

Chapitre 8

Relations entre l'administration centrale et les administrations infranationales

La gouvernance réglementaire pluri-niveaux, qui prend en compte les activités d'élaboration et d'application de la réglementation à tous les différents niveaux d'administration et pas uniquement au niveau national, constitue un autre élément essentiel d'une gestion efficace de la réglementation. Les Principes directeurs de l'OCDE de 2005 pour la qualité et la performance de la réglementation visent à « encourager l'amélioration de la qualité de la réglementation à tous les niveaux d'administration, renforcer la coordination et éviter les chevauchements de compétences entre les autorités réglementaires et les niveaux d'administration ». Cela vaut pour tous les pays qui s'efforcent d'améliorer leur gestion réglementaire, qu'il s'agisse de fédérations, d'états unitaires ou de configurations intermédiaires.

Dans de nombreux pays, les autorités locales se sont vu attribuer de nombreuses tâches complexes, couvrant des volets importants du système de protection sociale et des services publics dans des domaines tels que les services sociaux, les soins de santé et l'éducation, ainsi que des questions concernant le logement, l'aménagement du territoire et la construction, et la protection de l'environnement. Ces questions ont une incidence directe sur le bien-être des citoyens ou la prospérité des entreprises. Les niveaux d'administration infranationaux jouent un rôle de plus en plus important dans le domaine de la réglementation. À l'intérieur des frontières d'un État, les niveaux d'administration régionaux et locaux ont besoin d'une flexibilité de plus en plus importante pour atteindre les objectifs fixés, économiques, sociaux et environnementaux dans leur contexte géographique et culturel particulier. En même temps, les niveaux d'administration infranationaux seront certainement de plus en plus responsables de la mise en œuvre des règlements communautaires. Une politique efficace de la gouvernance réglementaire pluri-niveaux, notamment dans le contexte de l'UE, requiert un examen prospectif :

- de l'attribution ou du partage de responsabilités en matière réglementaire entre les différents niveaux d'administration (qui peuvent être des responsabilités concernant l'élaboration des lois principales, l'élaboration des lois d'application ou la transposition de la réglementation communautaire, des responsabilités concernant la supervision ou l'application des réglementations nationales et infranationales ou des responsabilités concernant la prestation des services ;
- des capacités permettant à ces différents niveaux d'administration de produire une réglementation de qualité ;
- des mécanismes de coordination entre les différents niveaux d'administration et à l'intérieur de tous les niveaux d'administration.

Évaluation et recommandations

Certaines avancées en matière de gouvernance réglementaire au niveau infranational sont évidentes, mais il reste des progrès à faire. La marge de manœuvre directe des communes n'est pas large, car leur rôle se cantonne de manière générale à la mise en œuvre des projets et des réglementations élaborés par le gouvernement central. Néanmoins, les communes disposent d'un important pouvoir autonome pour organiser leur territoire et en réglementer l'aménagement et l'utilisation, à travers les plans d'aménagement, et les permis de construire, et ils sont également responsables des prestations de services tels que la fourniture d'eau. Des guichets uniques à l'intention du citoyen ont été mis en place par un nombre grandissant de communes. Il n'est pas clair que les communes aient engagées une réflexion d'ensemble sur l'intérêt de mettre en place une bonne gestion réglementaire concernant leurs activités. Certains autres pays de l'UE (par exemple les Pays-Bas, la Suède) au niveau communal ont élaboré des plans d'action partagés.

Recommandation 8.1. Engager, avec le soutien de SYVICOL (Syndicat des villes et communes luxembourgeoises), une réflexion afin de mettre sur pied un plan d'action et des priorités concernant la gouvernance réglementaire dans les domaines qui sont propres aux communes à gérer.

Les communes souhaiteraient voir une amélioration des efforts au niveau central pour prendre en compte leurs perspectives. La coopération entre le niveau national et infranational a besoin d'être renforcée. Malgré un État fort centralisé, il est important de garantir une coordination parmi tous les niveaux de gouvernement. Le SYVICOL pourrait donc être consulté plus régulièrement par tous les ministères, notamment dans les processus de simplification législative et des charges administratives. Il n'y a pas d'obligation de consultation des communes pour les ministères, et cela dépend donc du ministère et du projet en question. Pourtant, les décisions prises peuvent avoir des retombées importantes sur les communes qui sont obligées de les mettre en œuvre.

Recommandation 8.2. Intégrer dans la politique centrale de gouvernance réglementaire un volet concernant le lien central-communal.

Présentation d'ensemble

Structure, responsabilités et financement des collectivités territoriales

Structure des collectivités territoriales

Le Luxembourg ne connaît qu'un seul niveau administratif inférieur au pouvoir central : les communes. Le pays est subdivisé en 116 communes (dont 109 comptent moins de 10 000 habitants et 60 comptent moins de 2 000 habitants). Leur ministère de tutelle est le ministère de l'Intérieur et à la Grande Région. Les communes forment une collectivité autonome, à base territoriale, possédant la personnalité juridique. Elles gèrent leur patrimoine et leurs intérêts par l'intermédiaire de représentants locaux (le conseil communal – voir encadré 8.1), sous le contrôle du pouvoir central, soit par l'intermédiaire d'organes spéciaux comme les commissaires de district et les contrôleurs de la comptabilité communale, soit par un système d'autorisations ou d'approbations qui porte le nom de tutelle administrative.

Le territoire du Grand-Duché du Luxembourg est divisé en trois districts administratifs, qui constituent une division purement administrative du territoire et ne sont pas des collectivités autonomes. Il y a dans chaque district administratif un commissaire de district, nommé par le Grand-Duc. Ce sont des fonctionnaires de l'État, placés sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur en particulier et du Gouvernement en général. Ils ont pour mission de servir d'intermédiaires hiérarchiques entre le pouvoir central et les administrations communales. La commune de Luxembourg n'est pas supervisée par le commissaire de district, ses relations avec le ministère sont directes.

Encadré 8.1. Les organes communaux

Suivant l'article 28, alinéa 1^{er}, de la loi communale « *le conseil communal* règle tout ce qui est d'intérêt communal ». La compétence communale est toutefois limitée à la fois par la compétence de l'État (prééminence de l'intérêt général national sur l'intérêt général communal) et par la compétence naturelle de l'initiative privée (par exemple : celle découlant pour les particuliers de la liberté de commerce et d'industrie).

L'action du conseil communal est différente suivant qu'elle s'exerce dans le domaine purement communal ou qu'elle porte sur des affaires qui lui sont soumises par l'autorité supérieure. Dans le premier cas, il prend des décisions, dans le deuxième, il émet de simples avis.

Le *collège des bourgmestre et échevins* est chargé de l'exécution des lois, des règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels, pour autant qu'ils ne concernent pas la police, à moins que ce pouvoir ne lui ait été attribué par une disposition légale spéciale.

La loi communale charge le *collège des bourgmestre et échevins* de la publication des résolutions du conseil communal. Parmi ces résolutions figurent les règlements communaux dont les modalités de publication sont fixées par l'article 82 de la loi communale.

Le conseil communal prend des résolutions ; le collège les exécute. Dès que le conseil aura pris une décision, son pouvoir est épuisé ; celui du collège échevinal prend naissance. Si le conseil se chargeait de l'exécution de ses décisions, il empiéterait sur les attributions du collège et violerait la loi.

Compétences et pouvoirs des collectivités territoriales

Principales compétences des communes

Les communes sont dotées de compétences obligatoires et de compétences facultatives. Ainsi, un décret de 1789 constitue toujours la base juridique qui fixe les compétences primaires des communes, à savoir l'obligation de « ... faire jouir les habitants d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ». Il en ressort que les communes sont investies d'un pouvoir de police, large et autonome, à exercer dans les limites éventuellement fixées par la réglementation nationale.

Les communes agissent aussi dans des domaines régis par une réglementation instaurée par d'autres instances. En effet, en matière de réglementation, le rôle des communes est souvent celui d'un simple exécutant de la réglementation nationale. Il s'agit en principe de certaines compétences obligatoires, dans lesquelles l'autonomie communale ne joue plus ou est du moins très réduite. La matière du genre la plus importante est celle de l'enseignement fondamental. A part certaines questions concernant le personnel enseignant, l'organisation et la mise en œuvre de l'enseignement fondamental sont entièrement confiées aux communes, sans qu'elles puissent pour autant réglementer en la matière. Elles peuvent tout au plus prendre un règlement d'ordre interne concernant la bonne utilisation de l'infrastructure scolaire. Il en va de même dans le domaine des établissements classés ou

dangereux. Ici, les communes sont investies d'un pouvoir d'enquête publique, voire d'autorisation, mais elles ne peuvent pas réglementer en la matière.

L'aménagement communal et le développement urbain est une autre matière complexe de grande envergure qui est régie par une réglementation nationale très détaillée. Toutefois, les communes conservent ici un large pouvoir autonome pour organiser leur territoire et en réglementer l'aménagement et l'utilisation. Ainsi, les plans d'aménagement général et particuliers sont arrêtés par les conseils communaux, sous la tutelle de l'autorité supérieure, et les règlements communaux sur les bâtisses et les permis de construire sont pris respectivement délivrés par les autorités communales compétentes, sans contrôle tutélaire.

Les prestations de services effectuées sous la responsabilité des communes sont notamment la fourniture d'eau potable, l'assainissement et l'évacuation des eaux usées, la gestion des déchets, le transport scolaire, l'enseignement musical, les structures d'accueil communales pour enfants, la gestion des cimetières. L'aide sociale figure aussi parmi les compétences communales, mais elle est gérée par un office social rattaché à la commune, partiellement placé sous sa tutelle.

Contrôle de légalité

Le droit reconnu par la Constitution aux organes représentatifs de la commune, de gérer eux-mêmes les intérêts exclusivement locaux, leur confère une large autonomie caractérisée par le pouvoir communal, la représentation locale et la personnalité juridique. En effet, la commune étant une personne morale de droit public, elle possède et gère un patrimoine propre, elle peut acquérir des droits, contracter des obligations et elle peut plaider en justice. Toutefois, la Constitution a conféré au législateur le soin de régler la composition, l'organisation et les attributions du conseil communal et elle a réservé à l'autorité supérieure le droit d'exercer un contrôle continu sur les communes.

La plupart des règlements communaux sont ainsi soumis au contrôle de légalité de la part de l'autorité de tutelle, à savoir le ministère de l'Intérieur. Dans certaines matières, ce dernier agit en parallèle avec le ministre ayant la matière concernée dans ses attributions. En cas d'annulation ou de non-approbation d'un acte d'une autorité communale par le Grand-Duc, par le ministre de l'Intérieur ou toute autre autorité compétente, la commune dispose d'une recours en annulation de la mesure de tutelle devant la Cour administrative.

Financement

Les ressources ordinaires des communes se subdivisent en trois grandes catégories, qui représentent environ chacune un tiers des ressources globales: les impôts communaux directement à charge des contribuables locaux (impôt commercial communal et impôt foncier); les dotations financières étatiques non affectées, regroupées au sein du fonds communal de dotation financière (FCDF), et les revenus de fonctionnement affectés (taxes et redevances communales prélevés en contrepartie des services qu'elles rendent aux consommateurs locaux ; subsides versés par l'État par exemple pour le financement de l'enseignement musical)¹. Un système de péréquation financière a été instauré, permettant d'atténuer les écarts de revenus résultant des différences d'activités économiques. Le ministère de l'Intérieur approuve annuellement les taux de l'ICC et de l'impôt foncier fixés par les communes, ainsi que les taxes et redevances communales.

Réflexion sur une réforme territoriale

En 2005, le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a publié un document de réflexion sur une réforme territoriale et administrative du Grand-duché de

Luxembourg. Ce rapport cherchait à repenser l'ensemble de l'organisation territoriale en partant du constat que la petite taille de la plupart des communes luxembourgeoises ne leur permettait pas de s'entourer des structures administratives nécessaires pour offrir elles-mêmes tous les services que le citoyen exige d'elles.

Le rapport de 2005 encourageait l'intercommunalité et la fusion des communes, et proposait de redéfinir les missions communales et d'adapter le financement des communes. En matière d'intercommunalité, de nombreux syndicats de communes ont vu le jour depuis les années 1980, surtout pour l'accomplissement des missions obligatoires essentielles des communes (telles que la construction et l'exploitation des complexes scolaires, la fourniture d'eau et l'assainissement, la gestion des déchets) mais aussi dans des missions non obligatoires (telles que les soins à domicile, les maisons de retraite, le sport). Le rapport de 2005 a mis en évidence les difficultés résultant de cette inflation, résultant du surdimensionnement des syndicats. Il proposait de privilégier des structures intercommunales de niveau régional. Les avancées ont été limitées ainsi qu'en termes de fusion (le nombre de communes est resté quasiment inchangé, de 118 en 2005 à 116 en 2010).

Politiques de gouvernance réglementaire au niveau infranational

Le gouvernement central a fait valoir à travers son programme pour 2009-14 l'objectif de créer un environnement administratif favorable à l'activité économique, et a retenu un certain nombre de mesures de simplification administrative touchant plus particulièrement aux procédures en matière d'aménagement communal et de développement urbain, d'établissements classés et de protection de la nature. Les initiatives envisagées incluent la création d'un guichet unique de l'urbanisme ; l'élaboration au niveau communal d'un règlement-type des bâtisses ; l'élaboration d'un guide d'exécution en vue d'une meilleure cohérence législative ; et la création de plates-formes de concertation interministérielles.

Le volet « simplification administrative » du programme gouvernemental comprend une série de mesures individuelles de réforme de « dispositions législatives et réglementaires individuelles » concernant les communes, et notamment :

- la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que certains des règlements grand-ducaux afférents ;
- la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;
- la législation sur les marchés publics ;
- la législation relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement de projets d'infrastructure de transport ;
- la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
- la loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

Le ministère de l'Intérieur (l'autorité de tutelle pour les communes) a pris l'initiative pour élaborer, ensemble avec des représentants et experts du secteur communal, des règlements-type communaux concernant des matières diverses.

Pour ce qui est des initiatives propres aux communes, un nombre grandissant de communes met en place des « guichets citoyen », accessibles via leurs sites Internet respectifs et destinés aux habitants de la commune concernée. Toutefois, ce n'est pas une obligation pour les communes, et cela dépend de l'initiative des mandataires communaux et/ou du personnel de l'administration communale.

Au niveau communal, il n'existe aucune obligation de consulter le public dans le cadre de l'élaboration de la réglementation, à part un cas de figure : la loi communale permet aux conseils communaux d'appeler les électeurs à se prononcer par la voie du référendum dans les cas d'intérêt communal. La tenue d'un tel référendum local est obligatoire lorsqu'il est demandé par un certain nombre d'électeurs (1/5^e des électeurs dans les communes de plus de 3000 habitants et 1/4 des électeurs dans les autres communes).

Mécanismes de coordination

Coordination entre l'administration centrale et les administrations locales

Il y a dans chaque district administratif un commissaire de district, nommé par le Grand-Duc. Ce sont des fonctionnaires de l'État, placés sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur en particulier et du Gouvernement en général. Ils ont pour mission de servir d'intermédiaires hiérarchiques entre le pouvoir central et les administrations communales. Toutes les administrations communales, à l'exception de la ville de Luxembourg, sont placées sous leur surveillance immédiate et ne doivent correspondre avec l'autorité supérieure que par leur entremise, sauf dans des cas graves et exceptionnels.

Lorsqu'un projet de réglementation nationale est élaboré, lequel concerne ou influence le secteur communal, le gouvernement associe ce dernier parfois aux travaux préparatoires, ceci par le biais du SYVICOL. Pour ce faire, le gouvernement crée des groupes de travail ministériels *ad hoc*, voire interministériels, et invite le SYVICOL à y participer. Le ministre de l'Intérieur, lequel est l'autorité de tutelle de droit commun à l'égard des communes, se réunit semestriellement avec le SYVICOL pour un échange de vues, pour entendre ses doléances et propositions et pour se concerter sur la marche à suivre dans les différentes matières posant problème. L'information entre niveau national et communal circule aussi du fait que la Chambre des Députés comprend de nombreux bourgmestres parmi ses membres. SYVICOL I a exprimé à l'équipe de l'OCDE le souhait d'une réunion annuelle avec le gouvernement.

Quand l'État investit les communes de nouvelles compétences, il ne les dote pas toujours des moyens nécessaires pour pouvoir les exercer avec les soins et l'efficacité voulus. Aussi, l'État crée parfois de nouveaux instruments ou services que les communes devront organiser et gérer, mais il ne veille pas nécessairement à leur accorder des délais suffisants pour bien pouvoir préparer et exécuter la mise en œuvre. Dans de tels cas, la réglementation venant d'en haut peut paraître excessive ou non adaptée aux réalités, ceci du moins pendant une certaine période de démarrage.

Il arrive aussi que les règlements d'exécution nécessaires pour mettre en œuvre certaines nouvelles lois ne soient pas pris en temps utile, ce qui conduit encore à des conflits et problèmes d'application de la réglementation nationale par les autorités infranationales. La principale difficulté soulevée par les communes auprès de l'équipe de l'OCDE est la difficulté parfois rencontrée pour mettre en œuvre les nouvelles réglementations. La difficulté peut venir d'un manque de moyens nécessaires et/ou de délais trop courts pour préparer et exécuter la mise en œuvre.

L'un des éléments du programme gouvernemental consiste à procéder à une codification à droit constant de l'ensemble de la réglementation nationale régissant ou impliquant les communes, pour aboutir à un Code des collectivités territoriales.

Par ailleurs, une carte des regroupements territoriaux envisageables a été établie dans un travail commun avec le SYVICOL.

Coordination entre administrations locales

Les commissaires de district jouent le rôle de coordinateurs entre les communes. Ils ont le droit de réunir, sous leur présidence, les autorités de plusieurs communes, pour délibérer sur des affaires d'intérêt commun.

En pratique, les communes coopèrent dans de nombreux domaines à travers le SYVICOL.

Notes

1. En 2005, les ressources affectées représentaient 37% des ressources des communes, les impôts communaux 30% (dont plus de 28% au titre de l'impôt commercial communal) et la FCDF 33% (*source* : Ministère de l'Intérieur).

Bibliographie

- Andrich, Daniel (2003), La procédure législative et réglementaire, Service central de législation, Luxembourg.
- Besch, Marc (2005), Traité de légistique formelle, Conseil d'Etat du Grand-Duché de Luxembourg.
- Nothar, Roger (2002), La procédure administrative non contentieuse, p.8-11 www.Legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/guides/procedure_administrative_non_contentieuse/P_047_098.pdf.
- Ministère de l'Intérieur (2005), « Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg », www.miat.public.lu/publications/relation_communes/Concept_integratif/concept.pdf.
- Ombudsman (2009), Rapport d'activité du 1^{er} octobre 2008 au 30 septembre 2009. Secrétariat du Médiateur, Luxembourg. www.ombudsman.lu/doc/doc_downloads_51.pdf.
- CNSAE (2009), Simplify – Simplification administrative en faveur des entreprises, Rapport 2004-2009, Luxembourg. www.simplification.public.lu/brochure/Brochure.pdf.
- Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2010.
- Plan de conjoncture du gouvernement du 6 mars 2009 : lutter contre les effets de la crise-préparer l'après-crise.