

N° 4633

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1999-2000

PROPOSITION DE LOI

portant introduction d'un congé de formation
pour les élus locaux

* * *

*(Dépôt, M. Jean-Pierre Klein: le 15.2.2000)***SOMMAIRE:**

| | <i>page</i> |
|---|-------------|
| 1) Exposé des motifs..... | 1 |
| 2) Texte de la proposition de loi | 2 |
| 3) Commentaire des articles | 5 |

*

EXPOSE DES MOTIFS**POURQUOI FORMER LES ELUS?**

Le conseiller communal n'est pas élu sur sa compétence, mais principalement sur ses qualités humaines, son dynamisme, sa capacité d'écoute de la population ou son charisme pour représenter la collectivité. Il tire de son élection une légitimité certaine, sans pour autant acquérir la compétence pour diriger la commune. Un élu est par conséquent un non-spécialiste auquel ses électeurs confient le soin de prendre des décisions démocratiques et politiques au sujet des besoins qui sont les leurs. Il lui faut prendre des décisions au sujet de l'utilisation optimale de ressources limitées pour faire face à des besoins illimités.

La conduite des affaires communales est, il faut le souligner, une „science“ abordable pour tout un chacun d'entre nous car elle est dictée par le bon sens de ceux qui exercent le pouvoir local.

Il est évident qu'il existe des élus qui, de par leur profession ou en raison de leur intérêt prononcé pour la chose publique, sont mieux rompus aux affaires communales que d'autres dont les facultés cognitives ne permettent pas toujours de connaître les tenants et les aboutissements des matières leur soumises pour décision.

Mais tous les protagonistes, qu'ils se sentent proches de la vie publique ou non, reconnaissent volontiers pâtir d'un manque de formation pour satisfaire aux exigences de leurs fonctions.

Dans ces conditions apparaissent au Luxembourg certaines lacunes que la présente loi veut combler.

La formation a précisément pour objectif d'apporter aux élus cette compétence indispensable pour affronter les problèmes de la vie communale et pour éviter de s'en remettre à l'administration, comme à une sorte de prothèse, et d'accepter ainsi un détournement de légitimité démocratique. Le véritable enjeu de la formation, c'est prioritairement de donner aux élus les moyens d'exercer efficacement les nombreux pouvoirs que leur attribuent les lois de notre pays. Des élus formés sont des élus qui votent en connaissance de cause et peuvent ensuite expliquer à la population les décisions prises par le conseil communal.

L'évolution de notre société a certes généré des structures administratives et techniques modernes au niveau communal, sans pour autant éviter que le succès ou l'échec demeure fonction de la qualité de la

décision et du décideur. La compétence de l' élu local – personnage clé – est capitale pour la réussite de l' action locale.

Cette constatation est particulièrement vraie pour l' exécutif de la commune, le collège des bourgmestre et échevins. Ces personnes doivent gérer des investissements importants, aborder des dossiers sensibles et prendre des décisions lourdes de conséquences.

Les bourgmestres et échevins n' ont plus droit à l' erreur. La loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l' Etat et des collectivités publiques, montre à suffisance que les décideurs sont exposés à des sanctions pour des actes commis dans l' exercice de leurs fonctions. Raison de plus de les investir d' une culture politique leur offrant les moyens d' agir en toute connaissance de cause.

Cette réflexion ne se limite cependant pas à l' exécutif. Bien au contraire! Le conseiller, qui de par sa fonction est moins souvent appelé à vaquer aux affaires communales, éprouve souvent beaucoup de peines à se retrouver dans les méandres de l' administration. A titre d' exemple on devrait citer l' urbanisme, qui constitue l' une des pièces maîtresses de l' action communale, et qui requiert des connaissances approfondies de la part des acteurs de la politique locale. Ajoutons à cela les difficultés qu' éprouvent les conseillers communaux des petites communes de se doter de toutes les informations nécessaires, en raison de l' absence ou de l' insuffisance d' un encadrement politique et administratif.

Il est significatif qu' au moment où sont écrites les présentes lignes, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et le ministère de l' Intérieur organisent ensemble des cours de formation d' initiation qui sont suivis par plus de 400 élus locaux. A noter que dans ce chiffre éloquent est compris un nombre substantiel d' anciens élus, ce qui confirme la nécessité d' une avancée significative dans le domaine de la formation continue.

L' époque de l' amateur complet en politique, fut-il amateur doué, est assurément révolue. Il est indispensable que les élus soient mieux informés et qu' ils perfectionnent leur savoir-faire, s' ils veulent être efficaces. Seule la formation, dans l' acception la plus large du terme, peut les aider.

*

QUELLES SONT LES STRUCTURES A DEFINIR?

En France, tout organisme public ou privé désirant dispenser une formation destinée à des élus locaux peut obtenir un agrément préalable du ministre de l' Intérieur, assisté d' un Conseil national de la formation des élus locaux. Il s' ensuit que la formation est assurée principalement par les associations départementales ou régionales de maires, les partis politiques et parfois les universités.

En raison de l' exiguïté du territoire, il serait irréaliste de prévoir plusieurs centres de formation pour les élus de notre pays.

Aussi conviendrait-il de veiller à ce que la formation fût soustraite à l' initiative privée, la tradition de notre pays prouvant que l' Etat et les collectivités locales, lorsqu' ils veulent coopérer, sont parfaitement capables de gérer une telle formation, loin de toute filière partisane.

Demandons par conséquent à l' Etat d' assumer cette tâche et de pourvoir aux infrastructures nécessaires pour réaliser les objectifs de la formation.

La mise à disposition de locaux adéquats ne devrait, a priori, pas poser de problèmes majeurs.

Ce qui a été rendu possible pour les fonctionnaires (cours de perfectionnement à Schimpach et Walferdange) pourrait s' appliquer également aux élus.

Mieux même! On ne voit pas d' inconvénient à ce que l' on explore la piste d' une intégration de la formation des élus dans le cadre de l' Institut national d' administration publique, instauré en vertu de la loi du 15 juin 1999, et qui prêtera désormais son cadre à la formation des fonctionnaires communaux. Inutile de préciser que l' on ne saurait tendre à une assimilation de la formation au niveau communal, sachant que les objectifs de la formation des fonctionnaires sont différents de ceux des élus locaux. Ces derniers pourraient toutefois profiter, non seulement des infrastructures, mais également de la disponibilité des chargés de cours qui officieront dans cet Institut.

*

LE CONTENU DE LA FORMATION

Il appartiendra au ministre de l'Intérieur, assisté d'un organisme que nous appellerons le Conseil national de la formation des élus locaux, de définir le contenu des cours et d'organiser les actions de formation.

Les chargés de cours sont à recruter non seulement au sein des ministères, mais également parmi les élus et les fonctionnaires communaux et, si le besoin se fait sentir, dans le giron du secteur privé.

La formation doit être bien conçue et organisée ou dispensée par des gens compétents avec une approche pédagogique de bon aloi. Et surtout, il faut que ce soit une formation qui corresponde aux besoins des élus, tels qu'ils sont reconnus par les élus eux-mêmes.

Pour permettre au législateur de se faire une idée de l'éventail des sujets à traiter, voici une liste (non exhaustive) des thèmes susceptibles d'être retenue à cette fin:

- les compétences et les responsabilités des communes
 - la gestion financière (budget) et les sources de financement de la commune (taxes, emprunts)
 - l'urbanisme
 - l'environnement
 - les marchés publics
 - l'eau et l'assainissement
 - la conduite de réunions et la prise de parole en public
 - la gestion du patrimoine (bâtiments, routes, forêts)
- etc.

A noter que, lors du renouvellement des conseils communaux, une attention toute particulière est à apporter à la formation initiale des nouveaux élus.

*

LE CONGE DE FORMATION

Mettre en place la formation est une chose; remplir cette institution de vie, c'en est une autre.

Son succès se mesurera dans un premier temps à la participation des élus, participation qu'il faut souhaiter nombreuse.

En second lieu, la formation sera jugée sur la capacité de produire des élus locaux plus performants.

Il faut par conséquent s'appliquer à rendre la formation attrayante, ce qui ne pourra se faire qu'en offrant des compensations à ceux qui veulent bien se donner la peine de sacrifier partie de leur temps libre pour se plier aux exigences d'une école des élus.

La présente proposition de loi suggère, à cet effet, l'instauration d'un congé de formation. Celui-ci s'inspire de la législation française (Loi du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux).

Avec cette innovation, quoique significative, on sera encore loin d'une professionnalisation de la vie politique communale qui, il faut l'avouer, revient régulièrement à la discussion, surtout en période postélectorale. Cette idée ne semble pas progresser du fait qu'une majorité des politiques et du public n'est pas prête à l'épouser actuellement.

A une époque où l'on se plaint de l'absence de civisme parmi la population et du manque de disponibilité des citoyens à assumer une tâche politique au niveau communal, le congé de formation peut contribuer à rendre la fonction plus attrayante. Ce congé tirera sa légitimité du fruit qu'en récolteront les participants aux cours de formation. Le résultat sera probant, sans nul doute. En profiteront, à la longue, les habitants de la commune qui ont le droit d'être administrés par des élus qui se singularisent non seulement par leur dévouement, mais également par leur savoir-faire.

*

LE FINANCEMENT

Le coût de la formation est lié à deux sortes de dépenses:

- 1) l'indemnisation des participants
- 2) les frais d'organisation des cours.

Il est clair que la prise en charge, par les communes, des indemnisations à allouer aux participants qui sollicitent le congé de formation, constitue une obligation à laquelle celles-ci ne pourront se soustraire, l'intérêt communal ayant été formellement prouvé. Soulignons également, dans ce contexte que les dispositions du congé de formation à instaurer constituent une réelle avancée en matière de démocratisation de la vie locale, puisqu'elles permettent à toutes les catégories socioprofessionnelles, et non seulement les retraités et fonctionnaires, à s'investir dans la politique communale.

En ce qui concerne, par contre, la mise à disposition des locaux, le fonctionnement de l'administration et l'indemnisation des chargés de cours, la présente proposition de loi suggère l'intervention de l'Etat, les communes ne pouvant elles-mêmes mettre sur pied une structure de formation de ce genre.

Ajoutons à cela l'intérêt „national“ que revêt la formation des élus locaux, en ce sens qu'elle contribue à une revalorisation du personnel politique dans notre pays.

Le succès de la formation des élus locaux passera donc également par une répartition équitable des charges entre l'Etat et les communes, ce que la présente proposition s'est efforcée d'établir.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

A) Droit à la formation

Art. 1er.— Les membres des conseils communaux ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions.

B) Organisme de formation

Art. 2.— La formation des élus locaux est dispensée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur qui définit le contenu des cours et qui organise les actions de formation.

Art. 3.— Il est créé un conseil national de la formation des élus locaux qui a pour mission de conseiller le ministre de l'Intérieur dans la mise en oeuvre des programmes de formation.

Un règlement grand-ducal fixera les attributions détaillées de cet organisme et en arrêtera la composition.

Art. 4.— Les frais de la formation, découlant de l'application des articles 2 et 3 qui précèdent, sont à charge de l'Etat.

C) Congé de formation

Art. 5.— Un congé de six jours est accordé aux participants aux cours de formation. Ce congé vaut pour la durée du mandat des membres des conseils communaux. Il est renouvelable en cas de réélection.

Art. 6.— Il est remboursé à l'employeur du conseiller communal, qui exerce une fonction salariée dans le secteur public ou privé, un montant correspondant à la rémunération brute augmentée des cotisations sociales versées aux organismes de la sécurité sociale pendant la période au cours de laquelle l'intéressé s'est absenté du travail pour vaquer à la formation, le tout conformément aux conditions et modalités à fixer par règlement grand-ducal.

Art. 7.— Les membres actifs des professions indépendantes, ainsi que les personnes sans profession ne bénéficiant pas d'un régime statutaire, sont indemnisées forfaitairement au double du salaire social minimum pour travailleurs qualifiés.

Art. 8.– La commune subvient au paiement des indemnités découlant du congé de formation, mentionné aux articles 6 et 7 ci-dessus. Le décompte s’opérera par l’intermédiaire du fonds des dépenses communales, selon les modalités à fixer par règlement grand-ducal.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er.–

Le droit à la formation exprime la volonté de faire obligation à l’Etat et aux Communes de considérer la formation comme une contrainte. La loi assure ainsi la pérennité de l’instruction.

La formation est adaptée aux besoins des élus. Elle ne peut donc s’articuler qu’autour de sujets en rapport avec la conduite des affaires communales.

Les besoins de formation peuvent également différer selon qu’il s’agit du bourgmestre, de l’échevin ou du conseiller.

Article 2.–

Le ministre de l’Intérieur est l’autorité morale qui donne les garanties d’une organisation adéquate de la formation. Le ministère de l’Intérieur est également le mieux outillé en personnel pour vaquer à cette tâche.

Article 3.–

Au ministre de l’Intérieur, qui suivant l’article 2 définit les programmes des cours, est adjoint un organisme consultatif: le Conseil national de la formation des élus locaux. Le règlement grand-ducal pris en exécution de cet article devrait, en outre, désigner les chargés de cours, arrêter la liste des matières à traiter et fixer l’agenda des réunions à prévoir.

Quant à la composition du Conseil national de la formation des élus locaux, il y a lieu de tendre vers une parité de représentation Etat-Communes.

Article 4.–

La formation des élus locaux occasionne nécessairement des frais, dont la répartition est à assurer de façon équitable. Ainsi les communes sont-elles appelées à subvenir aux dépenses occasionnées par le congé de formation (voir article 8), alors que l’Etat est appelé à prendre en charge l’organisme de formation.

Article 5.–

Le congé de formation prévoit des séances s’étalant sur 6 jours pour la durée du mandat des conseillers, soit 1 jour par an. Une certaine flexibilité pour la mise en œuvre du programme est à rechercher. Il devrait, par exemple, être possible de regrouper 2 ou 3 jours de congé pour assurer la formation initiale des élus, lors du renouvellement des conseils communaux.

La continuité de la formation sera assurée par la possibilité d’une reconduction du congé de formation, à la suite d’une réélection du mandataire communal.

Articles 6, 7 et 8.–

Un règlement grand-ducal réglera les modalités de remboursement découlant du congé de formation. Les frais en sont supportés par les Communes. Ce règlement devrait s’inspirer des modalités applicables pour le congé politique (Règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux).

