

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 172 (2005)¹ sur la démocratie locale au Luxembourg

Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des pouvoirs locaux,

1. Rappelle:

a. l'article 2, paragraphe 1.*b.*, de la Résolution statutaire (2000) 1 relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, qui dispose que le Congrès a notamment pour objectif «de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale»;

b. l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2000) 1 relative au Congrès, qui dispose que «le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

c. ses Résolutions 31 (1996), 58 (1997) et 106 (2000), qui énoncent les principes directeurs pour la rédaction de ces rapports;

2. Prend note du rapport sur la situation de la démocratie locale au Luxembourg établi par M. Christopher Newbury (PPE/DC, L, Royaume-Uni), rapporteur, à l'issue d'une visite officielle au Luxembourg (27-29 octobre 2004), avec l'assistance du professeur Jean-Marie Woehrling, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, qu'il convient de remercier ici;

3. Remercie tous les représentants des niveaux gouvernemental et parlementaire, les élus locaux et le Syndicat intercommunal des villes et communes luxembourgeoises (Syvicol), ainsi que les experts qui ont accepté de rencontrer la délégation du Congrès (rapporteur, expert, secrétariat) durant ses visites et ont prêté leur concours à la préparation du rapport;

4. Souhaite porter à l'attention des autorités luxembourgeoises, du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe les commentaires et recommandations présentés ci-après.

5. En ce qui concerne la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après «la Charte») et la situation générale de la démocratie locale, le Congrès:

a. rappelle que le Luxembourg a ratifié la Charte le 18 mars 1987, lui conférant une valeur «supralégislative» et permettant ainsi qu'elle soit invoquée directement par les tribunaux;

b. note que la révision de la loi communale intervenue le 13 décembre 1988, à la suite de la ratification de la Charte, exprime de façon manifeste le souci de renforcer l'autonomie communale dans l'esprit de la Charte;

c. se félicite du rôle positif que joue Syvicol dans ce processus;

d. note, cependant, que les conditions de mise en œuvre de la Charte peuvent soulever quelques questions et appeler certaines améliorations;

6. S'agissant du champ de compétences attribué aux autorités locales, le Congrès:

a. rappelle:

i. que la part des affaires conférées aux collectivités locales au Luxembourg est significative et comparable à celle attribuée aux collectivités locales dans d'autres Etats européens;

ii. que, toutefois, comme dans d'autres Etats et en raison d'une tendance vers l'uniformisation des prestations et des conditions de vie, on constate une perte d'influence des communes dans certains domaines;

iii. qu'il convient dès lors de chercher un contrepois et des mesures de compensations à ce transfert;

b. recommande, en conséquence, de mieux tenir compte de la perte d'influence des communes dans certains domaines et de prendre des initiatives pour renforcer les compétences locales dans d'autres domaines tels que l'ordre public, l'éducation, ainsi que l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

7. En ce qui concerne le contrôle exercé sur les avis des collectivités locales, le Congrès:

a. rappelle:

i. que, bien que la loi de 1988 ait supprimé de nombreux cas de «contrôle a priori», il subsiste cependant divers instruments de contrôle, et que les autorités de l'Etat disposent également d'un pouvoir de substitution d'action sous la forme de désignation d'un commissaire spécial;

ii. que les autorités de l'Etat disposent du pouvoir de dissolution du conseil municipal et de suspension ou de révocation individuelle du bourgmestre et des échevins; que – sans que ce soit précisé dans la loi – cette suspension et cette révocation doivent être fondées sur des circonstances d'une particulière gravité, et que, dans ces cas, les droits de défense et de recours sont garantis;

iii. que l'article 8, paragraphe 2, de la Charte prévoit que le contrôle exercé par l'Etat doit se limiter à la question de la légalité des actes des collectivités locales; et que l'on peut se demander si le système de contrôle luxembourgeois respecte cette limite;

iv. que le régime luxembourgeois de contrôle des communes prévoit également qu'une atteinte à l'intérêt général peut aussi fonder l'annulation d'un acte par l'autorité de tutelle, et que le concept d'intérêt général paraît imprécis et rendre possible une part de subjectivité;

v. que de nombreux actes restent soumis à l'approbation de l'autorité de l'Etat et que, par exemple dans le domaine du développement d'instruments d'aménagement du territoire, l'augmentation du nombre de procédures «approbatives» confirme un renforcement de la «tutelle» de l'Etat dans ce domaine;

vi. que l'on peut considérer que le nombre des actes soumis à l'approbation est peu compatible avec l'article 8, paragraphe 3, qui prescrit une proportionnalité entre l'ampleur de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts à préserver; et que la soumission à l'approbation préalable d'actes relativement modestes semble exprimer une disproportion entre la rigueur de ce mode de contrôle et les intérêts publics susceptibles d'être froissés;

vii. qu'il n'est nullement contesté que, dans la pratique, les autorités de tutelle luxembourgeoises exercent avec modération le pouvoir de contrôle qui leur appartient, et que les représentants des collectivités locales ne déplorent pas d'interventions abusives;

b. recommande en conséquence aux autorités luxembourgeoises de moderniser les dispositions législatives relatives au contrôle sur les collectivités locales, en vue de limiter la tutelle à un contrôle a posteriori pour des motifs de stricte légalité.

8. En ce qui concerne la désignation démocratique de l'exécutif communal, le Congrès:

a. rappelle:

i. que, en vertu de l'article 3, alinéa 2, de la Charte européenne de l'autonomie locale, le droit pour les collectivités locales de gérer leurs affaires est exercé par des conseils ou des assemblées composés de membres élus au suffrage universel direct et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux;

ii. que la désignation de l'exécutif communal par une instance étatique a été considérée comme n'étant pas conforme à l'esprit de la Charte, même si elle n'est pas formellement exclue par celle-ci;

iii. que, au Luxembourg, les échevins des villes et les bourgmestres sont nommés par le grand-duc, les échevins des autres communes étant désignés par le ministre de l'Intérieur; les deux doivent cependant être choisis parmi les conseillers municipaux et la procédure consiste en fait à transmettre à l'administration de l'Etat la proposition de la fraction majoritaire du conseil communal nouvellement élu;

iv. que le système actuel de désignation ne suscite pas de critiques de la part des élus locaux luxembourgeois, d'autant que la loi communale prévoit une procédure de motion de censure lors du vote du budget, ce qui est bien un signe tangible de la responsabilité de l'exécutif communal devant le conseil élu;

v. que, au delà de l'aspect formel de la procédure qui devrait – à tout le moins – soumettre la proposition faite au grand-duc à une délibération formelle préalable du conseil communal, et de l'argument avancé qui consiste à préciser que le bourgmestre et les échevins sont aussi les représentants du gouvernement dans la commune, cette désignation ne paraît plus conforme à la conception actuelle de l'autonomie locale;

b. recommande pour tous ces motifs d'introduire une procédure de désignation directe par le conseil municipal.

9. En ce qui concerne le statut des élus locaux et le personnel communal luxembourgeois, le Congrès:

a. rappelle:

i. que le statut des élus locaux luxembourgeois est conforme aux exigences de la Charte, bien que leurs représentants demandent une amélioration du congé de formation des élus locaux et un meilleur règlement de leurs droits sociaux et fiscaux;

ii. que, comme dans beaucoup de pays européens, se pose au Luxembourg la question de l'éventuelle occupation à temps plein des exécutifs communaux, qui semble aussi correspondre à la voie à suivre, surtout pour les communes d'une certaine taille et pour les syndicats de communes;

iii. que, par ailleurs, bien que les responsables communaux se déclarent globalement satisfaits du système de la fonction publique luxembourgeoise, il semblerait profitable d'augmenter le niveau d'expertise des agents communaux, qui semble être inférieur à celui du personnel de l'Etat. Il s'agirait, notamment, de faciliter le recrutement du personnel administratif de formation universitaire ou de qualification équivalente à celle du personnel de l'Etat;

b. recommande en conséquence:

i. au Gouvernement luxembourgeois de concrétiser son intention d'étudier la faisabilité de la professionnalisation des exécutifs communaux, tout au moins pour les collectivités numériquement les plus importantes;

ii. d'envisager une meilleure organisation de la coopération intercommunale qui permettrait – entre autres – de mobiliser à ce niveau des compétences professionnelles équivalentes à celles disponibles au niveau de l'Etat.

10. S'agissant des finances locales, le Congrès:

a. rappelle:

i. que, par rapport au total des dépenses publiques, la part des communes au Luxembourg est de 32 %, ce qui place le pays en cinquième position en Europe (bien que, rappelons-le, les dépenses publiques soient concentrées

– contrairement à certains pays – sur le seul niveau existant: les communes);

ii. que le partage des ressources publiques entre les communes et l'Etat semble se dégrader et que, de plus, les dépenses publiques locales apparaissent relativement faibles en comparaison avec d'autres pays européens;

iii. que, pour ce qui est de la fiscalité locale, celle-ci se traduit par trois impôts différents: l'impôt commercial communal, l'impôt foncier et diverses taxes;

iv. que l'impôt commercial communal (ICC) représente une part importante des revenus des communes; assis sur les bénéfices des entreprises, cet impôt fait l'objet d'une péréquation jugée opaque. De plus, cet impôt est sensible à la conjoncture économique et ne permet pas bien une gestion communale volontaire et prévisionnelle;

v. que l'importance de l'impôt foncier ne cesse de diminuer, alors qu'il pourrait constituer un élément intéressant de diversification des ressources fiscales;

vi. que le fonds communal de dotation financière est une dotation de l'Etat qui représente 20 % environ des revenus des communes, et dont les communes voudraient suivre et négocier l'évolution en fonction des missions que l'Etat leur délègue;

b. recommande:

i. que, afin d'éviter la part trop importante de l'impôt commercial communal dans l'ensemble des recettes communales luxembourgeoises, l'on poursuive davantage la diversification des ressources des communes;

ii. que, de manière générale, la situation financière des collectivités locales luxembourgeoises fasse l'objet d'un certain nombre d'améliorations afin de renforcer l'influence des collectivités locales sur leurs propres ressources et pour promouvoir une gestion plus concertée des finances locales et son évolution entre l'Etat et les communes.

11. Pour ce qui est du renforcement de la structure communale, le Congrès:

a. rappelle:

i. que le Luxembourg compte 118 communes dont 7 seulement comptent 10 000 habitants ou plus, et que la question cruciale pour l'avenir des collectivités locales au Luxembourg porte sur l'organisation de la coopération intercommunale;

ii. que la faible taille du plus grand nombre de ces communes est plus adaptée à une gestion de proximité des citoyens, et restreint la capacité de prendre en charge des tâches complexes et de disposer d'un personnel qualifié, ce qui rend les communes dépendantes de l'expertise de l'administration de l'Etat;

iii. que, malgré les efforts louables du Gouvernement luxembourgeois pour promouvoir un processus de fusion des communes, une réduction significative de leur nombre n'a pas été possible;

iv. que la fusion ne semble pas être la voie qui permettra d'apporter un changement substantiel à la structure communale au Luxembourg;

v. que, depuis une vingtaine d'années, les syndicats intercommunaux se sont développés (ils sont passés de 30 à 70), mais souffrent d'être le plus souvent des structures à vocation unique et de ne pas disposer de ressources propres ni d'organes directement élus;

vi. que, de plus, une telle organisation ne permet en aucun cas de déléguer à ces instances des missions actuellement exercées par l'Etat;

vii. que, par ailleurs, les documents d'aménagement du territoire distinguent six «régions de planification», ce qui tend à démontrer qu'en dehors du niveau des communes il existe un besoin pour un niveau intermédiaire correspondant à une fonction d'aménagement;

b. recommande:

i. de choisir la voie du développement de la coopération intercommunale sans la limiter, comme c'est le cas actuellement, à une mise en commun des services, mais pour qu'elle corresponde à un niveau spécifique d'action communale;

ii. d'envisager de procéder à des regroupements d'une vingtaine de communes, ce qui correspondrait d'ailleurs au niveau des six «régions de planification», en ne limitant pas ces régions à une fonction de planification déconcentrée de l'Etat, mais en leur donnant des fonctions d'expression et de prise de responsabilité des populations concernées, à travers une structure garantissant une possibilité d'expression de volonté démocratique au niveau des régions.

12. S'agissant de la consultation des collectivités locales, le Congrès:

a. rappelle:

i. que, en vertu des articles 4.1, 5, 9.6 et 10 de la Charte, les collectivités locales doivent être consultées pour toutes les questions qui les concernent directement;

ii. que cette consultation doit se faire de manière appropriée, en particulier au cours des processus de planification et de décision;

b. recommande en conséquence la création d'une base légale rendant obligatoire la consultation des communes par l'intermédiaire de leurs associations la plus représentative pour tout sujet les intéressant directement.

13. Concernant la situation générale de la démocratie locale au Luxembourg, le Congrès:

a. rappelle:

i. que les institutions luxembourgeoises satisfont dans leur ensemble aux exigences de la Charte;

ii. qu'un certain nombre d'évolutions techniques et sociales ont produit des effets induits qui ont conduit à une plus

grande centralisation de fait, ce qui nécessite une nouvelle dynamique de la gestion communale;

b. recommande:

i. que l'on prenne une série de mesures pour donner aux communes un cadre mieux adapté qui leur permette de renforcer leur capacité de gestion et d'accroître leurs domaines de compétences;

ii. que, pour ce faire, l'on procède en priorité à une réflexion sur l'organisation du niveau intercommunal, en privilégiant une nouvelle forme de coopération intercommunale intensifiée au niveau qui pourrait

correspondre à celui des six régions d'aménagement du territoire;

iii. que ce système corresponde à un regroupement de compétences suffisamment important pour qu'il puisse disposer de personnel hautement qualifié, et que la réforme des finances locales tienne compte de la nécessité de donner à cette nouvelle structure des ressources directes.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 1^{er} juin 2005 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 2 juin 2005 (voir document CPL (12) 6, projet de recommandation présenté par C. Newbury (Royaume-Uni, L, PPE/DC), rapporteur).