

LE CONGRES
DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX

Conseil de l'Europe
F – 67075 Strasbourg Cedex
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00
Fax : +33 (0)3 88 41 27 51/ 37
<http://www.coe.int/cplre>



12^{ème} SESSION PLENIERE
de la Chambre des pouvoirs locaux

Strasbourg, le 27 avril 2005

CPL (12) 6
Partie II

DOUZIEME SESSION

(Strasbourg, 31 mai – 2 juin 2005)

Démocratie locale au Luxembourg

**Rapporteur: Christopher NEWBURY, Royaume-Uni,
Chambre des pouvoirs locaux
Groupe politique : PPE/DC**

EXPOSE DES MOTIFS

I. Contexte général

Comme toute entité étatique de taille réduite, le Luxembourg présente la caractéristique contradictoire d'être à la fois très décentralisé et très centralisé :

- très décentralisé en ce sens que tout le Luxembourg a la même taille que beaucoup de municipalités européennes et exerce à ce modeste niveau les compétences étatiques et locales ;
- très centralisé car, d'une part, la ville de Luxembourg concentre une grande part des activités et de la population et, d'autre part, du fait de la très grande proximité du niveau étatique et du niveau local, il est difficile pour ce dernier de se dégager du premier, les relations entre les lieux et les personnes étant souvent très étroites.

La démocratie locale au Luxembourg est marquée par ce contexte géographique. Celui-ci explique aussi qu'il n'y existe qu'un seul niveau de collectivités locales, les communes, au nombre de 118.

Rapportées au nombre d'habitants et à la taille du Luxembourg (430 000 habitants - 2586 km²), l'importance moyenne d'une commune correspond à 3600 habitants et à 22 km². Mais la plupart des communes sont d'une taille inférieure puisque les 8 plus grandes communes regroupent 190 000 habitants et que les 110 communes restantes regroupent moins de 240 000 personnes, soit une moyenne de 2 200 habitants par commune (à part les 8 plus grandes communes). A côté de la taille limitée du pays et de la distance très réduite entre le centre et la périphérie, la faiblesse relative de l'armature communale constitue donc la deuxième caractéristique des communes luxembourgeoises.

Cette caractéristique n'est pas l'expression d'un manque d'attention des autorités luxembourgeoises pour les questions relatives à l'autonomie locale. Au contraire, la faible taille réduite des communes est la conséquence de la renonciation à un mouvement de fusions autoritaires et donc de la volonté de respecter l'identité des communes.

Le principe de l'autonomie locale, largement inspiré de la tradition juridique française, est reconnu depuis de longue date et le Grand-Duché du Luxembourg a même été le premier pays européen à ratifier la Charte européenne de l'autonomie locale par une loi du 18 mars 1987 adoptée à l'unanimité des membres de la Chambre des députés.

II. Historique

L'organisation des communes luxembourgeoises s'est construite essentiellement à partir du legs de la législation révolutionnaire française. Le décret français du 17 décembre 1789 relatif à la constitution de municipalités est toujours partiellement en vigueur au Luxembourg. Les délimitations communales actuelles datent pour l'essentiel de cette époque (sous réserve de quelques fusions de communes intervenues principalement dans les années 1970). Des règlements d'administration de 1822 et 1825 (sous le régime hollandais) ont créé 8 districts. Mais le traité de 1831 a retiré au Luxembourg 5 de ces 8 districts. Un arrêté grand ducal de 1841 a fixé 12 cantons. Le système municipal a été développé par une loi du 24 février de 1843 qui est restée longtemps la charte communale et qui a été modernisée par une loi du 13 décembre 1988, sans modifier profondément la matière.

III. La mise en œuvre de la Charte au Luxembourg

Après la ratification de la Charte par la loi du 18 mars 1987, celle-ci est devenue un élément de la légalité luxembourgeoise.

En vertu des principes applicables aux conventions internationales ratifiées par le Luxembourg, la Charte y a acquis une valeur supra législative et peut y être invoquée directement par les tribunaux. A plusieurs reprises des arrêts de la juridiction administrative ont accepté d'examiner des moyens tirés de la méconnaissance de la Charte^{*)}.

A la suite de cette ratification, la législation communale a été révisée et la loi du 13 décembre 1988 exprime de façon manifeste le souci de renforcer l'autonomie communale dans l'esprit de la Charte.

L'examen de cette législation et de la pratique permettent de constater dans l'ensemble un souci de respecter la Charte de la part des autorités luxembourgeoises. Sur plusieurs points cependant, les conditions de mise en œuvre de la Charte peuvent soulever quelques observations, voire certaines critiques et susciter diverses recommandations.

IV. Le concept de l'autonomie communale dans le droit luxembourgeois

a) Le fondement juridique de l'autonomie locale

L'article 2 de la Charte prévoit que le principe de l'autonomie locale est reconnu dans la Constitution ou du moins par la Loi. Ces dispositions sont respectées par le droit luxembourgeois.

L'article 107 de la Constitution luxembourgeoise (dans sa rédaction de 1979) dispose que « les communes forment des collectivités autonomes à base territoriale possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes, leur patrimoine et leurs intérêts propres ».

Le même article prévoit l'existence d'un conseil communal élu directement par les habitants, d'un collège de bourgmestre et d'échevins choisis par les conseillers municipaux et dispose que la loi règle les attributions de la commune et la surveillance de la gestion communale.

En vertu de ces dispositions, les attributions des communes, leur organisation et la surveillance à laquelle elles sont soumises sont déterminées par la loi.

Les mêmes dispositions autorisent les communes à établir des impôts municipaux avec l'approbation du Grand Duc. Elles disposent par ailleurs d'un pouvoir réglementaire dans le but de garantir l'ordre, la sécurité, et l'hygiène publics. Enfin, L'article 28 alinéa 1 de la loi communale pose une règle de compétence générale des communes pour « tout ce qui est d'intérêt communal ».

^{*)} Ces arrêts ont parfois interprété par la Charte de manière restrictive ; ainsi, dans une décision 1598 C du 6 novembre 1997, la Cour administrative a estimé que la Charte ne pouvait pas être appliquée à un syndicat de commune car celui-ci ne dispose pas d'un conseil composé de membres élus au suffrage direct.

b) Le champ de l'autonomie locale

En vertu de la charte (article 3), l'autonomie locale se définit comme le droit et la capacité effective de régler et de gérer une part importante des affaires publiques.

Il convient donc d'évaluer l'importance des affaires publiques confiées aux collectivités locales dans chaque Etat pour apprécier l'intensité avec laquelle le principe de l'autonomie locale est mis en œuvre.

A cet égard, la Charte laisse à chaque Etat contractant une large marge d'appréciation sur l'étendue des affaires locales confiées aux collectivités locales. Toutefois, l'adhésion à la Charte implique au niveau de chaque Etat une évaluation permanente sur la manière dont, compte tenu du contexte national, les responsabilités locales peuvent être préservées, adaptées ou renforcées.

La part des affaires confiées aux collectivités locales au Luxembourg est significative. Elle comporte en particulier :

- une compétence générale pour régler « tout ce qui est d'intérêt communal » ;
- la planification urbaine et la police de la construction ;
- la création de zones d'activité économiques ;
- la police municipale générale, notamment la propreté, la tranquillité et la salubrité ;
- l'alimentation en eau potable et l'évacuation des eaux usées ;
- la gestion des déchets ménagers, encombrants, organiques et inertes ;
- la réglementation de la circulation ;
- la voirie communale ;
- la fourniture des locaux scolaires du 1^{er} degré, la participation aux traitements des instituteurs, le contrôle de l'obligation scolaire, la nomination des enseignants, la participation à l'organisation scolaire ;
- l'état civil ;
- l'assistance publique et le secours aux indigents dans le cadre d'offices sociaux ;
- les hospices civils communaux ;
- l'inhumation et les cimetières ;
- les équipements sportifs locaux ;
- l'infrastructure touristique ;
- l'animation culturelle.

Ces compétences sont comparables à celles attribuées aux communes dans d'autres Etats européens.

c) Tendances d'évolution

Comme dans d'autres Etats, on constate, sous l'effet d'une tendance vers l'uniformisation des prestations et des conditions de vie, une perte d'influence des communes dans certains domaines :

- Aménagement du territoire, urbanisme et logement social ;
- Animation économique ;
- Prise en charge des problèmes sociaux et d'assistance ;
- Enseignement ;
- Santé publique.

Pour une bonne part, ces phénomènes d'uniformisation et donc de centralisation des décisions, résultent de l'évolution des technologies, la mobilité croissante des populations, la complexité accrue des problèmes et la demande générale d'un traitement égalitaire. Le transfert à un niveau supra-communal d'un pouvoir d'orientation et d'approbation, voire de décision, est, dans ce contexte, souvent justifié et en tout cas inévitable.

Il convient cependant de lui chercher des contrepoids et des mesures de compensation : tandis que certaines questions doivent être transférées à un niveau plus global, d'autres trouvent avantage à être déléguées à un niveau plus local en vue d'une gestion plus différenciée. Une application vivante du principe de l'autonomie locale exige de rechercher et de développer en permanence ces actions de transferts vers les communes de responsabilités nouvelles en vue de compenser le transfert d'autres responsabilités vers le centre.

L'impression générale est que dans cet esprit toutes les potentialités de décentralisation et de facilitation de nouvelles initiatives locales n'ont pas été épuisées au Luxembourg.

Peu d'initiatives ont été prises dans la période récente pour renforcer les compétences locales alors que d'autres mesures tendent nettement à une plus grande centralisation (aménagement du territoire, gestion des corps de polices, etc...).

d) La question d'un accroissement des compétences communales

Les autorités luxembourgeoises sont conscientes de la problématique que l'on vient de décrire et le débat est en cours depuis plusieurs années, sur le contenu possible d'un nouveau partage de responsabilité entre le niveau communal et le niveau central. Ce nouveau Gouvernement a, dans sa déclaration de programme politique de 2004 exprimé sa volonté d'aller dans ce sens.

Cette question est évidemment liée étroitement à celle de la réorganisation du niveau intercommunal et de la constitution d'un niveau de gestion efficace au plan intercommunal (voir ci-dessous XI).

Parmi les questions qui mériteraient d'être examinées, on peut évoquer les suivantes :

- l'ordre public : la tendance actuelle a réduit de manière constante le rôle des autorités locales en matière de police et d'ordre public. Compte tenu de l'évolution de la société, il faudrait leur redonner une marge d'action plus grande en ce domaine ;
- l'éducation : il faudrait renforcer la capacité du niveau local dans la détermination d'un certain nombre d'options pédagogiques, même si les orientations essentielles doivent être fixées au plan national. Ces options pédagogiques locales peuvent en effet être mises en synergie avec les activités préscolaires et périscolaires qui devraient également relever du niveau local ;
- dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, on peut concevoir une pleine compétence locale pour fixer les plans d'aménagement locaux dès lors qu'ils respectent le cadre des plans « régionaux ». Ces derniers devraient être adoptés dans le cadre d'une procédure « mixte » associant les autorités locales et les autorités étatiques.

-

V. Le contrôle exercé sur les actes des communes

a) Présentation de la législation luxembourgeoise

Cette matière a été remaniée par la loi de 1988 qui a supprimé de nombreux cas de « contrôle a priori ». Il subsiste cependant divers instruments de contrôle.

Le Grand Duc a le pouvoir d'annuler les actes des autorités communales qui sont contraires à la loi ou à l'intérêt général. L'arrêté d'annulation doit être motivé et peut être contesté devant la juridiction administrative.

Le Ministre de l'Intérieur peut suspendre l'exécution d'un acte d'une autorité communale qui lui paraît illégal ou contraire à l'intérêt général. Cette suspension est levée si l'annulation n'intervient pas dans les 40 jours. Les motifs de la suspension doivent être communiqués dans les 5 jours.

Dans un certain nombre de cas, il subsiste une règle d'approbation préalable. Ces cas sont relativement nombreux et concernent notamment :

- l'établissement d'impositions communales,
- les décisions relatives au personnel communal (nomination, révocation, rémunération, etc...),
- les acquisitions, ventes, échanges et transaction, d'une valeur supérieure à 7.500 Euros,
- les règlements communaux,
- le budget et les arrêtés de compte,
- les projets d'aménagements généraux et particuliers.

Les autorités de l'Etat disposent par ailleurs d'un pouvoir de substitution d'action sous la forme de la désignation d'un commissaire spécial.

Enfin, elles disposent du pouvoir de dissolution du conseil municipal et de suspension ou révocation individuelle du bourgmestre et des échevins. Sans que cela soit précisé par la loi, la dissolution doit être justifiée par des circonstances graves. La suspension et la révocation doivent être fondées sur des cas d'inconduite, de faute ou de négligence grave. Les droits de la défense et de recours sont garantis dans ces cas.

b) Compatibilité avec les principes de la Charte

Les dispositions du droit luxembourgeois rappelées ci-dessous soulèvent un certain nombre de questions au regard de l'article 8 de la Charte.

Certes, le régime luxembourgeois de contrôle des communes est conforme au paragraphe 1 de cet article étant donné que celui-ci prévoit que la tutelle doit reposer sur une base législative. Le régime de contrôle des communes luxembourgeoises est en effet fondé sur la loi.

Mais le paragraphe 2 prévoit que le contrôle doit se limiter à la question de la légalité des actes des collectivités locales. On peut se demander si le système de contrôle luxembourgeois respecte cette limite. En effet :

- il est prévu qu'en dehors de l'illégalité, l'atteinte à l'intérêt général peut elle aussi fonder l'annulation d'un acte par l'autorité de tutelle. Or, le concept d'intérêt général est bien imprécis et comporte une part de discrétionnalité.
- De nombreux actes restent soumis à l'approbation de l'autorité de l'Etat. Cette approbation peut être subordonnée à des considérations d'opportunité et non de seule légalité. Il semble que dans le cadre du développement des instruments d'aménagement du territoire, le nombre des procédures approbatives a augmenté dans ces dernières années de sorte que la « tutelle » d'Etat a été renforcée.

La seule circonstance qu'il existe des voies de recours juridictionnelles contre les décisions d'annulation, voire de refus d'approbation des autorités de l'Etat ne pourrait suffire à compenser le caractère extensif de ce contrôle alors même que la jurisprudence permettrait d'en sanctionner d'éventuels excès. En effet, la nécessité de devoir entreprendre un recours pour faire annuler un acte de contrôle abusif est de nature à décourager des communes dont la taille réduite ne permet pas de disposer d'une expertise juridique importante.

On peut d'ailleurs considérer que l'étendue des actes soumis à approbation est peu compatible avec le paragraphe 3 de l'article 8 dans la mesure où celui-ci prescrit une proportionnalité entre l'ampleur de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts à préserver. L'assujettissement à une approbation préalable d'actes aussi modestes que par exemple, le tableau de préséance du conseil municipal, les délégations de compétence, la nomination provisoire à un emploi communal, l'autorisation des employés communaux de travailler à mi-temps, paraissent exprimer une disproportion entre la rigueur de ce mode de contrôle et les intérêts publics susceptibles d'être froissés.

Enfin, le contrôle sur les personnes (conseils municipaux, Bourgmestres et échevins) est également insatisfaisant dans la mesure où la loi ne précise pas elle-même de manière suffisamment limitative et restrictive les motifs de telles mesures.

Au-delà de la question de la stricte conformité à la Charte du droit luxembourgeois relatif au contrôle des collectivités locales, on peut considérer que ce droit n'a pas, de manière suffisante, suivi l'évolution générale en matière d'allègements des contrôles. Comme les autorités luxembourgeoises le reconnaissent elles-mêmes, ces dispositions ne sont plus en harmonie avec la conception actuelle de l'autonomie communale qui tend à réduire le contrôle préalable (approbation) à quelques actes d'une importance particulière et soumet le contrôle a posteriori à une procédure juridictionnelle ou quasi-juridictionnelle.

Certes, il n'est pas contesté que, dans la pratique, les autorités de tutelle luxembourgeoises exercent avec modération le pouvoir de contrôle qui leur appartient. Les représentants des collectivités locales ne se plaignent d'ailleurs pas d'interventions abusives. Il n'en serait que plus judicieux d'adapter le droit aux faits.

Il faut donc recommander aux autorités luxembourgeoises de moderniser les dispositions du droit communal relatives au contrôle sur les collectivités locales dans le sens d'une limitation de la tutelle à un contrôle a posteriori pour des motifs de stricte légalité.

VI. La question de la désignation démocratique de l'exécutif communal

En vertu de l'article 3 alinéa 1 de la Charte européenne de l'autonomie locale, le droit pour les collectivités locales de gérer leurs affaires est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage universel direct et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux.

Cette règle est interprétée en général comme impliquant une désignation par le suffrage universel au moins indirect de l'exécutif local.

La désignation de l'autorité communale exécutive 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 (laquelle exige seulement que l'autorité exécutive soit responsable devant le conseil élu). Ce point a été examiné notamment au sujet des exécutifs de collectivités locales néerlandaises.

Au Luxembourg, l'exécutif communal est constitué par le Bourgmestre et les échevins (au nombre de 2 à 6 en fonction de la taille des communes). Les Bourgmestres sont nommés par le Grand-Duc ; les échevins des villes sont nommés également par le Grand-Duc, ceux des autres communes sont désignés par le Ministre de l'Intérieur. Le Bourgmestre et les échevins doivent cependant être choisis parmi les conseillers municipaux (de nationalité luxembourgeoise).

En pratique, la fraction majoritaire du conseil municipal nouvellement élu fait une proposition à l'administration d'Etat. Celle-ci est quasiment toujours acceptée.

Le système actuel de désignation de l'exécutif communal ne suscite de ce fait guère de critiques de la part des responsables communaux luxembourgeois. De plus, l'article 37 de la loi communale prévoit une procédure de motion de censure laquelle peut être engagée suite au rejet par le conseil municipal du projet de budget présenté par le collège du bourgmestre et des échevins. En cas d'adoption d'une telle motion, ceux-ci doivent démissionner. On peut donc parler d'une responsabilité de l'exécutif communal devant le conseil élu.

Le mode actuel de désignation est par ailleurs présenté comme justifié par le fait que le bourgmestre et les échevins sont les représentants du Gouvernement dans la commune et non seulement les organes de l'autonomie locale.

Si compte tenu de cet ensemble d'éléments, on ne saurait retenir une méconnaissance formelle de la Charte, il faut cependant constater que ce mode de désignation de l'exécutif communal manque de transparence. Il serait souhaitable que, pour le moins, la proposition faite au Grand Duc par les membres du conseil municipal fasse l'objet d'une délibération formelle du conseil municipal et non seulement d'un avis écrit officieux par la majorité du conseil municipal.

Au-delà de cet aspect formel, la désignation de l'exécutif d'une collectivité locale par l'autorité de contrôle de l'Etat n'est plus conforme à la conception actuelle de l'autonomie locale. Le fait que l'exécutif assure également quelques tâches, au demeurant secondaires pour le compte de l'Etat, ne justifie plus cette situation, qui crée une confusion dans les responsabilités.

Pour tous ces motifs, le Congrès du Conseil de l'Europe pourrait recommander d'introduire une procédure de désignation directe par le Conseil municipal.

VII. La consultation des collectivités locales

L'article 4 alinéa 1 de la Charte prévoit 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 ».

L'article 5 indique qu'elles doivent être consultées préalablement à toute modification des limites territoriales les concernant.

L'article 9 alinéa 6 demande que les collectivités locales soient consultées d'une manière appropriée sur les modalités d'attributions des ressources redistribuées dans le cadre des opérations de péréquation.

Il n'y a pas au Luxembourg de principe légal imposant de façon générale la consultation des collectivités locales. Mais il est d'usage que le secteur communal soit consulté à l'occasion de la préparation des mesures le concernant.

La loi sur l'aménagement du territoire du 29 mai 1999 prévoit la consultation des communes durant la procédure d'élaboration du programme directeur d'aménagement du territoire, de plans directeurs régionaux et sectoriels et des plans d'occupation des sols. La loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés prévoit également une consultation des communes sur les projets d'établissements à risque les intéressant.

Si la loi luxembourgeoise ne prévoit pas formellement une consultation préalable des communes concernées en cas de modification des limites communales ou de fusion, une telle consultation est réalisée dans les faits.

En 1986, a été créé un syndicat de villes et communes luxembourgeoises (Syvicol) auxquelles toutes ces communes ont adhéré et qui assure la représentation des collectivités locales luxembourgeoises auprès des autorités centrales.

De surcroît le Parlement luxembourgeois comprend un grand nombre d'élus communaux. Par ailleurs, du fait de la taille du pays, les contacts sont faciles et fréquents entre les communes et les autorités centrales.

Néanmoins, une certaine frustration de responsables communaux est parfois sensible quant à l'effectivité des consultations. Le Syvicol souhaite une intégration plus formelle des autorités communales dans les procédures législatives et réglementaires nationales et la définition d'une base légale claire rendant obligatoire la consultation des communes pour les sujets revêtant un intérêt direct pour elles. Il a, par exemple, exprimé ses regrets qu'il n'ait pas été sollicité d'une manière appropriée sur le projet de loi récent concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

En dehors de l'aspect formel du caractère obligatoire de la consultation, il semble surtout souhaitable d'améliorer l'efficacité de la consultation. Ceci implique que les communes disposent de l'ensemble des ressources documentaires et humaines nécessaires pour qu'elles puissent émettre un avis éclairé, que l'on sache de part et d'autre surmonter la tentation du

« consensus mou » qui peut résulter d'une trop grande proximité entre décideurs locaux et nationaux et que la consultation soit organisée de manière telle que les avis émis soient réellement pris en considération et qu'ils permettent une véritable plus-value pour la décision finale.

VIII. Le statut des élus locaux

L'article 7 de la Charte demande que le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leurs mandats.

Le statut des élus locaux luxembourgeois est conforme aux exigences de la Charte.

Toutefois, les représentants des communes demandent une amélioration du congé de formation des élus locaux et un meilleur règlement de leurs droits sociaux et fiscaux.

Au-delà de cette question du statut des élus locaux se pose celle d'une éventuelle professionnalisation des exécutifs communaux employés à temps plein. Ce mode d'organisation rencontre un succès croissant dans les pays européens. Il faudrait encourager le Gouvernement luxembourgeois à concrétiser l'intention qu'il a exprimée d'engager l'étude de cette question. Pour des communes d'une taille suffisante et pour des syndicats de communes disposant de réelles responsabilités, il peut être judicieux de confier les fonctions de direction à un élu susceptible d'assumer son mandat à plein temps.

IX. Le personnel communal

Le secteur public local emploie environ 12 000 agents dont 3 000 fonctionnaires (l'Etat employant environ 20 000 personnes dont 14 000 fonctionnaires, établissements publics de l'Etat non compris). Les responsables communaux se déclarent globalement satisfait du système de la fonction publique communale luxembourgeoise.

Il faut cependant constater qu'en dehors des 3 ou 4 plus grandes communes du Luxembourg, les communes luxembourgeoises sont dans une position de faiblesse par rapport aux autorités de l'Etat quant au niveau d'expertise de leurs agents. Les communes luxembourgeoises ne disposent que de très peu de personnel administratif de formation universitaire ou ayant un niveau de qualification équivalent à celui des personnels de l'Etat. Ceci est dû évidemment à la taille réduite des communes mais aboutit en pratique à une situation de dépendance technique de communes par rapport aux services de l'Etat.

Une meilleure organisation de la coopération intercommunale serait de nature à permettre de mobiliser à ce niveau des compétences professionnelles équivalentes à celles disponibles au niveau de l'Etat.

X. La situation financière des collectivités locales luxembourgeoises

a) Rappel des prescriptions de la Charte

La Charte (article 9) prévoit que les collectivités locales doivent avoir des « ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement » (alinéa 1). Ce caractère suffisant s'apprécie au regard des compétences confiées à ces collectivités : elles doivent être proportionnées à ces compétences (alinéa 2). Une partie appropriée de ces ressources financières locales doit provenir de redevances ou d'impôts locaux dont les collectivités ont le pouvoir de moduler le taux (alinéa 3). La Charte demande par ailleurs que ces ressources soient suffisamment diversifiées et évolutives (alinéa 4).

La Charte considère en outre qu'une péréquation entre collectivités riches et pauvres est nécessaire mais qu'elle ne doit pas réduire la liberté d'option de chaque collectivité locale dans son domaine de compétence propre (alinéa 5). Elle demande que les collectivités locales soient consultées sur les modalités d'attribution des ressources distribuées (alinéa 6).

Elle indique enfin que les subventions accordées aux collectivités locales doivent, dans la mesure du possible, être non affectées (alinéa 7) et qu'elles doivent avoir librement accès à l'emprunt (alinéa 8).

b) Les finances des communes luxembourgeoises

S'agissant des communes luxembourgeoises, la mise en œuvre de principes sus-rappelés de la Charte se présente de la manière suivante :

Par rapport au total des dépenses publiques, la part des communes est de 32 % au Luxembourg, ce qui place le Luxembourg en 5^{ème} position européenne (mais il faut se rappeler que dans beaucoup d'autres pays, les dépenses locales se partagent entre plusieurs niveaux alors qu'au Luxembourg, les communes représentent le seul niveau local).

Les représentants des communes luxembourgeoises expriment diverses critiques au regard de cette situation.

1. Réduction de la part des communes dans les ressources publiques

Les communes luxembourgeoises se plaignent d'une dégradation à leur détriment du partage des ressources publiques entre elles et l'Etat.

Les chiffres indiquent effectivement une certaine évolution en ce sens. Les recettes ordinaires des communes par rapport à celles de l'Etat sont passées de 25,61 % en 1982 à 21,45 % en 2000. Par ailleurs, les dépenses publiques locales semblent relativement faibles en comparaison avec la moyenne européenne (43 % au Luxembourg, 63 % en Europe). Par rapport en PIB, ces dépenses locales représentent 5,7 % pour une moyenne européenne de 11 % en 2000 (le chiffre était de 9 % en 1990)^(*).

^(*) Sources : Dexia, Local finance in the fifteen countries of the EU, 2002, Dexia editions

Mais ces chiffres sont à prendre avec précaution compte tenu de la petite taille du Luxembourg et des conséquences qui en résultent en matière de partage des tâches et des ressources.

2. Questions relatives à la fiscalité locale

Des reproches plus précis concernent le système des impôts locaux.

Les impôts communaux représentent environ 1/3 des revenus des communes. Ces impôts sont constitués par :

- * l'impôt commercial communal (ICC), qui représente 91 % des recettes fiscales communales ;
- * l'impôt foncier qui représente environ 5 % de ces recettes ;
- * diverses taxes (taxe sur le transfert des propriétés, taxe sur les chiens, taxes sur les jeux, etc...) qui correspondent à 4 % des revenus fiscaux des communes.

L'impôt commercial communal (ICC) représente plus de 30 % des revenus dont disposent les communes. Il est assis sur les bénéfices des entreprises. Bien qu'il soit dynamique et d'un rendement important (environ 0,4 Milliards d'euros), les représentants des communes luxembourgeoises émettent plusieurs critiques à l'égard de cet impôt :

- Avant tout, la marge de manœuvre d'action effective des communes sur cet impôt est assez faible : elles peuvent en fixer le coefficient mais dans une fourchette limitée : entre 200 et 300 % de la base. Par ailleurs, cet impôt est sujet à une péréquation entre les communes dans une proportion variant entre 42 et 67 % de son montant en fonction de la richesse économique des communes. Le mode de calcul de cette péréquation est jugé très opaque. Du fait de l'importance du taux de péréquation, la réalité de l'autonomie communale dans la gestion de cette ressource est fortement réduite.
- On reproche à cet impôt de lier étroitement les recettes des communes à la conjoncture économique. Ces dernières années, des fluctuations importantes, liées à un contexte économique peu favorable ont affecté cet impôt. Dans le cas d'une récession économique, les communes risquent d'être touchées de manière directe et forte.

Alors que le Gouvernement considère que les communes jouissent d'une indépendance financière notable au niveau de l'impôt communal foncier, les communes considèrent, non sans raison, que cet impôt échappe pour une large part à une gestion communale volontaire et prévisionnelle.

Le principe de la péréquation n'étant pas contestable dans son principe, il faudrait – afin de mieux répondre aux aspirations des communes - faire jouer cette répartition sur la base d'autres critères que le seul rendement de l'ICC, de sorte qu'une commune qui prend des options fiscales courageuses puisse effectivement en recueillir les fruits. Les considérations de solidarité entre communes riches et pauvres pourraient être mieux prises en compte au niveau du fonds communal de dotation financière (voir ci-après).

L'argument tiré de la « volatilité » de l'ICC est plus délicat à évaluer : de façon générale, compte tenu du caractère relativement stable et rigide des dépenses communales, il est souhaitable de les doter de recettes qui soient elles aussi assez stables. Cependant, le fait d'asseoir des impôts sur des éléments stables (par exemple des éléments de capital) peut avoir des conséquences économiques peu favorables. D'un point de vue comparatif, on peut constater que le type d'impôt assis sur le profit des entreprises existe également dans d'autres pays (Allemagne, Portugal, Autriche, Espagne, etc...) mais y représentent une part moins lourde des recettes des communes qu'au Luxembourg.

Ce qui est donc sans doute sujet à critique, c'est la part prise par un impôt sensible à la conjoncture dans l'ensemble des recettes communales luxembourgeoises. Il faudrait poursuivre encore davantage l'effort de diversification de ces ressources.

L'impôt foncier

L'importance de l'impôt foncier, qui pourrait être un facteur d'une telle diversification, n'a cependant pas cessé de diminuer au cours des années. Cette recette est limitée à environ 20 M Euros. Les communes hésitent en effet à alourdir le poids de cet impôt, qui est assis sur les propriétés foncières bâties et non bâties, car les valeurs de référence des immeubles n'ont plus été révisées depuis de longues années. Or, ces réévaluations relèvent de l'administration fiscale de l'Etat.

Dans beaucoup d'Etats européens, l'impôt sur les propriétés foncières constitue une part significative des recettes communales. Cette ressource paraît pouvoir être mieux utilisée au bénéfice des communes luxembourgeoises. Celles-ci étant déjà chargées de la collecte de cette taxe pourraient également se voir confier la révision et l'actualisation des bases d'imposition, bien sûr selon les règles, procédures et voies de recours définies au niveau de l'Etat. De la sorte, le rendement de cet impôt pourrait être amélioré.

3. Les dotations de l'Etat

Une autre ressource importante est constituée par les dotations et subventions de l'Etat. Celles-ci peuvent prendre plusieurs formes :

Le fonds communal de dotation financière : les communes luxembourgeoises bénéficient d'une sorte de dotation globale non affectée de la part de l'Etat. Cette dotation, répartie en fonction de la surface et de la population des communes, représente 18 % de l'impôt sur le revenu, 10 % de la TVA, 20 % de la taxe sur la véhicules, augmentés d'un versement de l'Etat décidé chaque année. Cette dotation non affectée qui se monte à environ 350 millions d'euros représente 20 % des revenus des communes.

Les communes souhaiteraient que les pourcentages susmentionnés correspondant à leur participation dans les impôts d'Etat évoluent en fonction des missions que l'Etat leur délègue et fassent l'objet d'une négociation annuelle.

D'une manière générale, ces deux revendications sont légitimes. On peut considérer que les deux principes suivants sont considérés de façon générale comme des composantes d'une bonne mise en œuvre du principe de l'autonomie locale :

- une compensation financière appropriée pour tout transfert de compétence ou de charge ,
- une concertation régulière entre l'Etat et les collectivités locales sur la part de ces dernières dans les ressources publiques.

Le Congrès du Conseil de l'Europe peut donc insister sur la bonne application de ces principes.

Mais ceux-ci ne paraissent pas sérieusement méconnus au Luxembourg. Il faut en particulier signaler la création récente d'un Conseil supérieur de Finances Communales, dans lequel le secteur communal est représenté à parité avec les services de l'Etat.

Il faut enfin évoquer les revenus « affectés » des communes.

Ces revenus représentent environ 1/3 des ressources des communes. Au regard des conceptions actuelles des finances publiques communales, ce chiffre peut paraître relativement élevé. En réalité, ce montant intègre une participation de l'Etat pour les traitements des personnels enseignants (des écoles primaires) qui n'a pas de signification au regard de l'appréciation de la réalité de l'autonomie financière des communes et des produits de services. En fin de compte, la part des véritables subventions étatiques affectées est sensiblement plus faible : 8 % des revenus communaux, soit 5 % pour des subventions en faveur de certains investissements locaux (piscines, etc...) et 3 % d'allocations pour les services (aide à l'aménagement musical, etc...). De tels chiffres sont tout à fait acceptables mais pourraient être encore davantage réduits.

Au total, la situation financière des collectivités locales luxembourgeoises, si elle est globalement en conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale, pourrait cependant faire l'objet d'un certain nombre d'améliorations afin de renforcer l'influence des collectivités locales sur leurs propres ressources et en faveur d'une gestion plus concertée du système des finances locales et de son évolution entre l'Etat et les communes.

XI. Le renforcement de l'armature communale

Une des questions les plus importantes pour l'avenir des collectivités locales au Luxembourg concerne l'organisation de la coopération intercommunale.

La structure des communes luxembourgeoises est caractérisée par une taille moyenne réduite. Sur un total de 118 communes seules 7 ont 10 000 habitants ou plus.

Pour le plus grand nombres des communes, leur taille réduite limite leur capacité de prendre en charge des tâches complexes, de disposer d'un personnel diversifié et spécialisé et de développer des politiques communales dynamiques. La taille actuelle du nombre de communes luxembourgeoises est adaptée à une gestion de proximité des citoyens mais les laisse souvent dépendantes de l'expertise de l'administration d'Etat.

Pour maintenir la vitalité du principe de l'autonomie locale, la structure communale doit être adaptée à l'évolution des attentes des citoyens et des méthodes modernes de gestion.

Conscient de la faiblesse de la structure communale luxembourgeoise, le Gouvernement luxembourgeois a essayé de promouvoir un processus de fusions de communes. En 1976, un projet de loi avait prévu un plan de fusions volontaires devant ramener le nombre des communes de 126 à 39. La loi du 31 octobre 1977 et les mesures prises ultérieurement n'ont cependant pas permis une réduction significative du nombre des communes.

On peut penser que l'encouragement aux fusions ne permettra pas de modifier substantiellement la structure communale au Luxembourg.

Il faut donc poursuivre dans une autre voie, celle de l'intensification de la coopération intercommunale. La loi prévoit la possibilité de créer des syndicats intercommunaux, mais ces structures sont conçues comme de simples services communs à plusieurs communes et non comme un niveau spécifique d'action communale.

La loi du 14 février 1900 sur les syndicats intercommunaux a été modifiée par une loi du 23 février 2001. Dans les 20 dernières années, les syndicats intercommunaux se sont développés (de 30 à 70) mais restent souvent des structures à vocation unique. Ces syndicats n'ont pas de ressources propres ni d'organes directement élus.

Il est souhaitable de mettre de l'ordre dans le foisonnement des structures intercommunales pour procéder à un regroupement de leurs activités. Cette multiplication n'est ni transparente ni suffisamment efficace. En particulier, l'organisation actuelle ne permet pas de prendre en charge des missions actuellement exercées par l'Etat ni de donner une nouvelle dimension à l'autonomie locale.

Il serait concevable que le Luxembourg évolue vers un système communal à deux étages comportant, d'une part, un niveau de proximité (les communes actuelles) et, d'autre part, un niveau de planification et de gestion de services impliquant une technicité avancée. Ce niveau communal supérieur pourrait représenter un regroupement d'une vingtaine des communes actuelles et donc correspondre au niveau des 6 « régions » distinguées par les documents d'aménagement du territoire.

Le Congrès ne peut se rallier à l'idée que, compte tenu de l'exiguïté du territoire luxembourgeois, celui-ci ne se prête pas à la création de nouvelles structures communales du type « communautés urbaines »^{*)}. La création des 6 régions de planification démontre à elle seule qu'en dehors du niveau des communes, il existe un besoin pour un niveau intermédiaire correspondant à une fonction d'aménagement. Il est essentiel pour l'avenir de la démocratie locale au Luxembourg que le niveau de « planification régionale » qui, avec la mise en œuvre de l'IVL prendra une importance croissante dans l'avenir, ne soit pas uniquement un niveau de planification déconcentrée de l'Etat mais aussi un niveau d'expression et de prise de responsabilité des populations concernées selon les principes de l'autonomie locale. Un niveau de « communautés de communes » correspondant au niveau des plans directeurs régionaux serait un cadre approprié pour la négociation de ces plans et pour la conclusion de contrats de développement régionaux en vue de leur mise en œuvre.

L'argument que la création de communautés de communes ne permettra pas de remplacer tous les syndicats de communes existants n'est pas déterminant. Il n'est guère douteux qu'après la création de telles entités, il subsistera un besoin pour quelques grands syndicats à

*) Cette option a été émise par exemple par le Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire du 22 décembre 1993.

vocation spécifique. Mais la plupart des syndicats de communes actuels pourront se fondre dans les nouvelles communautés de communes.

XII. Conclusion

1. Les institutions luxembourgeoises satisfont dans leur ensemble aux exigences de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale. Diverses améliorations sont cependant souhaitables pour traduire de manière plus complète les principes de cette Charte.

2. Pour conserver sa vigueur à l'autonomie locale, 2^{ème} moteur de l'appareil public à côté des autorités étatiques et interlocuteur nécessaire de ces dernières, le Luxembourg doit poursuivre l'adaptation de son organisation communale. Il faut compenser les effets induits d'un certain nombre d'évolutions techniques et sociales qui conduisent à une plus grande centralisation de fait. A cette fin, il faut donner une nouvelle dynamique à la gestion communale.

3. Cette nouvelle dynamique implique d'augmenter les marges d'initiatives des collectivités locales, de renforcer leur capacité de gestion et d'accroître leurs domaines de compétences. Ces mesures impliquent un cadre mieux adapté, la plupart des communes luxembourgeoises étant de taille trop réduite.

4. Dans cette orientation, les autorités luxembourgeoises peuvent être encouragées à revoir le statut des exécutifs communaux et à alléger les mesures de contrôle a priori. Elles devraient veiller à mieux intégrer les communes dans les processus décisionnels de l'Etat par l'amélioration de procédures de consultation et, dans certains cas, à substituer la seule consultation par des techniques de concertation sous la forme de contrats de développement, en particulier, dans les domaines de l'aménagement du territoire. Une réforme des ressources locales devrait permettre de façon générale une plus grande marge d'initiative et une plus grande responsabilisation du niveau communal. En outre, il est important qu'un mouvement de transfert de compétences puisse être effectué au profit des communes pour compenser les tendances centralisatrices inhérentes à l'évolution des modes de vie et de gestion.

5. A cette fin, une question essentielle sera celle de l'organisation du niveau intercommunal. En raison de la taille réduite de la plupart des communes luxembourgeoises et de la faiblesse relative du système des syndicats intercommunaux, il serait judicieux de s'orienter vers une nouvelle forme de coopération intercommunale intensifiée au niveau correspondant à celui des 6 régions d'aménagement du territoire.

6. La création d'un niveau de coopération intercommunal fort serait probablement la meilleure contribution à la dynamisation de l'autonomie locale dans son ensemble au Luxembourg. Pour concrétiser une telle stratégie, des options diverses sont compatibles avec la Charte Européenne de l'Autonomie locale. Ce niveau intercommunal pourrait s'inspirer de la structure des Kreis allemands ou des communautés de communes françaises. Il devrait correspondre à un regroupement de compétences suffisamment important pour qu'il puisse disposer de personnels de haute qualification. Enfin, la réforme des finances locales devrait tenir compte de la création de cette structure intercommunale et lui donner des ressources directes.

**Programme
de la visite des rapporteurs du Congrès du Conseil de l'Europe
sur la démocratie locale au Luxembourg
(28-29 octobre 2004)**

Mercredi, 27 octobre 2004

Réunion préparatoire lors d'un dîner avec la participation **M. Jean-Mathias GOERENS**, membre du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès et **M. Alphonse CRUCHTEN**, Secrétaire honoraire du SYVICOL

Jeudi, 28 octobre 2004

Mairie de Steinsel

Réunion avec le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL)

M. Jean-Pierre KLEIN, Bourgmestre de Steinsel, Président du SYVICOL, Député, président de la délégation nationale auprès du Congrès

Mme Francine ERNSTER et **M. Pierre WIES**, Vice-Présidents du SYVICOL, membres suppléants du Congrès

M. Lucien MAJERUS, Trésorier général du SYVICOL, membre du Congrès

M. Paul-Henri MEYERS, Membre du SYVICOL, Président de la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle de la Chambre des Députés

Mme Irma KRIPPES et **M. Emile EICHER**, Membres du SYVICOL et membres du Congrès

Mme Mireille COLBACH-CRUCHTEN, Directrice du SYVICOL

M. Laurent DEVILLE, Inspecteur au SYVICOL

M. Alphonse CRUCHTEN, Secrétaire honoraire du SYVICOL

Ministère de l'Intérieur

Réunion avec les Hauts Fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur

Mme Christiane LOUTSCH-JEMMING, et **M. Marc LEONHARD**, 1ers conseillers de gouvernement

M. Charles LAMPERS, Commissaire du district de Luxembourg

M. Serge SANDT, Commissaire du district de Grevenmacher

Dîner offert par le Ministre de l'Intérieur, **M. Jean-Marie HALSDORF** et en sa présence au restaurant « Digne de Gourmets » Bascharage

Vendredi, 29 octobre 2004

Entrevue avec **M. Marc FISCHBACH**, Médiateur

Entrevue avec **M. Paul HELMINGER**, Bourgmestre de la ville de Luxembourg

Réunion avec la Fédération Générale de la Fonction Communale (FGFC)

M. Camille SCHILTZ, Vice-Président ; **M. Ernest REUTER**, Secrétaire général

Entrevue avec **M. Marcel GLESENER**, Président de la délégation luxembourgeoise à l'Assemblée parlementaire

* * *

La délégation du Congrès:

M. Christopher NEWBURY
Membre du Congrès
Membre du West Wiltshire District Council of Europe
ROYAUME-UNI

M. Jean-Marie WOEHLING
Expert, membre du Groupe d'Experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale du Congrès
Secrétaire Général de la Commission Centrale de la Navigation du Rhin
FRANCE

Mme Antonella CAGNOLATI
Directrice exécutive adjointe du Congrès

Mme Marianne DE-SUSBIELLE
Interprète