

Luxembourg, le 26 juin 2009

## **Lettre ouverte aux partenaires de coalition**

Madame, Monsieur,

Dans le cadre des négociations devant déboucher sur un programme gouvernemental, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) souhaite attirer l'attention des partenaires de coalition sur un certain nombre de sujets qui préoccupent le secteur communal et qu'il espère voir prises en considération dans la définition de la future stratégie gouvernementale.

### **1. Réforme des finances communales**

A plusieurs reprises au cours des dernières années, le SYVICOL a mis en garde le gouvernement contre les conséquences de la grande dépendance conjoncturelle du système des finances communales actuellement en place.

La crise économique et financière qui ébranle aujourd'hui le monde, a entraîné un recul de l'activité économique qui, à son tour, se traduira par une diminution des recettes fiscales. Sachant que l'impôt commercial communal (ICC), qui représente près de la moitié des recettes non-affectées des communes, est assis sur le bénéfice des entreprises, il ne fait aucun doute que le secteur communal sera frappé de plein fouet par cet infléchissement de la conjoncture.

En 2004 déjà, le SYVICOL avait appelé les partenaires de coalition à mettre en route une réforme des finances communales visant à rattacher plus étroitement les recettes des communes aux recettes de l'Etat, de manière à ce qu'au moins une partie de leurs revenus évolue parallèlement à ceux de l'Etat. Comme les recettes étatiques prises dans leur ensemble sont nettement moins volatiles que celles des communes, cette réforme aurait garanti au secteur communal une plus grande stabilité et une meilleure prévisibilité budgétaires.

Malgré l'inclusion de ce projet dans le programme gouvernemental, force est de constater qu'aucune suite ne lui a été donnée au cours de la période de législation qui vient de s'achever. Or, s'il avait été concrétisé avant la crise, les communes seraient aujourd'hui financièrement moins vulnérables.

Le SYVICOL ne peut donc que réitérer son appel de l'époque, en espérant que le dossier sera traité avec empressement et détermination par le futur gouvernement.

## **2. Allégement de la tutelle administrative de l'Etat**

L'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par le Luxembourg, dispose que « 1. *Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et les cas prévus par la Constitution ou la loi.* 2. *Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels (...).* 3. *Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.* »

Le SYVICOL est d'avis que la tutelle administrative exercée par l'Etat sur les communes dépasse les limites du contrôle administratif telles que fixées dans l'article précité. En matière de gestion financière, notamment, l'Etat ne devrait pouvoir limiter la marge de manœuvre des communes, par exemple en interdisant aux communes de négocier un étalement de la période de remboursement d'un prêt à une durée supérieure à 20 ans ou de contracter un prêt à taux fixe.

Le SYVICOL ne peut donc que faire sienne la recommandation adressée en 2005 par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) 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.* » (Recommandation 172/2005)

Par conséquent, il appelle le futur gouvernement à se mettre en conformité avec les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale afin de laisser les organes communaux assumer pleinement les responsabilités qui sont les leurs.

## **3. Consultation du secteur communal par le gouvernement**

Une étude des bonnes pratiques en matière de consultation des collectivités territoriales par les gouvernements, réalisée récemment par le Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE), a mis en évidence la grande diversité des mécanismes de consultation en place dans les pays européens. Force est de constater que le Luxembourg fait partie des Etats où cette consultation est peu formalisée et ne dispose pas d'une base légale – exception faite du Conseil supérieur des finances communales -, c'est-à-dire où elle dépend surtout du bon vouloir de chaque membre individuel du gouvernement. Par ailleurs, contrairement à ce qui peut être observé ailleurs, la consultation du secteur communal dans le cadre des dossiers européens est quasiment inexistante, et ce alors même que les répercussions de la législation européenne sur la politique locale ne cessent de gagner en importance.

Cette étude confirme le SYVICOL dans son opinion qu'il est indispensable de formaliser explicitement la consultation du secteur communal dans le cadre de l'élaboration de politiques luxembourgeoises et européennes, qui ont des enjeux locaux.

Le SYVICOL appelle le futur gouvernement à s'inspirer du Code bonnes pratiques en matière de consultation du CCRE, annexé à la présente, afin de garantir une meilleure application au Luxembourg de l'article 4.6. de la Charte européenne de l'autonomie locale qui dispose que « *Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.* »

#### **4. Renforcement de l'autonomie communale**

Dans le contexte d'inflation législative et réglementaire qui caractérise notre époque, les communes ont vu leur marge de manœuvre politique se rétrécir progressivement.

Au cours des dernières années, le dispositif législatif réglant la plupart des missions fondamentales des communes a été renouvelé en profondeur (aménagement communal, aide sociale, gestion de l'eau, enseignement fondamental...), les nouvelles lois ayant plutôt tendance à être plus complexes que celles qu'elles remplacent. S'y ajoutent les répercussions directes et indirectes sur les communes des divers instruments légaux ou stratégiques visant à transposer sur le terrain l'ambitieuse politique d'aménagement du territoire du gouvernement sortant. La politique communale évolue dès lors dans un environnement de plus en plus réglementé et rigide, ce qui fait que les élus ont parfois l'impression d'être de simples exécutants sans véritable latitude politique.

Pour éviter les excès d'une sur-réglementation, le SYVICOL propose au futur gouvernement de soumettre chacune des initiatives législatives et réglementaires qui ont un impact au niveau communal, à un examen critique sous l'angle de la subsidiarité, afin de déterminer si une nouvelle disposition contraignante est indispensable ou s'il est préférable de faire confiance aux communes pour régler la question de manière autonome, en fonction notamment de leurs priorités politiques ou de leurs particularités locales.

Enfin, si le SYVICOL soutient les efforts en vue d'une réorganisation territoriale et notamment de la création de communes plus fortes, il considère que leur corollaire doit être le renforcement de l'autonomie locale en général.

#### **5. Responsabilité pénale des élus locaux**

En l'état actuel de la législation, spécialement les membres des collèges des bourgmestre et échevins, en tant que maîtres, gestionnaires et délégués du service public communal, s'exposent personnellement à une mise en cause en cas de survenance d'un fait répressible au pénal, même s'il s'est produit à leur insu ou s'il est dépourvu de tout élément intentionnel. Comme cet état des choses suscite un sentiment d'insécurité profond chez les mandataires communaux, le SYVICOL propose qu'il soit procédé à une analyse approfondie de la matière, afin d'aboutir à une modification adéquate de la législation qui doit limiter les cas engageant la responsabilité pénale personnelle de l'élu. En se référant au rapport de la commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg » (chap. VI, pt 3, page 58), le SYVICOL demande au futur gouvernement d'instituer un groupe de travail *ad hoc* composé de représentants de l'Etat et du SYVICOL.

## **6. Participation du secteur communal aux négociations salariales dans la fonction publique**

En vertu de l'article 22 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, le régime des traitements des fonctionnaires communaux est fixé par assimilation à celui des fonctionnaires de l'Etat. Toute décision du gouvernement qui affecte les rémunérations et conditions de travail dans la fonction publique se répercute donc directement sur le secteur communal. En tant qu'organe représentatif du secteur communal, le SYVICOL demande de pouvoir à l'avenir participer en tant que partenaire du gouvernement à toute négociation salariale dans la fonction publique.

## **7. Congé politique pour les communes de moins de 3.000 habitants**

Tout en approuvant la modification du règlement grand-ducal réglant le congé politique des élus locaux, effectuée par le gouvernement sortant, le SYVICOL regrette que les bourgmestres et échevins des communes de moins de 3.000 habitants n'aient pas bénéficié d'une amélioration adéquate des conditions d'exercice de leur mandat.

Le SYVICOL a toujours plaidé pour une augmentation du congé politique des membres exécutifs de *toutes* les communes proportionnellement à la taille de celle-ci, ainsi que pour l'octroi d'un congé supplémentaire pour les élus détenant des mandats exécutifs dans des syndicats de communes.

Aussi le SYVICOL demande-t-il avec insistance au gouvernement de remettre le dossier sur le métier et de corriger la situation désavantageuse dans laquelle se trouvent les bourgmestres et échevins des communes de moins de 3.000 habitants.

Veillez agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Pierre Klein  
Président