la loi communale par la loi du 13 février 2011, le bourgmestre et les échevins étaient choisis parmi les membres luxembourgeois du conseil communal.

Les échevins sont nommés par le ministre de l'Intérieur dans les mêmes conditions que celles prévues pour la nomination du bourgmestre. Le mandat d'échevin est également renouvelable.

Les bourgmestres et échevins sont entre autres les représentants du gouvernement dans les communes, d'où leur mode de désignation. Mais principalement ils sont les organes du pouvoir communal. Il est en conséquence souhaitable qu'ils disposent de la confiance et de l'appui de la majorité du conseil communal.

En cas de vacance du poste de bourgmestre ou d'un poste d'échevin en cours de mandat, le conseil communal procède parmi ses membres à la désignation d'un candidat à proposer à la nomination du Grand-Duc respectivement du ministre de l'Intérieur.

Certaines fonctions sont incompatibles avec le mandat de bourgmestre ou d'échevin. Les incompatibilités énumérées par l'article 11ter de la loi communale concernent tous les conseillers communaux, donc aussi les membres du collège échevinal. L'article 11quater. de la loi communale prévoit des incompatibilités particulières qui visent exclusivement les bourgmestres et les échevins :

Ne peuvent être bourgmestre ou 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'Administrations 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° certains membres du CGDIS, à savoir 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.

Un candidat élu aux élections communales et devenu par la suite bourgmestre bien qu'une incompatibilité existait entre ses activités professionnelles et son mandat politique, reste dans sa fonction de bourgmestre tant qu'il n'y a pas été mis fin dans les conditions prévues par la loi communale (TA 22 juillet 1998 n° 9740).

Les membres du collège de bourgmestre et échevins frappés d'inéligibilité ou d'incompatibilité et qui, dans ce cas, n'ont pas mis fin à la situation incompatible avec leur mandat, dans les trente jours à dater de la mise en demeure que leur notifie le ministre de l'Intérieur, sont déclarés démissionnaires. Le bourgmestre est démissionné par le Grand-Duc et les échevins sont démissionnés par le ministre de l'Intérieur.

b) L'entrée en fonctions, la prestation de serment et le rang des échevins

Le collège des bourgmestre et échevins issu d'élections entre en fonctions à partir du moment où tous ses membres sont assermentés

Les bourgmestre et 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).

Ce serment est prêté par le bourgmestre et par les échevins entre les mains du ministre de l'Intérieur ou de son délégué, normalement un fonctionnaire supérieur du ministère de l'Intérieur.

Le bourgmestre ou l'échevin qui, après deux convocations consécutives aux fins de prêter serment, s'abstient sans motif légitime de remplir cette formalité est considéré comme se désistant de son mandat. Dans ce cas, le ministre de l'Intérieur demande aux nouveaux élus au conseil communal ou au conseil communal de lui désigner un nouveau candidat.

Les bourgmestres et les échevins qui exerceraient leur mandat sans avoir prêté serment risquent la condamnation à l'amende prévue par l'article 261 du Code pénal, à savoir 251 € à 5.000 €.

Le rang des échevins est déterminé par leur 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 (art 40).

L'échevin démissionnaire est tenu de continuer ses fonctions jusqu'à ce qu'il ait été remplacé.

En cas de renouvellement intégral du conseil communal les échevins sortants restent en fonctions jusqu'au moment de l'entrée en fonctions du nouveau collège des bourgmestre et échevins.

c) Le remplacement du bourgmestre

En cas de maladie d'absence ou d'autre empêchement, le bourgmestre délègue un échevin pour le remplacer (art 64). Il en informe le ministre de l'Intérieur. La délégation doit se faire par écrit et est inscrite au registre des délibérations du collège des bourgmestre et échevins. Elle ne met pas fin aux délégations spéciales qui ont été antérieurement consenties par le bourgmestre, par exemple en sa qualité d'officier de l'état civil.

A défaut de délégation expresse le service passe à un échevin suivant l'ordre établi par l'article 40 de la loi communale, c'est-à-dire par ordre de nomination. En effet le but de la détermination du rang entre échevins est de régler l'ordre dans lequel ils 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 sont nommés par des arrêtés différents portant des dates différentes, l'échevin qui a été nommé par le premier arrêté, de date plus ancienne, occupe le premier rang. Si les arrêtés portent la même date il faut se référer à la proposition présentée au ministre pour déterminer le rang des échevins.

Si la place d'un échevin devient vacante et qu'il est pourvu à son remplacement, l'échevin nouvellement nommé occupe le second rang, alors même que l'échevin qu'il remplace était le premier en rang. Il s'agit en effet de classer les échevins suivant leur propre rang d'ancienneté.

A défaut de délégation et à défaut d'échevin pour remplacer le bourgmestre il est remplacé par le premier en rang des conseillers.

d) Le 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.

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.

e) Les indemnités des bourgmestres et des échevins

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

Les indemnités des bourgmestres et des 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 des 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).

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

Les bourgmestre 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 de ses commissions.

La prohibition de l'article 55 ne s'applique cependant pas 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.

f) Le congé politique

Le bourgmestre et les échevins tout comme les conseillers communaux ont droit au congé politique. Il est régi par les mêmes principes que celui accordé aux conseillers communaux.

g) La durée du mandat

Les bourgmestres et les échevins sont nommés pour la durée de six ans, c'est-à-dire pour la durée normale du mandat de 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 fonction de bourgmestre ou d'échevin devenue vacante continuent le mandat de celui qu'ils remplacent (art. 43).

h) La démission

La démission des fonctions d'échevin est adressée par écrit au bourgmestre qui en donne connaissance au conseil communal en séance publique. Une copie de la lettre de démission est adressée en même temps au ministre de l'Intérieur (art. 45).

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 (art. 61 de la loi communale).

L'autorité de nomination, le Grand-Duc ou le ministre de l'Intérieur, dispose sur les demandes de démission ; elles ne deviennent définitives qu'après leur acceptation par ces autorités. Les démissionnaires exercent donc leurs fonctions aussi longtemps que leur démission ait été acceptée. La démission peut être retirée aussi longtemps qu'elle n'a pas été définitivement acceptée.

Lorsque le bourgmestre ou un échevin désire donner sa démission comme conseiller communal, il doit avoir au préalable obtenu sa démission comme bourgmestre ou échevin (art. 191 de la loi électorale).

i) La suspension et la révocation

Le bourgmestre et les échevins ne participent pas seulement à l'administration des affaires purement locales mais ils sont aussi les représentants de l'Etat dans la commune. C'est 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 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). 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).

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.

Il existe deux hypothèses dans lesquelles la loi constitue automatiquement le bourgmestre et les échevins en faute grave. Il s'agit d'une part de l'article 107 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 qui prévoit que la violation des procédures d'établissement des PAG et des PAP communaux et de celles concernant le projet d'exécution des PAP, de la convention d'exécution d'un PAP ainsi que des autorisations de construire constitue une faute grave. Il s'agit d'autre part de l'article 12 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés qui dispose que la violation des délais de procédure en matière d'enquête publique constitue une négligence ou une faute grave.

Les expressions « inconduite notoire », « faute grave » ou « négligence grave » ne sont par ailleurs pas définies par la loi. Elles sont fort vagues et laissent une large liberté d'appréciation au pouvoir central. La jurisprudence administrative belge 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 (revue adm. 1886, p. 496). Plus récemment l'auteur Jean-Marie van Bol a constaté que l'expérience a relevé parmi les cas de négligence le refus d'assistance à l'autorité judiciaire, le refus d'exécuter certaines tâches administratives imposées par la loi ou l'autorité supérieure, ou encore la dissimulation d'irrégularités dans la comptabilité communale. L'inconduite notoire vise plutôt les comportements scandaleux de notoriété publique : corruption, fraude fiscale, ivresse publique ou délit de fuite parmi d'autres exemples.

Le bourgmestre et les échevins ne sont soumis qu'à la seule 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 par l'art 37 de la loi communale.

Le Grand-Duc ou le ministre de l'Intérieur ont le droit de prononcer la suspension ou la révocation, mais ne peuvent jamais prendre d'autres mesures disciplinaires mêmes pas moins graves, tel que l'avertissement ou le blâme, dès lors qu'elles ne sont pas prévues par la loi.

L'art. 63 de la loi communale précise que le bourgmestre qui risque la suspension ou la révocation est préalablement entendu par le ministre de l'Intérieur ou son délégué. La loi est muette sur ce point pour la révocation ou la suspension à l'égard des échevins. Or en vertu des principes généraux du droit, les intéressés doivent être informés sur les faits qui leur sont reprochés et mis à même de les discuter et de présenter leurs défenses et observations.

Les bourgmestres ou échevins suspendus ou révoqués qui continuent l'exercice de leurs fonctions tombent sous l'application de l'art 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.

2.2. Le fonctionnement du collège des bourgmestre et échevins

a) La convocation

Le collège des bourgmestre et échevins détermine lui-même par règlement d'ordre intérieur inscrit au registre des délibérations la date de ses réunions. Cette décision n'est pas soumise à approbation du ministre de l'Intérieur. Si on veut changer les jours et heures des réunions ainsi arrêtées, il faut un nouveau règlement d'ordre intérieur.

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). Ce dernier peut en effet réunir les échevins en dehors des jours et heures déterminées par voie de règlement d'ordre intérieur.

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

La loi ne prévoit pas de forme et pas de délai pour une éventuelle convocation du collège que le bourgmestre ne doit de toute façon pas faire.

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

b) Les réunions

Les réunions du collège des bourgmestre et échevins se tiennent à la maison communale ou dans un local à désigner par le collège (art. 52).

Le collège pourrait donc tenir ses réunions au domicile de l'un de ses membres ou même chez un tiers.

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

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 échevinal en séance publique (art. 14 de la loi électorale).

Il ne faut pas que tous les membres du collège des bourgmestre et échevins soient réunis pour prendre une décision valable. Le collège peut valablement délibérer en l'absence du bourgmestre ou d'un échevin lorsque la condition de la présence de plus de la moitié des membres de cet organe collégial est remplie (TA 06 juillet 2009 n° 24807)

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

Le collège des bourgmestre et échevins est un organe collégial qui doit impérativement exercer ses fonctions collectivement ou solidairement, c'est-à-dire comme corps. Il ne saurait dès lors être question de délégation en faveur de l'un de ses membres au sens de délégation de compétence ou de pouvoir mais seulement d'une répartition entre les divers membres du collège de certaines tâches relevant de la besogne administrative ou de l'administration courante, sans que cette répartition, simple mesure de décentralisation interne, ne puisse conférer au membre désigné un pouvoir personnel et absolu de décision (TA, 21 novembre 2007, n° 22633 du rôle).

Le caractère de la collégialité est rempli si la majorité des membres du collège des bourgmestre et échevins participe à la délibération ou à l'exercice de l'attribution du collège. Ainsi « *une décision peut valablement émaner du collège des bourgmestre et échevins même en l'absence du bourgmestre lorsque la condition de la présence d'une moitié des membres de cet organe collégial est remplie* » (TA 06.07.09 n°24807).

c) Les délibérations

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

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 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.

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 bourgmestre est prépondérante, à moins que le président ne préfère remettre l'affaire à une prochaine séance.

2.3. Les attributions du collège des bourgmestre et échevins, organe de la commune

La compétence du collège des bourgmestre et échevins est une compétence d'attribution, ce qui revient à dire qu'il est compétent seulement dans les cas prévus par la loi. En dehors de ses attributions légales expresses ou en cas de doute, la compétence appartient au conseil communal.

Les principales attributions du collège échevinal sont énumérées à l'art 57 de la loi communale. D'autres figurent dans des lois spéciales. Tantôt le collège des bourgmestre et échevins agit comme organe de la commune, tantôt comme organe de l'Etat.

a) La publication et l'exécution des résolutions du conseil communal

La loi communale charge le collège des bourgmestre et échevins de la publication des résolutions du conseil communal (art 57-2°).

Parmi ces résolutions figurent les règlements communaux dont les modalités de publication sont prévues par l'article 82.

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 communal se chargeait de l'exécution de ses propres résolutions, 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 de la 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 échevinal refuserait d'exécuter les résolutions du conseil communal, celui-ci pourrait s'adresser au ministre de l'Intérieur afin qu'un commissaire spécial agissant aux lieu et place du collège soit désigné.

Le collège des bourgmestre et échevins est non seulement chargé de l'exécution des décisions du conseil communal, mais aussi de la préparation et de l'instruction des affaires à soumettre au conseil communal. Il les inscrit à l'ordre du jour lorsqu'elles sont suffisamment élaborées pour permettre une discussion et une prise de position du conseil.

b) 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 qui désigne l'architecte et l'entrepreneur chargé des travaux.

Le conseil communal ne peut s'immiscer dans l'exécution des travaux qu'il a autorisés. Ont été annulées la délibération du conseil décidant de confier aux échevins, à l'exclusion du bourgmestre

jugé trop âgé, la direction de travaux relatifs à la voirie vicinale ainsi que la délibération d'un conseil communal déléguant un échevin seul pour la surveillance de travaux communaux.

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

c) La surveillance des agents communaux

Le conseil communal crée les postes de fonctionnaire, d'employé communal, de salarié et d'ouvrier. Cependant les salariés sont nommés par le collège échevinal.

Tous ces agents se trouvent sous l'autorité hiérarchique du collège échevinal. Celui-ci fixe les heures de bureau et répartit la besogne administrative et journalière des agents communaux. 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.

d) Les actions judiciaires

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 autorisation, les actions en référé, les actions possessoires et toutes les actions pour 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.

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

e) La surveillance de la caisse communale et de la comptabilité

Les services de la caisse et de la comptabilité communale sont placés sous la surveillance du collège des bourgmestre et échevins. Celui-ci ou un de ses membres délégués vérifie tous les trois mois au moins, avec le concours du secrétaire communal, la comptabilité du receveur (art. 146).

Les bourgmestre et échevins qui négligent de procéder au contrôle régulier que la loi leur impose pourront être rendus responsables du préjudice qui résulte pour la commune d'un manque de vérification ou d'une vérification insuffisante.

Le contrôle des budgets et comptes de la commune se fait par le service de contrôle de la comptabilité des communes placé sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur. Ce service procède à des vérifications périodiques et approfondies de la caisse et de la comptabilité communales.

f) La gestion des revenus et les mandats de paiement

Le collège des bourgmestre et échevins veille à ce que la caisse communale dispose des liquidités nécessaires pour faire face, en tout temps, aux engagements et dépenses de la commune.

Il soumet en temps utile à l'approbation de l'autorité de tutelle les règlements fiscaux et les délibérations relatives aux emprunts et ouvertures de crédit.

Le collège des bourgmestre et échevins exécute le budget. Il vérifie les droits des créanciers de la commune et ordonnance les dépenses dans la limite des crédits budgétaires autorisés. Les mandats sont signés par le bourgmestre et par un échevin et contresignés par le secrétaire communal. Aucun paiement à charge de la caisse communale ne peut avoir lieu qu'en vertu d'un mandat établi en due forme.

g) Les 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 est de nature à occasionner des dommages pour les habitants, le collège échevinal pourra faire des règlements et ordonnances de police, à charge d'en donner immédiatement connaissance au ministre de l'Intérieur et au conseil communal. Dans ce cas, le collège pourra délibérer quel que soit le nombre de ses membres présents. En cas de partage, la voix du président l'emporte.

Ces règlements cesseront leurs effets, s'ils ne sont pas confirmés par le conseil communal 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 prendre les règlements dont s'agit.

Le ministre de l'Intérieur pourra suspendre l'exécution des règlements du collège et du commissaire de district. 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 et même interdire, temporairement ou d'une façon permanente, la circulation sur une voie publique du territoire communal pour autant que ces règlements communaux concernent la circulation sur la voirie vicinale ainsi que sur la voirie normale de l'Etat située à l'intérieur des agglomérations.

En cas d'urgence ces règlements peuvent être pris par le collège échevinal. Ils sont dans ce cas dispensés des approbations ministérielles mais perdent aussi leurs effets en cas de non confirmation par le conseil communal dans la prochaine séance.

Le collège échevinal peut encore prendre des règlements de la circulation dont l'effet n'excède pas 72 heures. Ils sont dispensés des approbations ministérielles et de la délibération confirmative du conseil communal.

2.4. Les attributions du collège des bourgmestre et échevins, organe de l'Etat.

Les fonctions appartiennent au collège échevinal dans sa forme collégiale et non pas à ses membres pris individuellement. Les décisions doivent être prises par les bourgmestre et échevins agissant collectivement. Sauf disposition légale contraire, le collège ne pourrait déléguer son pouvoir au bourgmestre ou à un échevin. Le collège pourrait au plus charger un de ses membres de la préparation des décisions à prendre par la formation collégiale.

a) Exécution des lois et règlements qui ne concernent pas la police

Le collège des bourgmestre et échevin 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 édictée après l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale.

b) Listes électorales

En matière électorale, le collège des bourgmestre et échevins procède annuellement à la révision et l'établissement des listes électorales ; il statue sur les réclamations y relatives et convoque les électeurs pour les jours des élections tant législatives, européennes que communales.

c) Hospices civils et offices sociaux

La surveillance des hospices civils et des offices sociaux incombe au collège échevinal. Il peut les visiter chaque fois qu'il le juge nécessaire ou utile et il en informe le conseil communal des abus qu'il a constatés et des améliorations qu'il y a lieu d'introduire.

d) La garde des registres de l'état civil

L'article 57- 11 de la loi consacre le principe d'après lequel le collège des bourgmestre et échevins est chargé de la garde des archives, des titres et des registres d'état civil.

3. Le bourgmestre

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

3.1. Les attributions du bourgmestre, organe de la commune

a) L'exécution des règlements communaux de police

Le bourgmestre est chargé de l'exécution des règlements communaux de police sous la surveillance du ministre de l'Intérieur. Le collège échevinal n'a pas de compétence en la matière, sauf si des lois spéciales lui en ont attribué après l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet concernant l'étatisation de la police locale.

Les règlements communaux relatifs aux bâtisses ont en principe le caractère de règlements de police. Il appartient donc au bourgmestre de statuer sur les demandes en autorisation de bâtir. Le collège est incompétent en cette matière.

b) La signature des actes publics

En tant qu'organe de la commune, le bourgmestre est le président du conseil communal et 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 communal (art. 74).

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

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

Le contresaignement 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^{ème} 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.

3.2. Les attributions du bourgmestre, organe de l'Etat.

a) L'exécution des lois et règlements de police

Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements (grand-ducaux et ministériels) de police sous la surveillance du ministre de l'Intérieur. Il peut déléguer cette attribution à un ou plusieurs échevins (art. 67).

Pour l'exécution de ses missions, le bourgmestre et les échevins par lui délégués ont le droit de requérir directement le concours de la force publique (art 13-1 Code d'instruction criminelle) alors que les bourgmestres n'ont plus comme par le passé la qualité d'officier de police judiciaire, ni d'agent de police judiciaire.

L'art 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.

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 la force publique, à charge d'en informer directement le ministre de l'Intérieur. La réquisition est faite par écrit. Les commandants sont tenus d'obtempérer.

Des pouvoirs de police administrative spéciale ont été confiés au bourgmestre par la loi de 2018 sur la Police grand-ducale. Ainsi il lui appartient, en concertation avec les agents de police administrative, d'ordonner l'établissement de périmètres de sécurité, de saisir des objets ou des substances dangereuses, d'autoriser les agents de la Police d'entrer dans des bâtiments pour rechercher les personnes en danger ou la cause du danger et de fermer des établissements qui causent des troubles à l'ordre public.

b) L'état civil

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).

S'il ne désire pas exercer lui-même les fonctions dont s'agit, il délègue un échevin ou un conseiller de nationalité luxembourgeoise 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 de nationalité luxembourgeoise, 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, alors même que celui-ci voudrait la conserver. Dans ce cas, le bourgmestre reprend le titre d'officier de l'état civil.

Le bourgmestre peut encore déléguer à un ou plusieurs fonctionnaires communaux, âgés d'au moins vingt-cinq ans, 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, pour la transcription, la mention en marge de tous les 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).

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 concernée.

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 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'actes de l'état civil, quelle que soit la nature des actes.

c) La 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 (art. 75).

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.

