

Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Alors que la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, déposée par l'Honorable Député Paul-Henri Meyers le 21 avril 2009 prévoit quasiment le maintien en l'état du chapitre 11 (« *Des communes* »), approche à laquelle le Gouvernement s'est rallié dans sa prise de position du 21 juillet 2011, le Conseil d'Etat, quant à lui, propose dans son avis du 6 juin 2012 des adaptations plus substantielles du texte existant. Comme ces dispositions constitutionnelles règlent le rôle, les moyens et le fonctionnement des organes des communes, elles ont, par nature, des répercussions sur la façon dont la politique communale s'exerce au Luxembourg. Aussi le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises a-t-il décidé de prendre position dans le débat en cours.

La numérotation des articles suit celle de la proposition de révision.

Art 134 (1)

En ce qui concerne le contrôle de la gestion financière des communes, le SYVICOL, dans sa prise de position sur la réorganisation territoriale du Luxembourg, s'était prononcé pour la création d'une Cour des comptes communale autonome contrôlant la légalité des opérations financières des communes.

Article 136

(1) La Constitution actuelle reste vague sur la question des compétences, respectivement des missions des communes, si ce n'est que l'article 136(1) spécifie que les communes gèrent « *par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres* ». S'il est vrai que ces dispositions sont des garants de l'autonomie communale, puisqu'elles laissent aux communes une large marge de manœuvre pour intervenir dans tous les domaines qu'elles considèrent comme étant d'intérêt communal, l'impression peut se dégager que les communes n'agissent *que* de leur propre initiative. En réalité, la plupart des missions des communes leur sont octroyées, respectivement déléguées par la loi.

Etroitement liée à la question des missions des communes est celle de leur financement. Le Conseil d'Etat note à juste titre que les Constitutions de nombre de pays européens contiennent des dispositions obligeant l'Etat de faire en sorte que les collectivités territoriales disposent de moyens adéquats pour s'acquitter de leurs missions. La Constitution française et les Constitutions des Länder allemands prévoient de manière explicite que tout transfert de compétences de l'Etat fédéral/du Land vers les communes, ainsi que toute attribution de compétences nouvelles aux communes doit s'accompagner de dispositions permettant de couvrir les dépenses ainsi générées. Ce principe de connexité est d'ailleurs invoqué régulièrement avec succès par des communes allemandes auprès des Cours constitutionnelles fédérées en réaction à l'octroi de nouvelles compétences sans contrepartie financière.

Le SYVICOL considère que l'inscription de ce principe dans la Constitution luxembourgeoise constituerait une avancée vers une meilleure protection des communes à l'égard de décisions étatiques les concernant. A l'heure actuelle, les communes ne disposent que d'une latitude limitée pour influencer leurs propres recettes. Par conséquent, une extension de leurs missions sans compensations aurait des conséquences financières néfastes.

Il est proposé d'introduire un nouveau paragraphe (2) ayant la teneur suivante :

« La loi peut attribuer des missions aux communes.

En cas de transfert de missions de l'Etat vers les communes, d'octroi de nouvelles missions aux communes ou d'extension de missions existantes des communes, les ressources financières nécessaires pour couvrir les nouvelles dépenses sont déterminées par la loi. »

(3) §1 et 2. La proposition de texte du Conseil d'Etat a le mérite d'introduire davantage de clarté dans la définition des différents types de recettes fiscales des communes : les impôts au profit des communes établis par la loi d'une part, et les impôts communaux et taxes rémunératoires établis par le conseil communal, d'autre part. Pour assurer un parallélisme rédactionnel entre les alinéas 1 et 2 de l'article 113 (selon le Conseil d'Etat), la première phrase de l'alinéa 1 pourrait être réagencée comme suit « La loi établit les impôts au profit des communes » (par analogie à celle de l'alinéa 2: « .. le conseil communal peut établir... »)

Le SYVICOL soutient entièrement la proposition du Conseil d'Etat de renoncer à l'utilisation du terme « *autorité de tutelle* » et de s'en tenir à celui de « *autorité de surveillance* » de la gestion communale. La notion de tutelle qui, en droit civil, est une mesure de protection par un tuteur d'une personne majeure dont les capacités physiques ou mentales sont altérées, ou de mineurs qui ne sont pas protégés par l'autorité parentale, est en effet mal choisie pour définir les relations entre l'Etat et ses collectivités territoriales dans un Etat de droit moderne.

(6) Le SYVICOL s'interroge sur l'intérêt de l'inclusion de l'article 107 (6) 3^e phrase dans la Constitution (« *La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi* »). Pourquoi l'enseignement est-il explicitement mentionné, alors qu'il existe de nombreux autres domaines où les responsabilités sont partagées entre l'Etat et les communes et où les communes « participent » à l'exécution d'une mission de l'Etat ? Si la proposition d'ajout d'une disposition générale précisant que la loi peut attribuer des missions aux communes est retenue (voir ci-dessus), une référence explicite à l'enseignement devient, selon le SYVICOL, superflue.

Article 136

(7) Le SYVICOL note que le Conseil d'Etat propose de reformuler l'actuel article 107(6) afin de préciser que « *la loi détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux* », idée ne figurant ni dans le texte actuel, ni dans la proposition de révision. N'ayant pas trouvé d'explications relatives à cette proposition dans l'argumentaire de l'avis, le SYVICOL présume que le Conseil d'Etat voulait que soit attribué à une instance clairement identifiée le pouvoir de trancher en cas de conflit entre intérêts communaux et intérêts nationaux. En l'absence de précisions concernant le raisonnement sous-jacent, le SYVICOL ne s'estime pas en mesure de prendre position sur ce point

Sur le plan purement rédactionnel, la formulation du Conseil d'Etat paraît plus lourde que le texte en vigueur.

Nouveaux articles 116 et 118 selon le CE

Le Conseil d'Etat propose l'inclusion dans la Constitution de dispositions relatives

- aux fusions de communes
- à la création d'établissements publics communaux et intercommunaux
- à la création de structures de coopérations intercommunales.

Le SYVICOL approuve le principe de l'introduction d'une obligation constitutionnelle pour la tenue d'un référendum initié par le conseil communal en amont d'une fusion de communes (art.118 selon le CE).

La proposition de texte du Conseil d'Etat relative aux établissements publics communaux et structures de coopération intercommunales appelle cependant certaines remarques.

En ce qui concerne la coopération intercommunale, force est de constater qu'elle s'exerce à l'heure actuelle à travers une multitude de structures régies par des bases légales diverses : syndicats de communes, syndicats « mixtes » administrés conjointement par l'Etat et des communes, établissements publics, groupements européens de coopération territoriale (GECT), conventions entre communes.

Selon le SYVICOL, la proposition de texte du Conseil d'Etat est incompatible avec certaines formes de coopérations intercommunales existantes.

En effet, le Conseil d'Etat souhaite notamment introduire la précision que « *les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées.* » (art.116 selon le CE). Or, plusieurs des structures de coopération actuellement en place ne respectent pas ce principe :

- les offices sociaux et les hospices civils, établissements publics dont les conseils d'administration ne sont pas exclusivement composés d'élus communaux (la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale exclut d'ailleurs expressément la possibilité pour des membres des collèges de bourgmestre et échevins d'y siéger).
- les syndicats « mixtes » (parcs naturels, Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES)) et les GECT, dont les organes de décision comptent parmi leurs membres des représentants de l'Etat¹.

Le SYVICOL partage néanmoins le point de vue que le principe de création de de structures formalisées au niveau communal ou intercommunal, a fortiori si elles entraînent un transfert de compétences, devrait être ancré dans la Constitution.

Aussi pourrait-on retenir une version abrégée du texte du Conseil d'Etat :

« Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.

Toute commune peut créer, avec d'autres communes, ou bien avec d'autres communes et avec l'Etat, des structures d'association ou de coopération dotées de la personnalité juridique selon la manière déterminée par la loi. »

La remarque du Conseil d'Etat concernant le déficit démocratique de certaines structures dont les organes ne sont pas composés exclusivement de mandataires communaux est néanmoins pertinente. Dans son avis relatif à la loi organisant l'aide sociale, le SYVICOL avait d'ailleurs exprimé son désaccord avec les dispositions écartant d'office les membres des collèges des bourgmestre et échevins des conseils d'administration des offices sociaux.

De l'avis du SYVICOL, les différents volets de la législation permettant aux communes de créer des structures disposant d'un pouvoir décisionnel devraient être remis sur le métier en vue d'un regroupement dans une loi-cadre unique. Un tel exercice engendrerait une réflexion de fond sur les avantages et inconvénients des différents instruments juridiques disponibles en fonction des objectifs poursuivis par les communes, et permettrait l'introduction de plus de cohérence et de parallélismes dans les lois existantes.

Luxembourg, le 10 décembre 2012

¹ Même en faisant valoir qu'il s'agit d'un cas à part qu'il ne faut pas classer parmi les formes de coopérations intercommunales, ne faudrait-il pas alors, dans la logique du Conseil d'Etat, prévoir une disposition spécifique pour la création de ces structures « mixtes », le cas échéant sous un autre chapitre de la Constitution?