

**A-2661/15-22**



**CHFEP**

Chambre des fonctionnaires  
et employés publics

26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 24-1 | Fax: 47 23 74 | [chfep@chfep.lu](mailto:chfep@chfep.lu) | [www.chfep.lu](http://www.chfep.lu)

# A V I S

sur

**le projet de loi portant abolition des districts**

Par dépêche du 11 novembre 2014, Monsieur le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question a pour objet la suppression de la division du territoire du Grand-Duché en districts, la disparition des commissariats de district et l'abolition de la fonction de commissaire de district en étant le corollaire.

La suppression des commissariats de district s'inscrit, toujours selon l'exposé des motifs, "*dans le contexte de la réforme du Ministère de l'Intérieur*" prévue dans le programme gouvernemental, réforme comprenant, entre autres, le transfert de la grande majorité des attributions actuellement exercées par les commissaires de district vers le Ministère de l'Intérieur.

Le texte soumis à la Chambre appelle les observations suivantes.

### **Remarques préliminaires**

La fonction de commissaire de district étant donc vouée à la disparition, le projet sous avis procède à l'adaptation de la législation nationale, soit en abrogeant les textes et les dispositions y faisant référence, soit en les modifiant afin de tenir compte de la nouvelle répartition des missions revenant actuellement aux commissariats de district.

Tout d'abord, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que les textes légaux visés par lesdites modifications et abrogations sont traités dans le corps du projet et énumérés à l'intitulé de ce dernier en fonction de leur intensité normative.

Si, conformément aux règles de la légistique formelle, le fait de modifier la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 à l'article I<sup>er</sup> se justifie dans la mesure où ce texte constitue la loi de base pour les commissaires de district, la Chambre recommande cependant de traiter les autres textes – dont les adaptations ne sont pour l'essentiel que la conséquence des modifications apportées à la loi communale précitée – par ordre chronologique et de les lister donc également dans ce sens à l'intitulé du projet, le Code pénal devant être cité en premier lieu.

Ensuite, la Chambre tient à signaler que les auteurs du projet de loi ont omis de procéder à l'adaptation de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux. En effet, il y a lieu de modifier les paragraphes 1, 2 et 5 de l'article 45 de cette loi, puisque ces dispositions contiennent elles aussi des références aux commissariats de district.

### **Quant au fond**

En supprimant la fonction de commissaire de district, le texte sous avis vise à redéfinir la mission de tutelle administrative exercée par l'État sur les communes en créant un lien plus direct et plus efficace sur le plan procédural entre celles-ci et le Ministère de l'Intérieur. En effet, compte tenu de "*l'évolution de la société et notamment des techniques de communication*", les commissariats de district ont aujourd'hui largement perdu leur raison d'être, leur rôle en tant qu'instance intermédiaire entre les communes et l'État étant dépassé et inconciliable avec une gestion efficiente des procédures au niveau administratif.

Dans ce sens, le projet de loi s'inscrit donc dans un souci de simplification administrative, ce que la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne saurait qu'approuver.

La Chambre tient néanmoins à souligner que la réforme découlant de l'abolition des districts et des commissariats afférents ne doit pas servir de prétexte pour porter atteinte à l'autonomie des communes et elle se rallie à ce sujet à la position défendue par le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) dans son avis du 8 décembre 2014 sur le projet de loi en question. En effet, les commissaires de district jouent quand même un certain rôle de

garde-fou garantissant l'indépendance des communes, puisque celles-ci ne sont pas soumises à la surveillance directe des autorités étatiques.

On aurait même pu profiter de l'occasion pour consolider l'autonomie des communes. Or, en transférant la majorité des compétences des commissaires de district au Ministère de l'Intérieur, la tutelle exercée par celui-ci se trouve indéniablement renforcée à l'égard des communes. En application de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, les commissaires de district disposent actuellement de pouvoirs de contrôle et de surveillance des communes ainsi que de droits d'intervention auprès de celles-ci. Avec l'entrée en vigueur de la loi projetée, ces prérogatives seront directement exercées par le ministre de l'Intérieur, ce qui confère à celui-ci un pouvoir d'ingérence dans les affaires purement communales qui risque d'aller trop loin.

De plus, les commissariats de district jouent certainement un rôle actif et non négligeable concernant la fourniture de renseignements et de conseils en matière administrative, notamment à destination des communes de petite taille ne disposant pas des ressources nécessaires.

S'il revient à la Chambre des fonctionnaires et employés publics qu'il est projeté de créer un service juridique au sein du Ministère de l'Intérieur qui se verra attribuer les missions d'information et de conseil revenant actuellement aux commissariats de district, le projet sous avis ne fournit cependant aucune précision quant à l'institution et au fonctionnement d'un tel service.

La Chambre est par ailleurs informée qu'il existerait une certaine inertie en ce qui concerne la collaboration entre les autorités gouvernementales et les communes, l'origine de cette stagnation provenant, entre autres, d'un manque de moyens de communication efficaces et transparents.

Ainsi, si la suppression des commissaires de district "*constitue un préalable nécessaire à la réforme du fonctionnement des services du ministère de l'Intérieur et à l'accélération des procédures*", la Chambre regrette que les auteurs du projet n'aient pas d'ores et déjà profité de l'occasion pour améliorer les moyens de collaboration et

surtout les procédés d'échange d'informations entre le Ministère de l'Intérieur et les communes.

La modernisation de ces relations de communication pourrait se faire par exemple à travers la mise en place de plateformes de concertation, comme cela a déjà été le cas pour la mise en œuvre de plans d'aménagement particuliers, ou encore par la création de plateformes sécurisées pour faciliter la transmission d'informations entre les communes et les instances étatiques ainsi que le stockage électronique et centralisé de documents utiles sur le plan administratif, ces dernières solutions étant d'ailleurs préconisées par le SYVICOL dans son avis précité du 8 décembre 2014.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 juin 2015.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG