

Simplification administrative : les besoins des communes

Prise de position du SYVICOL

Le gouvernement issu des élections de 2009 a décrété prioritaire l'avancement de la simplification administrative au Luxembourg.

Alors qu'il salue expressément cette volonté politique, le SYVICOL se doit de constater que le processus mis en marche, a jusqu'à présent été focalisé sur les actions en faveur des citoyens et des entreprises.

A côté de ces deux groupes-cibles, les communes devraient également être bénéficiaires de cet effort de simplification. En effet, l'Etat a doublement à gagner d'un allègement des procédures en leur faveur, dans la mesure où celui-ci représente

- un intérêt *direct* pour les communes: une réduction de leurs charges administratives leur permet de se consacrer à d'autres activités, et de d'investir encore davantage dans l'amélioration et le développement de leurs services;
- un intérêt *indirect* pour les entreprises et les citoyens: une débureaucratization des relations entre l'Etat et les communes, favorise une accélération des procédures impliquant les deux niveaux de décision, ce qui bénéficie, in fine, aux dépositaires des dossiers.

Au lieu de considérer la simplification administrative à l'égard des communes comme une retombée bénéfique accessoire des efforts ciblant entreprises et citoyens, le gouvernement devrait la traiter comme volet à part entière de sa stratégie.

Fruit d'une consultation des communes membres et de discussions au sein des organes du syndicat, le présent document contient un certain nombre de propositions que le SYVICOL aimerait voir traitées dans le cadre de la démarche gouvernementale.

1. Alléger la tutelle administrative

D'un point de vue communal, l'intérêt d'une réduction de la tutelle administrative est double :

- d'une part, elle confère aux élus locaux une plus grande marge de manœuvre dans l'exercice de leur mandat et augmente l'attrait de la politique communale ;
- d'autre part, elle entraîne une réduction des charges administratives qui incombent aux communes et leur permet de travailler plus efficacement.

Si la réforme du contrôle étatique sur le secteur communal est une revendication de longue date du SYVICOL, il convient de rappeler qu'il existe en réalité un large consensus sur la nécessité d'une mise à plat de la tutelle telle qu'elle est appliquée actuellement.

A noter tout d'abord que dans sa « Recommandation sur la démocratie locale au Luxembourg (172/2005) », le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe avait estimé « *que l'étendue des actes administratifs soumis à l'approbation est peu compatible avec le paragraphe 3 de l'article 8 [de la Charte européenne de l'autonomie locale] qui prescrit une proportionnalité entre l'ampleur de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts à préserver* ». Et d'appeler les « *autorités luxembourgeoises à moderniser les dispositions du droit communal relatives au contrôle sur les collectivités locales visant à limiter la tutelle à un contrôle à posteriori pour des motifs de stricte légalité* ».

Ce principe a d'ailleurs trouvé écho dans le « Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg » présenté par le ministre de l'Intérieur en avril 2005. Il y est notamment proposé

- de supprimer la tutelle d'approbation systématique pour faire place à un contrôle de pure légalité,
- de réviser la liste des actes soumis au contrôle obligatoire et d'en retirer ceux qui concernent la gestion courante des affaires communales.

Enfin, dans le même esprit, la Commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg » de la Chambre des députés, dans son rapport final du 19 juin 2008

- a invité le Ministre de l'Intérieur à revoir la liste des délibérations des conseils communaux à soumettre obligatoirement à l'approbation du Ministre de l'Intérieur en vue d'une adaptation cadrant avec la définition de la commune de l'avenir,
- a préconisé la suppression du double degré de contrôle exercé par les commissariats de district et le ministère de l'Intérieur.

Malgré le fait qu'il y a donc unanimité sur l'opportunité d'une réforme du contrôle, force est de constater que le dossier n'a pas progressé depuis lors. Si les espoirs du SYVICOL n'ont pas encore été réalisés dans le cadre de la réorganisation territoriale, il compte sur l'élan actuel du gouvernement en faveur de la simplification administrative pour débloquer les choses.

Concrètement, le SYVICOL propose les mesures suivantes :

1.1. Redéfinir la portée du contrôle

1.1.1. Affaires de personnel

La loi communale et le statut général des fonctionnaires communaux encadrent d'ores et déjà de manière stricte les modalités relatives à la gestion du personnel communal. Aussi les communes devraient-elles pouvoir prendre les décisions y afférentes en toute autonomie, sans avoir à les soumettre à une approbation ministérielle.

Création de tout emploi communal et nomination, et démission des fonctionnaires et des employés de la commune ¹	Loi communale, article 30
Délégation de compétence au secrétaire adjoint	Loi communale, article 89
Remplacement du secrétaire / du receveur communal en cas d'empêchement pour une longue durée	Loi communale, articles 90 et 96
Nomination provisoire à un emploi communal	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 3
Nomination définitive d'un fonctionnaire à la fin du service provisoire et en cas de réussite à l'examen d'admission définitive	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 5
Fixation de la rémunération des employés privés et des ouvriers communaux	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 22
Création d'emplois à mi-temps	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 34
Autorisation des fonctionnaires à travailler à mi-temps	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 34

1.1.2. Fonctionnement et organisation des organes communaux

Dans la même logique, les décisions relatives au fonctionnement et à l'organisation des organes communaux, questions internes par excellence, devraient être exemptées d'une approbation ministérielle.

Tableau des préséances du conseil communal	Loi communale, article 11
Lieu de réunion du conseil communal	Loi communale, article 22
Jetons de présence à accorder aux membres du conseil communal, des commissions consultatives, des commissions administratives des offices sociaux et hospices civils	Loi communale, article 27
Modification du rang des échevins	Loi communale, article 40
Fixation des indemnités des bourgmestre et échevins	Loi communale, article 55

¹ La *révocation* des fonctionnaires et employés pourrait néanmoins rester une matière soumise à approbation.

1.1.3. Gestion budgétaire et financière

Il est compréhensible que l'Etat veuille disposer de moyens d'intervention pour garantir la pérennité financière d'une commune. De l'avis du SYVICOL, les approbations ministérielles intégrées dans les divers stades de la procédure budgétaire (arrêté du budget, budget rectifié, compte), sont cependant des garde-fous suffisants pour éviter d'éventuelles dérives financières. S'y ajoutent, comme contrôles supplémentaires, les dispositions stipulant que la prise d'engagements nouveaux et le vote de crédits nouveaux ou supplémentaires pour dépenses imprévues, sont soumis à une approbation ministérielle (articles 119 et 127 de la loi communale). Enfin, l'article 106 de la loi communale prévoit une autorisation par le ministre de l'Intérieur de tout emprunt ou crédit supérieur à 50.000 euros².

Pour ces raisons, le SYVICOL est d'avis que les procédures d'approbation suivantes peuvent être supprimées :

Les acquisitions d'immeubles ou de droits immobiliers, si la valeur en dépasse 250.000 euros	Loi communale, article 106
Les baux immobiliers dont la durée dépasse trois ans et dont le loyer annuel dépasse la somme de 10.000 euros	Loi communale, article 106
Les dispositions entre vifs et par testament au profit des communes	Loi communale, article 106
Les règlements ou tarifs relatifs au prix de location des places dans les halles, foires, marchés et abattoirs, aux droits de passage	Loi communale, article 106
Les projets de construction, de grosses réparations, de démolition des édifices communaux, si le montant en dépasse 500.000 euros	Loi communale, article 119
Les transactions et les conventions d'arbitrage portant sur des litiges d'une valeur supérieure à 100.000 euros	Loi communale, article 106
Les conventions dont la valeur dépasse 100.000 euros ³	Loi communale, article 173ter
Délibération du collège des bourgmestre et échevins ordonnant sous sa responsabilité une dépense pour laquelle aucun crédit n'est prévu au budget	Loi communale, article 132

En revanche, il paraît approprié de maintenir la procédure d'approbation pour les ventes ou échanges de biens communaux si la valeur dépasse 500.000 euros.

1.1.4. Développement communal

La reconnaissance, le classement, le déclassement et la suppression des rues et chemins communaux conformément aux lois et règlements y relatifs	Loi communale, article 106
Le changement du mode de jouissance des biens communaux	Loi communale, article 106

² Seuil qui mériterait d'ailleurs d'être relevé.

³ A titre subsidiaire, si le gouvernement ne peut être d'accord avec la suppression de l'approbation des conventions, le SYVICOL demande que soit au moins abolie l'approbation par le ministre de l'Intérieur de conventions conclues entre une/de(s) commune(s) et un ministère.

Il convient de préciser que, si les procédures d’approbation dans les matières citées ci-avant devaient être abolies, rien n’empêche évidemment qu’elles soient, là où cela s’avère opportun, remplacées par une obligation d’information des communes vis-à-vis de l’Etat. Dans le cas de la fixation du tableau de préséance du conseil communal, pour ne citer que cet exemple, il est clair qu’une telle obligation d’information serait opportune.

1.2. Supprimer le double contrôle ministériel, respectivement introduire un guichet unique pour les communes

Le SYVICOL propose une remise sur le métier des procédures nécessitant actuellement l’accord de deux ministres, en vue de supprimer le 2^e contrôle ministériel dans les cas où celui-ci ne porte pas sur le fond du dossier, mais ne constitue qu’une formalité bureaucratique.

Exemples de doubles approbations (ministre des Transports *et* ministre de l’Intérieur):

Règlements de circulation temporaires ou permanents	Loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, article 5 ⁴
Règlement édictant les conditions auxquelles sont soumis les taxis	Loi du 18 mars 1997 portant réglementation du service des taxis, article 3

En ce qui concerne les domaines politiques où une intervention/approbation de plusieurs ministères s’avère indispensable, le SYVICOL souhaite que l’on introduise un guichet unique pour les communes. Au lieu de devoir introduire des dossiers auprès de plusieurs ministères et d’avoir affaire à de multiples interlocuteurs, la commune déposerait son dossier auprès d’un seul responsable, qui se chargerait de recueillir tous les accords nécessaires au niveau de l’Etat et ce dans le respect des délais fixés (p.ex. dans le domaine de l’aménagement communal). Pour un maximum d’efficacité, cette mesure devrait être appliquée en combinaison avec le principe « silence vaut accord » discuté sous le point II.4..

1.3. Abolir les commissariats de district

Comme il l’avait souligné dans sa prise de position sur la réorganisation territoriale du Luxembourg, le SYVICOL est d’avis que les commissariats de district n’ont, sous leur forme actuelle, plus de raison d’être. Le double contrôle sur les communes, qui résulte de fait de l’interposition des commissariats de district entre les communes et l’administration gouvernementale retarde de façon significative le traitement des dossiers communaux et oblige le personnel communal à effectuer des tâches administratives perçues souvent comme inutiles, pour ne pas dire kafkaïennes.

⁴ Suppression du double contrôle actuellement en cours de réalisation

De l'avis du SYVICOL, le contrôle, là où il resterait nécessaire, devrait être exercé exclusivement par les services compétents du ministère de l'Intérieur.

En revanche, il faut reconnaître que, si elles n'ont pas toujours aimé avoir à se soumettre au contrôle des commissaires de district, beaucoup de communes ont néanmoins apprécié les conseils que ceux-ci leur ont prodigués dans des matières complexes, souvent de nature juridique. Or, la suppression du contrôle dans de nombreuses matières et l'abolition des commissariats de district signifierait aussi la disparition d'un « deuxième regard » sur certaines décisions, et donc de la possibilité pour les communes d'être rendues attentives à d'éventuels problèmes. Pour cette raison, il serait opportun de créer un nouveau service au niveau du ministère de l'Intérieur, assumant ce rôle de conseil, que les communes pourraient consulter à titre facultatif.

Enfin, le terme de « tutelle » (administrative, étatique) est à remplacer par celui de « contrôle ». Le terme de tutelle a, en effet, un arrière-goût désagréable, dans la mesure où il suggère que les communes sont vis-à-vis de l'Etat des mineurs, qui ne sont pas en mesure de prendre leurs propres décisions et responsabilités.

2. Mieux légiférer

Publier des lois et règlements bien conçus et lisibles, fait partie des principes fondamentaux de la bonne gouvernance. De l'avis du SYVICOL, une démarche d'amélioration volontariste est nécessaire dans ce domaine.

2.1. Publier systématiquement des textes coordonnés

L'inflation de textes législatifs et réglementaires, la multiplication des modifications de textes existants, rendent difficile une connaissance exhaustive de l'ensemble des dispositions qui s'appliquent au niveau communal. La publication systématique de textes coordonnés améliorerait de manière significative l'accessibilité et la lisibilité du dispositif en vigueur.

Le SYVICOL se félicite du travail de compilation d'un Code communal en cours au ministère de l'Intérieur. Plus qu'une simple codification à droit constant, ce travail devrait comporter une révision des lois et des règlements en vigueur en vue de la suppression d'éventuelles redondances ou contradictions.

2.2. Standardiser les procédures

S'il faut reconnaître qu'il s'agit d'une tâche complexe et délicate, la mise en place de procédures standardisées représente un intérêt majeur pour le secteur communal. Les disparités actuelles en matière de procédures (au niveau des délais d'affichage, des avis à recueillir, du cheminement des dossiers...) pèsent lourdement sur le travail des communes et exigent de leur part une vigilance constante.

Alors que certaines asymétries procédurales ne pourront sans doute pas être éliminées, un effort de concertation entre ministères et administrations pourrait sans doute, dans certains cas, dégager des solutions en termes d'alignement des procédures.

2.3. Elaborer une fiche mesurant l'impact sur les communes et introduire la règle de compensation

Le SYVICOL est d'avis que les futurs projets de loi devraient être complétés d'une fiche mesurant l'impact administratif et financier des nouvelles dispositions sur le secteur communal. Grâce à une telle évaluation des incidences, les auteurs des projets seraient contraints de se mettre à la place des communes, et peut-être amenés à porter un autre regard sur leurs propres propositions. Le SYVICOL aimerait également voir appliquée dans ce cadre la règle de compensation, en vertu de laquelle toute nouvelle charge administrative devrait obligatoirement être compensée par la suppression d'une charge existante, de manière à ce qu'il n'y ait pas d'augmentation nette.

2.4. Appliquer le principe « silence vaut accord »

D'après certains articles parus dans la presse, le Comité à la simplification administrative envisagerait, pour certains dossiers, l'introduction d'une procédure d'autorisation tacite. Le principe du « silence vaut accord » implique que, si une administration n'a pas répondu à une demande endéans un délai préétabli, celle-ci est réputée approuvée.

Imposer, par exemple, ce strict respect des délais d'approbations ministérielles pour les procédures s'appliquant aux demandes de subsides pour projets d'infrastructure introduits par les communes, constituerait une avancée significative : la réalisation des projets est susceptible de démarrer dans des délais prévisibles et plus rapidement qu'à l'heure actuelle. Une enquête réalisée en 2008 par le SYVICOL auprès de ses communes membres, avait révélé que les délais pour l'obtention d'avis sectoriels (ministère de la santé, service national de la sécurité dans la fonction publique...) à propos d'un avant-projet⁵, pouvaient varier entre 10 jours et 6 mois. Les délais pour une approbation ministérielle d'un avant-projet oscillaient, quant à eux, entre 1 et 7 mois, avec de fortes divergences selon les ministères concernés. Enfin, les délais pour l'approbation de subsides s'étaient de 1 et 31(!) mois.

Le SYVICOL ne peut donc qu'encourager le gouvernement à examiner les textes légaux en vigueur pour identifier les procédures auxquelles les communes sont actuellement soumises, qui pourraient tomber dans le champ d'application dudit principe.

2.5. Appliquer les principes de proportionnalité et de subsidiarité

En droit européen, le principe de proportionnalité implique que le contenu et la forme de l'action de l'Union européenne ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Une stratégie ambitieuse en matière de simplification administrative au Luxembourg devrait viser l'application du principe de proportionnalité aux textes législatifs et réglementaires actuels et futurs.

⁵ A noter que l'obligation d'introduire des avant-projets a entre-temps été abolie.

Un exemple flagrant de non-respect dudit principe est, de l'avis des communes, la loi du 9 mai 2008 relative aux chiens. La lourdeur des procédures imposées aux communes en matière d'enregistrement des chiens et le coût en termes d'heures de travail que représente la nouvelle législation paraissent tout à fait disproportionnés par rapport au but recherché, qui est de prévenir les accidents causés par les chiens dangereux.

D'autres exemples de dispositions ne respectant pas le principe de la proportionnalité - qu'elles découlent de lois, de règlements ou qu'il s'agisse d'instructions ministérielles-, et méritant d'être supprimées, sont :

- les déclarations trimestrielles de la TVA - une déclaration annuelle paraît suffisante;
- les statistiques relatives à la gestion des déchets que doivent fournir les communes à titre individuel, alors que cette tâche est déjà exécutée par les syndicats de gestion des déchets ;
- le renvoi de formulaires portant la mention « néant » au ministère (p.ex. pour les demandes d'octroi de subsides pour l'enseignement musical) : l'absence d'une réponse de la commune dans un délai préétabli signifie que la commune n'est pas concernée par la question,
- les divers relevés des emprunts des communes à fournir au ministère de l'Intérieur, alors que ces informations se trouvent dans les budgets des communes, déjà remis antérieurement au ministère;
- la rédaction d'un rapport sur les activités de la commune le jour de la Fête nationale, rapport qui reste de fait identique d'une année à l'autre,
- la procédure d'inscription annuelle pour les chèques-service-accueil.

Le SYVICOL plaide également pour le strict respect du principe de subsidiarité dans l'élaboration de nouvelles lois et règlements, principe qui dit que les décisions sont à prendre au niveau politique le plus proche du citoyen.

2.6. Etablir des critères transparents et des procédures harmonisées pour l'attribution des subsides aux communes

Cette revendication sempiternelle du SYVICOL est également à placer dans le contexte de la simplification administrative, les pratiques actuelles en la matière étant tout à la fois source de confusion et de frustration pour les communes.

Succinctement résumé:

- l'attribution de subsides devrait se faire selon des critères fixes, transparents et équitables pour toutes les communes
- le ministère de l'Intérieur et les ministères sectoriels traitant les demandes de subsides des communes devraient se mettre d'accord sur une procédure d'attribution standardisée.

3. Mettre en place l'administration électronique

Faire avancer la société de l'information et développer l'administration électronique au Luxembourg, fait partie des objectifs poursuivis par les gouvernements successifs des dernières années.

S'il est vrai que des efforts importants ont effectivement été déployés dans ce domaine, les progrès réalisés au niveau des relations Etat - communes demeurent insuffisants.

3.1. Réaliser l'administration en ligne

Pour les citoyens et les entreprises, la mise en ligne il y a un an du site www.guichet.lu, constitue un grand bond en avant, puisqu'ils peuvent désormais trouver sur un seul site toutes les démarches administratives dont ils sont susceptibles d'avoir besoin. Or, pour les procédures dont la responsabilité incombe aux communes, le site se borne à l'heure actuelle à fournir à l'utilisateur des informations sur les démarches à entreprendre, mais ne permet pas de faire ces démarches en ligne. De l'avis du SYVICOL, il est urgent de dépasser ce stade purement informatif, pour en arriver à une véritable administration électronique. Le secteur communal dispose d'ores et déjà d'outils de gestion électroniques performants qui sont en train de changer de manière durable l'interaction entre l'administration communale et les citoyens. Un développement intégré des outils communaux et étatiques représenterait un saut qualitatif significatif pour l'administration en ligne au Luxembourg.

Aussi le SYVICOL appelle-t-il de ses vœux une coopération étroite entre les communes et l'Etat pour concrétiser cet objectif commun.

3.2. Développer un système électronique pour la transmission d'informations entre les niveaux communal et étatique

Les pratiques en vigueur en matière de transmission de documents entre les communes et l'Etat, semblent sorties tout droit du 19^e siècle. En effet, abstraction faite de la mise en place de l'outil « Circalux » par le ministère de l'Intérieur, qui permet aux communes de recevoir instantanément les dernières circulaires ministérielles, voire de faire une recherche dans le répertoire des circulaires, la communication officielle se fait en règle générale par documents imprimés, signés à la main, souvent copiés en plusieurs exemplaires et transmis au destinataire par la voie postale ! Il ne fait nul doute que le gain en termes d'heures de travail et de coût que constituerait un passage à un système électronique, est énorme.

L'informatisation des données serait particulièrement utile dans le domaine budgétaire et financier. A l'heure actuelle, les documents en rapport avec les diverses étapes de la procédure budgétaires, soumis à l'approbation ministérielle (budget, budget rectifié, compte...) transitent tous en version papier entre communes, commissariats de district et ministère de l'Intérieur. La mise en place d'un outil électronique pour le traitement et stockage électroniques de ces données serait non seulement de nature à accélérer et à simplifier le travail des administrations communales et étatiques, mais permettrait aussi au ministère d'extraire facilement toutes sortes d'informations aux fins de statistiques (sur les emprunts, la dette, le niveau des taxes...) sans avoir recours à l'aide des communes.

Mis à part son impact immédiat sur l'organisation du travail administratif, le déblayage des procédures octroyées aux communes ne manquera pas d'avoir un effet positif significatif sur le degré de satisfaction et de motivation, tant des élus que du personnel communal dans l'exercice de leurs missions respectives. La simplification administrative est ainsi susceptible de déclencher un véritable cercle vertueux, des élus et du personnel motivés étant les meilleurs garants d'une politique communale inventive et dynamique.

Il est vrai que l'amélioration de l'efficacité administrative, la promotion de la bonne gouvernance, présuppose aussi des efforts en interne dans les administrations communales; le SYVICOL prévoit d'ailleurs de lancer un débat et des échanges de bonnes pratiques entre communes dans ce domaine. Toutefois, aussi importants que soient ces efforts, les résultats qu'ils produiront ne seront toujours que partiels, sans une démarche volontariste du gouvernement en matière de simplification administrative à l'égard du secteur communal.

Comme en témoigne le présent document, le nombre de chantiers qui méritent d'être ouverts est important. Le SYVICOL appelle de ses vœux une coopération constructive et pragmatique entre l'Etat et le secteur communal pour les aborder.

Luxembourg, le 28 juin 2010