



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Débat d'orientation 4906

Débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes

Date de dépôt : 30-09-2003

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
30-09-2003	Déposé	4906/00	<u>3</u>
27-11-2003	Respect de l'accord du 8 octobre 2001 signé entre le Gouvernement et le Syvicol et prise en charge de la différence entre le montant total de l'impôt commercial communal et le montant de référence de [...]	Document écrit de dépôt	<u>90</u>
04-12-2003	Elaboration d'une loi permettant aux communes de constituer des entreprises commerciales pour une meilleure gestion de certains services publics	Document écrit de dépôt	<u>92</u>

4906/00

## N° 4906

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

**DEBAT D'ORIENTATION**

sur la répartition des compétences et des responsabilités  
entre l'Etat et les communes

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES**

(30.9.2003)

La Commission se compose de: M. Marco SCHANK, Président-Rapporteur; MM. Emile CALMES, Camille GIRA, Gusty GRAAS, Jean-Marie HALSDORF, Aly JAERLING, Jean-Pierre KLEIN, Nico LOES, Mmes Lydia MUTSCH, Maggy NAGEL et M. Fred SUNNEN, Membres.

\*

**TABLE DES MATIERES:****Chapitre introductif: *Résumé des travaux parlementaires*****Chapitre I: *Délimitation du secteur public par rapport au secteur privé***

1. *Evolution des fonctions des principaux acteurs du secteur public*
  - 1.1. Etat
    - 1.1.1. Définition
    - 1.1.2. Processus d'expansion de l'Etat
      - 1.1.2.1. Fonctions traditionnelles: „Etat gendarme“
      - 1.1.2.2. Fonctions nouvelles: „Etat providence“
      - 1.1.2.3. Emergence d'autres fonctions: „Etat régulateur du développement“
      - 1.1.2.4. Contestations
    - 1.1.3. Modalités de l'intervention étatique
      - 1.1.3.1. Différentes techniques
      - 1.1.3.2. Décentralisation et déconcentration
  - 1.2. Communes
    - 1.2.1. Définition
      - 1.2.1.1. Institution autonome
      - 1.2.1.2. Institution locale de base
      - 1.2.1.3. Institution représentative de la population
    - 1.2.2. Principes fondamentaux régissant le fonctionnement des communes
      - 1.2.2.1. Principes de territorialité et de spécialité
      - 1.2.2.2. Principe de subsidiarité
      - 1.2.2.3. Principe de l'autonomie communale
    - 1.2.3. Intervention croissante des communes
2. *Conclusions et recommandations*
  - 2.1. Gouvernement

- 2.2. Conseil Economique et Social (CES)
- 2.3. Mouvement écologique
- 2.4. FNCTTFEL
- 2.5. Commission des Affaires Intérieures
- 2.5.1. Répartir les missions entre le secteur public et le secteur privé d'après le principe du développement durable
- 2.5.2. Adopter l'approche d'un „mieux d'Etat“
- 2.5.3. Garantir un service public répondant aux attentes de l'ensemble des citoyens
  - 2.5.3.1. Définir des standards de qualité d'un niveau élevé
  - 2.5.3.2. Définir le mode de gestion le plus approprié

## **Chapitre II: Détermination des compétences respectives de l'Etat et des communes**

- 3. *Renforcer l'autonomie communale*
  - 3.1. L'autonomie communale, un principe reconnu sur les plans international et national
  - 3.2. Adopter une vision large de l'intérêt communal
    - 3.2.1. Jurisprudence administrative
      - 3.2.1.1. Tribunal administratif
      - 3.2.1.2. Cour administrative
    - 3.2.2. Commission des Affaires Intérieures
- 4. *Alléger le contrôle administratif des actes communaux*
  - 4.1. Système actuellement en vigueur
    - 4.1.1. Fondements et définition de la tutelle administrative
    - 4.1.2. Organes de tutelle
    - 4.1.3. Moyens de la tutelle administrative
      - 4.1.3.1. Tutelle sur les actes
      - 4.1.3.2. Tutelle sur les personnes
    - 4.1.4. Voies de recours contre les mesures de tutelle
  - 4.2. Conclusions et recommandations
    - 4.2.1. SYVICOL
    - 4.2.2. FGFC et ASC
    - 4.2.3. Commission des Affaires Intérieures
      - 4.2.3.1. Contrôler exclusivement la légalité des actes communaux
      - 4.2.3.2. Alléger les procédures du contrôle tutélaire
      - 4.2.3.3. Redéfinir la fonction de commissaire de district
- 5. *Renforcer la coopération intercommunale*
  - 5.1. Lutter contre l'inégalité de fait des 118 communes du pays
    - 5.1.1. SYVICOL
    - 5.1.2. FGFC
  - 5.2. Soutenir les fusions entre communes
    - 5.2.1. SYVICOL
    - 5.2.2. CLAE
    - 5.2.3. Commission des Affaires Intérieures
  - 5.3. Intensifier la coopération sur le plan régional
    - 5.3.1. Système actuellement en vigueur
    - 5.3.2. Conclusions et recommandations

- 5.3.2.1. SYVICOL
- 5.3.2.2. ASC
- 5.3.2.3. Mouvement écologique
- 5.3.2.4. Commission des Affaires Intérieures
- 6. *Répartir les missions entre l'Etat et les communes d'après le principe de subsidiarité*
- 6.1. Caractère artificiel de la distinction entre missions „obligatoires“ et „facultatives“
- 6.1.1. Situation actuelle
- 6.1.2. Position des organisations auditionnées
- 6.2. Lignes directrices pour répartir les missions
- 6.3. Quelques applications
- 6.3.1. Pouvoir réglementaire et de police
- 6.3.1.1. Système actuellement en vigueur
- 6.3.1.2. Conclusions et recommandations
- 6.3.2. Enseignement
- 6.3.2.1. Système actuellement en vigueur
- 6.3.2.2. Conclusions et recommandations
- 6.3.3. Eau et assainissement
- 6.3.3.1. Système actuellement en vigueur
- 6.3.3.2. Conclusions et recommandations
- 6.3.4. Environnement
- 6.3.4.1. Gestion des déchets
- 6.3.4.2. Lutte contre la pollution de l'air
- 6.3.4.3. Protection de la nature
- 6.3.4.4. Gestion des forêts
- 6.3.5. Energie
- 6.3.6. Services sociaux
- 6.3.6.1. Système actuellement en vigueur
- 6.3.6.2. Conclusions et recommandations
- 6.3.7. Aménagement du territoire
- 6.3.7.1. Système actuellement en vigueur
- 6.3.7.2. Conclusions et recommandations
- 6.3.8. Logement
- 6.3.9. Sport et culture
- 6.3.10. Transports publics
- 6.3.11. Tourisme
- 6.3.12. Aide au développement

### **Chapitre III: Moyens à disposition des communes**

- 7. *Moyens financiers*
- 7.1. Système actuel de financement des communes
- 7.1.1. Nature des missions à la base du modèle de financement des communes
- 7.1.1.1. Financement des missions „originaires“
- 7.1.1.2. Financement des missions „déléguées“
- 7.1.1.3. Financement des autres missions communales
- 7.1.2. Ressources financières des communes

- 7.1.2.1. Au niveau du budget de fonctionnement
- 7.1.2.2. Au niveau du budget d'investissement
- 7.1.3. Mécanisme de financement des communes
  - 7.1.3.1. Contexte général
  - 7.1.3.2. Mécanisme de financement garant de l'autonomie locale
- 7.1.4. Système de financement des communes dans l'optique globale de l'autonomie communale
  - 7.1.4.1. Au niveau de la commune
  - 7.1.4.2. Au niveau national et dans la comparaison internationale
- 7.2. Conclusions et recommandations
  - 7.2.1. SYVICOL
  - 7.2.2. FGFC et ARC
    - 7.2.2.1. Impôt commercial communal
    - 7.2.2.2. Fonds communal de dotation financière
    - 7.2.2.3. Impôt foncier
    - 7.2.2.4. Allocations et subventions étatiques
  - 7.2.3. Mouvement écologique
  - 7.2.4. Commission des Affaires Intérieures
    - 7.2.4.1. Impôt commercial communal
    - 7.2.4.2. Fonds communal de dotation financière
    - 7.2.4.3. Fonds régional
    - 7.2.4.4. Impôt foncier
    - 7.2.4.5. Taxes communales
    - 7.2.4.6. Subventions et allocations étatiques
- 8. *Moyens humains*
  - 8.1. Permettre aux élus communaux d'exercer leur mandat dans de meilleures conditions
    - 8.1.1. SYVICOL
    - 8.1.2. Commission des Affaires Intérieures
      - 8.1.2.1. Examen du droit belge en matière de rémunération de l'exécutif communal
      - 8.1.2.2. Réformer le congé politique des élus communaux
      - 8.1.2.3. Améliorer la formation des élus communaux
      - 8.1.2.4. Revoir le système de la responsabilité pénale des membres de l'exécutif communal pour des faits commis dans l'exercice de leur mandat
      - 8.1.2.5. Moderniser les procédures de gestion des affaires communales
  - 8.2. Doter les administrations communales d'agents compétents et motivés
    - 8.2.1. Système actuellement en vigueur
    - 8.2.2. Conclusions et recommandations
      - 8.2.2.1. SYVICOL
      - 8.2.2.2. ASC
      - 8.2.2.3. ARC
      - 8.2.2.4. Commission des Affaires Intérieures
- 9. *Moyens matériels*
  - 9.1. Offrir aux citoyens un service communal de qualité

- 9.1.1. SYVICOL
  - 9.1.2. Commission des Affaires Intérieures
    - 9.1.2.1. Promouvoir une nouvelle perception de l'utilisateur du service public communal en tant que „client“
    - 9.1.2.2. Réduire le poids bureaucratique pesant sur les citoyens
  - 9.2. Sensibiliser la population à la politique communale
    - 9.2.1. SYVICOL
    - 9.2.2. CNFL
    - 9.2.3. Commission des Affaires Intérieures
      - 9.2.3.1. Stimuler la participation des étrangers aux élections communales
      - 9.2.3.2. Promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes au niveau communal
  - 9.3. Faire profiter tous les citoyens des possibilités offertes par la société de l'information
    - 9.3.1. ASC
    - 9.3.2. Commission des Affaires Intérieures
  - 10. *Moyens juridiques*
    - 10.1. Renforcer la coopération des communes avec les acteurs du secteur privé
      - 10.1.1. Système actuellement en vigueur
        - 10.1.1.1. Conventions avec des acteurs du secteur privé
        - 10.1.1.2. Participation financière dans des sociétés de droit privé
      - 10.1.2. Conclusions et recommandations
        - 10.1.2.1. FGFC
        - 10.1.2.2. Mouvement écologique
        - 10.1.2.3. FNCTTFEL
        - 10.1.2.4. Commission des Affaires Intérieures
    - 10.2. Conférer au SYVICOL les attributions d'une chambre professionnelle
    - 10.3. Simplifier les textes et procédures administratives
    - 10.4. Renforcer le poids des communes sur la scène internationale
      - 10.4.1. Au niveau de l'Union européenne
        - 10.4.1.1. SYVICOL
        - 10.4.1.2. Commission des Affaires Intérieures
      - 10.4.2. Au niveau de la Grande Région
        - 10.4.2.1. Système actuellement en vigueur
        - 10.4.2.2. Conclusions et recommandations
- Conclusion générale*

\*

### Chapitre introductif: *Résumé des travaux parlementaires*

Le présent débat d'orientation est annoncé comme suit dans le cadre du programme gouvernemental du 12 août 1999:

*„Le Gouvernement affirme son attachement aux principes de l'autonomie communale et de la subsidiarité. Dans cette optique, le Gouvernement suscitera auprès du secteur communal une réflexion approfondie au sujet de la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes en vue d'une définition plus précise des missions confiées au secteur communal.*

*La répartition des compétences devra tenir compte du contexte institutionnel propre à l'organisation du secteur communal en veillant à ce que dans chaque domaine la responsabilité reste acquise au preneur de décision.*

*Sur base de cette démarche et après discussion avec les représentants du secteur communal, le Gouvernement entreprendra une analyse critique du système actuel du financement des communes comportant le cas échéant une adaptation du modèle de financement en vigueur.*“

Par la résolution adoptée le 5 avril 2000 dans le cadre d'une interpellation relative aux finances communales, la Chambre des Députés a décidé:

- „- d'organiser avant la fin de l'année un débat d'orientation sur la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, dans un esprit de subsidiarité moderne*
- de préparer ce débat d'orientation par l'élaboration d'un document de synthèse des enjeux, des pistes d'action envisageable et des implications fiscales et financières des options énoncées*
- de procéder à une large consultation du secteur communal et des milieux intéressés dans le cadre de la préparation de ce débat*
- de coopérer étroitement avec les Ministères de l'Intérieur et des Finances et les représentants du secteur communal au cours de ce processus de réflexion et de préparation du débat d'orientation.*“

Par courrier du 22 février 2001, le Ministre de l'Intérieur a transmis au Président de la Chambre des Députés un document élaboré par la direction des affaires communales du Ministère de l'Intérieur pour servir de base au débat d'orientation. Ce document est intitulé *„Débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les Communes en vue d'une définition des missions confiées au secteur communal et en vue d'une analyse critique du système actuel du financement des communes“*. Le Ministre a lui-même exposé les grandes lignes de ce document à la Commission des Affaires intérieures.

Par lettre du 22 février 2001, le Ministre de l'Intérieur a consulté le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) au sujet du débat d'orientation sous rubrique. L'avis rendu par le SYVICOL date du 25 février 2002.

Les groupes politiques suivants ont transmis au Président de la Chambre leur prise de position:

- groupe LSAP: courrier du 10 octobre 2001;
- groupe Déi Gréng: courrier du 19 décembre 2001;
- groupe CSV: courrier du 11 janvier 2002;
- groupe DP: courrier du 17 janvier 2002;
- groupe ADR: courrier du 8 février 2002.

Le secrétariat de la Commission des Affaires Intérieures a élaboré un tableau comparatif des prises de position des différents groupes politiques.

Par courriers en date des 12 mars 2002 et 11 juin 2002, le Président de la Commission des Affaires Intérieures a saisi le Président d'une demande de faire réaliser par ILReS une étude auprès des usagers sur la qualité des services publics communaux. Par décision du 20 juin 2002, confirmée le 17 septembre 2002, le Bureau de la Chambre des Députés a rejeté cette demande.

Lors de la réunion du 16 juillet 2002, la Commission des Affaires Intérieures a désigné son Président, M. Marco SCHANK, comme Rapporteur dans le cadre du présent débat d'orientation.

La Commission des Affaires Intérieures a préparé le débat lors des réunions des 16 janvier 2001, 22 février 2001, 27 mars 2001, 5 mars 2002, 9 avril 2002, 18 avril 2002, 2 mai 2002, 14 mai 2002 et 16 juillet 2002.

Lors de la réunion du 26 septembre 2002, la Commission des Affaires Intérieures a auditionné les organisations suivantes:

- Fédération nationale des cheminots, travailleurs du transport, fonctionnaires et employés Luxembourg (FNCTTFEL);
- Fédération générale de la fonction communale (FGFC);
- Association des secrétaires communaux (ASC);
- Association des receveurs communaux (ARC).

En date du 5 novembre 2002, la Commission des Affaires Intérieures a auditionné les organisations suivantes:

- Conseil national des femmes du Luxembourg (CNFL);
- Comité de liaison et d'action des étrangers (CLAE);
- Mouvement écologique.

Toutes les organisations auditionnées ont remis une prise de position écrite à la Commission des Affaires Intérieures.

La Commission des Affaires Intérieures a continué ses travaux de préparation le 22 janvier 2003 et le 18 mars 2003. Elle a examiné le projet de rapport lors des réunions du 14 mai 2003, 4 juin 2003, 17 juin 2003, 1er juillet 2003 et 8 juillet 2003. Lors de cette dernière réunion, la Commission a reçu les représentants des syndicats des enseignants, le SEW et SNE.

Le présent rapport a été adopté le 30 septembre 2003.

## **Chapitre I: Délimitation du secteur public par rapport au secteur privé**

### **1. Evolution des fonctions des principaux acteurs du secteur public**

#### **1.1. Etat**

##### *1.1.1. Définition*

Le professeur Hauriou note que le mot „Etat“ comporte deux ou trois acceptions différentes qu'il est utile de distinguer:

- au sens le plus large, le mot Etat désigne une collectivité organisée, ayant comme support sociologique, une Nation;
- dans un sens plus restreint, l'Etat indique, dans cette société politique, les pouvoirs publics, les Gouvernants par rapport aux gouvernés;
- dans un sens plus étroit encore, le mot Etat désigne, au sein des pouvoirs publics, l'élément central, par opposition à ses démembrements: collectivités locales, établissements publics.

D'un point de vue sociologique, le professeur Hauriou définit l'Etat comme étant: „*un groupement humain, fixé sur un territoire déterminé et dans lequel un ordre social, politique et juridique, orienté vers le bien commun, est établi et maintenu par une autorité munie de pouvoirs de contrainte.*“

Il ressort de cette définition que l'on est en présence d'un Etat si les quatre éléments suivants sont réunis cumulativement:

- un groupement humain;
- un territoire sur lequel est fixé le groupe;
- un pouvoir qui dirige le groupe;
- un ordre économique, social, politique et juridique que le pouvoir s'attache à réaliser.

Ainsi d'après cette définition, l'Etat s'attache à établir et à maintenir un ordre politique, juridique, économique et social. En ce sens, il revient à l'Etat de doter le pays d'institutions politiques adaptées et garantissant le pluralisme politique existant dans nos sociétés modernes.

##### *1.1.2. Processus d'expansion de l'Etat*

Au niveau de l'évolution de la société, on a vu accroître les missions de l'Etat.

### 1.1.2.1. Fonctions traditionnelles: „Etat gendarme“

Dans un passé plus ou moins éloigné, le rôle de l'Etat consistait, au Luxembourg comme ailleurs, à remplir les tâches que lui seul pouvait assurer en raison de sa souveraineté qui se traduit d'une part en droit international, notamment par la reconnaissance d'un Etat par les autres Etats, par sa capacité de conclure des traités, et d'autre part en droit interne par le fait que l'Etat détient le monopole de la contrainte juridique. L'Etat dispose des prérogatives de la puissance publique parmi lesquelles il convient de citer:

- les relations extérieures: promouvoir les intérêts nationaux dans le monde;
- la défense: protéger le pays contre les menaces extérieures;
- le maintien de l'ordre à l'intérieur du pays: assurer la sécurité et l'ordre public;
- l'organisation de la justice.

### 1.1.2.2. Fonctions nouvelles: „Etat providence“

Au fil du temps, et surtout pendant les périodes de crise du 20<sup>e</sup> siècle, de nouvelles fonctions sont venues s'ajouter aux fonctions classiques énumérées ci-dessus. Ainsi, on constate une intervention croissante de l'Etat au niveau de l'ordre économique et social.

#### a) *Intervention dans le domaine économique*

Bien que les Etats assuraient déjà des fonctions à finalité économique et sociale avant le XX<sup>e</sup> siècle, ces fonctions ont connu un accroissement incontestable au siècle dernier. Cet accroissement est dû en partie aux périodes de crise du 20<sup>e</sup> siècle, à savoir: les deux guerres mondiales, qui avaient déstabilisé les économies; les crises économiques et en particulier la grande dépression; les mutations économiques de la révolution industrielle ainsi que de leurs conséquences sociales et finalement l'avènement du syndicalisme né sous la pression des revendications sociales populaires suite à la révolution industrielle.

Les formes que peut prendre cette régulation économique et sociale sont des plus diverses:

- la réglementation, donc l'intervention par voie de normes générales et abstraites;
- la politique macroéconomique qui consiste dans des interventions sur le plan monétaire et/ou budgétaire;
- l'initiative publique par laquelle l'Etat se substitue aux opérateurs en intervenant directement;
- la prospection économique et le soutien aux entreprises.

L'organisation économique et le degré d'ingérence de l'Etat dans la vie économique dépendent largement de la conception politique ou philosophique du fonctionnement de la société: socialisme, christianisme social, libéralisme, néo-libéralisme, etc. Selon le point de vue défendu, l'Etat doit s'occuper de tout (communisme avec économie centralisée dirigée) ou d'un minimum (libéralisme classique réduisant l'intervention de l'Etat à un strict minimum) en passant par des degrés d'intervention plus ou moins prononcés.

#### b) *Intervention au niveau social*

On doit entendre par ordre social une organisation de la société en vue d'assurer la protection du groupe, sa subsistance, la paix dans les relations sociales et la réalisation d'un idéal de civilisation. Depuis le début du 20<sup>e</sup> siècle et avec l'avènement des revendications syndicales, les activités de l'Etat dans le domaine social se sont constamment accrues.

Ainsi émergeaient les fonctions d'assistance aux individus tels que l'enseignement, les services de santé publique et l'assistance publique. Ces fonctions furent jadis assurées sous l'Ancien Régime par l'Eglise, laquelle bénéficiait pour ce faire de l'appui complet du pouvoir séculier. Au fil du temps, l'Etat s'en est chargé.

L'enseignement est devenu au Luxembourg un droit constitutionnel. Pierre Majerus écrit à ce sujet dans son livre „L'Etat luxembourgeois“: „la charte fondamentale (a) confié à l'Etat le soin d'organiser, de réglementer et de surveiller l'enseignement, mais aussi les nouvelles fonctions économiques et sociales.“

En matière de santé, on assistait en Europe occidentale à partir de la Deuxième Guerre Mondiale à une extension progressive des systèmes de protection sociale, ce qui permettait avec le temps de garantir aux citoyens de nos pays une couverture universelle de soins de santé.

Au niveau de l'assistance publique, on constate que dans l'Ancien Régime, avec l'accord de l'Etat, un rôle primordial revenait ici également à l'Eglise et plus particulièrement aux associations charitables. La Révolution française avait comme conséquence que les structures religieuses furent avec le temps remplacées par les bureaux de bienfaisance. Les crises du 20ème siècle voyaient la naissance d'instruments tels que par exemple le fonds de l'emploi destiné à soutenir les personnes au chômage.

#### 1.1.2.3. Emergence d'autres fonctions: „Etat régulateur du développement“

##### *Protection de l'environnement et aménagement du territoire*

Dans les dernières décennies du 20ème siècle, on a vu émerger de nouvelles fonctions comme la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire.

En effet depuis les années 60, les pays développés connaissent une prise de conscience successive des dangers et des dommages croissants infligés à l'environnement par la croissance économique. L'intervention étatique recourt avant tout à la fixation de normes d'interdiction, voire aux incitations financières. Cette prise de conscience aboutit finalement au concept de „développement durable“.

L'aménagement du territoire est l'expression synthétique utilisée pour désigner la politique, et les moyens, visant à une utilisation économiquement et humainement plus rationnelle de l'espace géographique national.

#### 1.1.2.4. Contestations

Cependant avec l'avènement de la globalisation, les différentes formes d'intervention de l'Etat ont été contestées, à plus d'une reprise, au nom du maintien de la compétitivité internationale que ce soit au niveau de la protection des travailleurs, des consommateurs, des épargnants ou de l'environnement.

Franklin Dehousse, chargé de cours à la Faculté de Droit de Liège, écrit à ce sujet:

– *Au niveau de la protection des travailleurs:*

*„Au fur et à mesure que les économies nationales s'intègrent dans l'économie mondiale, les interventions des pouvoirs publics deviennent plus difficiles, parce qu'elles entravent parfois le mouvement d'intégration, et surtout parce qu'elles imposent des coûts aux entreprises.“*

– *Au niveau de la protection des consommateurs:*

*„Depuis quelque temps, cette forme de réglementation a parfois été contestée dans la mesure où elle entrave les échanges commerciaux.“*

– *Au niveau de la protection des épargnants:*

*„A nouveau, au cours des vingt dernières années, certaines de ces interventions ont été contestées. Le mouvement concerne surtout les réglementations financières. D'un point de vue général, on affirme qu'elles entraveraient la capacité d'adaptation des entreprises à l'évolution du marché. D'un point de vue plus local, on considère souvent que la réglementation diminue la compétitivité des entreprises financières nationales face à leurs concurrentes étrangères, et qu'elle incite les investisseurs à s'installer autre part.“*

*En conséquence, depuis les années 80 on connaît une vague impressionnante de déréglementation financière. Dans de nombreux pays, à commencer par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, les contraintes légales et fiscales pesant sur les activités financières ont été réduites, souvent de manière impressionnante ...“*

– *Au niveau de la protection de l'environnement:*

*„Il ne faut néanmoins pas se masquer que la recherche du „développement soutenable“ se heurtera rapidement aux problèmes énormes du Tiers Monde. Le monde développé, qui ne comprend qu'une minorité ténue de la population du globe, joue un rôle déterminant dans la dégradation de l'environnement mondial. Il aura des difficultés à imposer des sacrifices considérables au Tiers Monde, pris dans des difficultés structurelles très graves, sans en consentir lui-même. Cela explique (outre le nombre extrêmement élevé des participants) l'immense difficulté des négociations internationales sur le sujet.“*

*De façon paradoxale, néanmoins, celles-ci apparaissent pourtant de plus en plus indispensables. En effet la croissance économique accrue dans les nouveaux pays industrialisés (notamment en Asie du Sud-Est et en Amérique latine) entraîne des nuisances de plus en plus évidentes. Non seulement la population de ces Etats est souvent importante mais, dans un certain nombre de cas, elle continue à croître fortement. La reproduction des comportements de consommation des nations développées ne peut mener ces pays, et de façon plus large la collectivité internationale, qu'à une situation insoutenable à terme.*

### 1.1.3. Modalités de l'intervention étatique

#### 1.1.3.1. Différentes techniques

Les modalités d'intervention de l'Etat luxembourgeois sont variées:

En premier lieu, l'administration directe constitue la méthode traditionnelle. Dans ce cas, le législateur adopte une loi, le Gouvernement prend les règlements d'exécution et l'administration applique les normes au cas par cas.

En deuxième lieu, le législateur peut confier l'exécution de certaines missions à caractère public à des organismes publics dotés de la personnalité juridique, à savoir:

- l'établissement public qui constitue un procédé de décentralisation par services, bénéficiant de la personnalité morale et de l'autonomie financière et gérant un service public spécialisé. Il convient de citer par exemple le Fonds du logement;
- l'entreprise publique qui est „une entité à forme commerciale et dont le capital a été fourni ou acquis“. La seule entreprise publique luxembourgeoise, à savoir l'Entreprise des P & T, est du point de vue de la forme juridique un établissement public, tout comme la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat.

Par ailleurs, on constate que si l'Etat a un certain nombre de compétences qui lui sont propres et qu'il accomplit tout seul, tel n'est pas le cas dans d'autres domaines. La Constitution et la loi ont en effet confié certaines missions aux collectivités locales. D'autres compétences sont partagées entre l'Etat et les communes.

#### 1.1.3.2. Décentralisation et déconcentration

Un débat sur les missions de l'Etat et des communes nécessite un mot d'explication sur le concept de la décentralisation. Celle-ci consiste à confier des pouvoirs de décision à des organes autres que des simples agents du pouvoir central, non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus par les citoyens intéressés. Elle a une valeur démocratique, puisqu'elle se ramène à faire gérer le maximum d'affaires par les intéressés eux-mêmes ou par leurs représentants sous le contrôle de tutelle de l'Etat en les dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres et de ressources.

A noter que la décentralisation se différencie de la déconcentration. Celle-ci est une technique d'organisation qui consiste à remettre d'importants pouvoirs de décision à des agents du pouvoir central placés à la tête de diverses circonscriptions administratives ou de divers services. La déconcentration n'est donc qu'une technique de commandement, n'ayant pas par elle-même de valeur démocratique, puisqu'elle laisse toute l'Administration aux mains du pouvoir central ou de ses agents.

Déconcentration et décentralisation ont cependant en commun le fait que des pouvoirs de décision importants échappent au pouvoir central et sont exercés sur place.

En déléguant des missions, voire des pouvoirs à d'autres organes, l'Etat a utilisé la voie de la décentralisation et plus particulièrement la voie de la décentralisation territoriale. Celle-ci a donné naissance à des personnes publiques autres que l'Etat. Ces personnes publiques ont un caractère purement administratif et ne détiennent aucune parcelle du pouvoir législatif ou du pouvoir judiciaire. Leur compétence se détermine par référence à un territoire. Ainsi les missions des communes sont en principe à considérer dans un contexte territorial.

La décentralisation répond à plusieurs conditions:

- le constituant ou le législateur doit reconnaître l'existence autonome de certains intérêts en eux-mêmes généraux, mais d'une généralité moins large que les intérêts nationaux dont l'Etat a la charge. Au Grand-Duché, il s'agit de l'intérêt communal;

- la gestion des intérêts autonomes ainsi reconnus doit être confiée à des organes ayant une certaine indépendance par rapport au pouvoir central;
- des procédés complémentaires, tels que l’attribution de la personnalité juridique et de l’autonomie financière, donnent son efficacité à la décentralisation;
- en contrepartie de cette délégation de pouvoir central s’administre un droit de contrôle sur les actes des organes décentralisés pour faire respecter la légalité, éviter des abus possibles et préserver l’intérêt national au regard des intérêts locaux et techniques.

## **1.2. Communes**

Il revient, au sein du système institutionnel luxembourgeois, une position très particulière aux communes. Cet état de choses s’avère d’autant plus évident si l’on opère une comparaison avec les autres Etats de l’Union européenne. En l’absence d’autres collectivités territoriales, la commune jouit au Grand-Duché d’une importance politique largement plus étendue que celle accordée aux communautés locales dans les autres Etats membres.

### 1.2.1. Définition

La commune est la résultante de la décentralisation territoriale, système d’administration consistant à permettre à une collectivité humaine de s’administrer elle-même sous le contrôle de tutelle de l’Etat, en la dotant de la personnalité juridique, d’autorités propres et de ressources.

Il n’est pas facile de circonscrire dans une seule définition les facettes multiples d’une commune. On obtiendra autant de réponses qu’il y a de personnes interrogées. Et pourtant, *„aucune institution publique ne peut se targuer d’un enracinement historique, d’une diffusion géographique, d’un tel degré de légitimité chez les citoyens, que la commune. Et cela quels que soient les contextes administratif et juridique et la diversité des traditions culturelles“*.<sup>1</sup>

De la définition fournie par l’article 107 de la Constitution se dégagent les éléments fondamentaux suivants:

#### 1.2.1.1. Institution autonome

Une commune est une institution autonome, c’est-à-dire elle est en mesure d’adopter ses propres règles et d’accomplir ses propres choix sans avoir à subir d’ingérence supérieure. Hormis dans les cas et dans les limites prévus par la Constitution et par les lois, les prérogatives du niveau supérieur concernent en principe la régularité formelle des décisions prises au niveau communal, et non leur opportunité.

#### 1.2.1.2. Institution locale de base

La commune est une institution locale de base, c’est-à-dire une institution publique fondée sur une circonscription territoriale bien délimitée avec laquelle elle a des liens essentiels et imprescriptibles:

- représentant la population de ce territoire;
- disposant de ressources nécessaires à son fonctionnement et à la réalisation des objectifs qu’elle se fixe dans le cadre de l’autonomie communale;
- et agissant dans son domaine de compétence.

#### 1.2.1.3. Institution représentative de la population

La commune est une institution représentative de la population qui réside sur son territoire. Les membres du conseil communal sont élus par les habitants et doivent s’occuper des intérêts de ces derniers. Dans ce contexte, le conseil communal bénéficie d’une compétence à caractère général au

<sup>1</sup> *„La cellule de base de toutes les démocraties“* de Luciano VANDELLI in *„La Commune en France et en Europe“* édition No 95 de Pouvoirs, revue française d’études constitutionnelles et politiques.

point de pouvoir étendre son action – au-delà des prérogatives mêmes prévues par la loi – à toutes les compétences qui, n'étant pas explicitement attribuées à d'autres institutions, concernent ces intérêts.

### 1.2.2. Principes fondamentaux régissant le fonctionnement des communes

#### 1.2.2.1. Principes de territorialité et de spécialité

Contrairement à l'Etat se caractérisant par sa vocation administrative générale et par son action sur l'ensemble du territoire national, les communes disposent d'une vocation administrative limitée qui s'étend pour chacune d'elles à une partie du territoire national et plus particulièrement au territoire communal. D'après la doctrine, les communes „voient leur activité et leur capacité limitées par le principe de la spécialité, qui leur interdit de faire des actes ne se rapportant pas à l'objet particulier qui est le leur“.

Par conséquent, le pouvoir communal ne se trouve pas sur un pied d'égalité avec le pouvoir étatique. Bien que d'origine constitutionnelle, le pouvoir communal constitue un pouvoir subordonné en ce sens qu'il est fonction de la loi et qu'il n'existe que dans les limites que celle-ci détermine. En plus, les intérêts confiés à celui-ci ne peuvent concerner que les objets purement locaux, à l'exclusion de ceux qui sont d'intérêt national. Le rôle des communes dans d'innombrables sujets d'intervention a toutefois acquis une grande importance, même si l'intervention communale se limite toujours au territoire communal et aux affaires qui concernent la commune.

#### 1.2.2.2. Principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité tel qu'il est défini par les dispositions communautaires veut que „les décisions soient prises le plus près possible des citoyens“ (Traité de Maastricht, Titre I, Article A).

L'application de ce principe dans les relations entre l'Etat et les communes suppose une redéfinition des rapports entre l'Etat et les autorités publiques au niveau local, non pas dans le domaine institutionnel, mais dans le domaine de l'action à remplir dans l'intérêt des citoyens.

Il convient de définir et circonscrire les domaines dans lesquels les communes sont mieux outillées d'intervenir que l'Etat.

La décentralisation territoriale est un cas typique de mise en oeuvre du principe de subsidiarité. Cette décentralisation ne consiste pas, de la part de l'Etat, à concéder aux communes les pouvoirs qu'il veut bien leur laisser, mais à reconnaître le droit naturel qui est le leur de gérer elles-mêmes leurs propres affaires.

#### 1.2.2.3. Principe de l'autonomie communale

Le professeur de droit Gérard Marcou circonscrit l'autonomie communale comme suit: „Ramené à l'essentiel, l'autonomie communale peut être définie comme une liberté reconnue à une collectivité instituée, ayant pour objet la satisfaction de besoins collectifs et qui s'exerce dans le cadre d'un système d'action public. En termes juridiques, cela se traduit par un droit de libre administration, des institutions démocratiques et des compétences effectives au sein de l'Etat.“

Ledit principe est plus amplement développé dans le cadre du chapitre 2.

### 1.2.3. Intervention croissante des communes

Au lendemain de la Révolution française, la Constituante française avait déjà osé un pas important en matière de décentralisation, en donnant naissance au système communal des temps modernes. Jusqu'aujourd'hui, l'ossature de l'administration communale s'est améliorée et la conquête de l'autonomie communale fut progressive.

Les structures qui ont donné naissance à nos communes s'enracinent profondément dans notre histoire la plus lointaine. En effet, les hommes et les sociétés humaines sont un produit naturel et spontané du sol sur lequel ils naissent, ce qui amenait Leroy-Beaulieu à déclarer „qu'il n'est pas de circonscription mieux tracée par la nature, quelque chose de moral et de géographie tout à la fois d'enraciné dans le territoire et dans la tradition que la commune“.

L'organisation territoriale moderne s'est concrétisée au Luxembourg en 1795 avec l'arrivée des troupes révolutionnaires françaises. Le législateur français a en effet fait table rase du passé, a renversé les anciennes institutions et a procédé à un renouvellement de fond en comble de notre organisation politique. Les institutions administratives et judiciaires d'aujourd'hui ont été mises en place à ce moment-là: districts, cantons, communes, tribunaux, etc. C'est donc avec l'arrivée des Français que la commune fut réellement élevée au rang d'une institution.

La Constitution française de l'époque employait d'ailleurs déjà la notion de „communes“.

Ce sont deux décrets de la Révolution française qui ont plus particulièrement défini les missions originaires obligatoires des communes.

- a) Le décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités dispose en son article 49 que: *„Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir: les unes propres au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l'Etat déléguées par elle aux municipalités.“*

L'article 50 du même décret stipule que: *„Les fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives, sont de régir les biens et revenus communs des villes, bourgs, paroisses et communautés; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs; de faire jouir les habitants des avantages 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.“*

- b) Le titre XI – Des juges en matière de police – du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire et plus particulièrement son article 3 dispose que: *„les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux sont:*

- 1. Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques: ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute; et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles;*
- 2. Le soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique, tels que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues; le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des citoyens;*
- 3. Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics;*
- 4. L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique;*
- 5. Le soin de prévenir par les précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département et de district;*
- 6. Le soin d'obvier ou de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, et par la divagation des animaux malfaisants ou féroces.“*

Ces décrets confèrent donc aux communes leurs missions originaires qui sont encore qualifiées de missions „obligatoires“. Il s'agit de gérer leur territoire et leur patrimoine par leurs moyens humains et financiers et de réglementer la vie en communauté de leurs citoyens dans les domaines essentiels que sont l'hygiène, la sécurité et la paix. Les missions originaires des communes ancrées dans ces décrets de la Révolution française ont été précisées et approfondies au cours du temps.

La Constitution a elle-même confié directement certaines missions aux communes: la gestion de leur territoire et de leur patrimoine (art. 107), le pouvoir réglementaire (art. 107), le droit d'établir des impositions communales (art. 107), l'état civil (art. 108), l'organisation de l'enseignement primaire (art. 23 et 107). Différentes lois ont au fil du temps soit concrétisé les missions originaires des communes, soit confié de nouvelles attributions obligatoires au secteur communal, soit partagé des compétences entre l'Etat et les communes.

Enfin, les communes peuvent s'adonner à des missions qui sont qualifiées de „facultatives“ par le Ministère de l'Intérieur, ceci à condition que leur situation financière le permette. Il s'agit par exemple de l'enseignement musical, des installations et équipements sportifs, de l'infrastructure touristique, des infrastructures d'accueil pour enfants (crèches, foyers de jour, cantines), des infrastructures en faveur de la jeunesse et des infrastructures pour le troisième âge.

## 2. Conclusions et recommandations

### 2.1. Gouvernement

La déclaration gouvernementale du 12 août 1999 retient que le Gouvernement abordera le problème de la définition du périmètre d'action de l'Etat, en privilégiant une approche destinée à assurer un „mieux d'Etat“. Pour le Gouvernement, cette approche viserait à:

- promouvoir un Etat qui est proche de l'usager et qui pour cela doit rester transparent dans son fonctionnement;
- éviter une extension du champ d'intervention de l'Etat qui nuirait à sa capacité d'agir et qui constituerait un handicap pour l'environnement dans lequel il évolue. Il est plus particulièrement renvoyé à une nécessité d'un Etat efficace qui devient un atout notamment pour la société et l'économie du pays et qui évite toute intervention inutile dans la vie du citoyen imposant des contraintes injustifiées à la communauté;
- assurer une recherche constante de la qualité dans le fonctionnement de l'Etat et dans le service rendu à la collectivité.

A ce sujet, il est utile de rappeler également les termes du Ministre d'Etat lors de la déclaration précitée:

*„Mir sinn um Enn vun dësem Jorhonnert ukomm. Dat as deen idealeen Zäitpunkt, fir op d'Entwécklung vum Staat an deene läschten 100 Joer zrëckzekucken a fir sech seng Weiderentwécklung fir déi nächste Jorzéngte virzestellen.*

*De Staat deen ëmmer méi nei Aufgabe bäikritt, kann net onbegrenzt wuessen. D'Fro as net: wéivill méi Staat brauche mer? D'Fro as: wéi kréie mer e bessere Staat?*

*E bessere Staat, dat as ee Staat deen no bei de Leit as. Dat as ee Staat, deen a sengem Funktionnement transparent as. D'Regierung wäert d'Staatsverwaltung net onnéideg erweiteren. Déi allgeméng Evolution vun den Effektiver wäert enger strikter Kontroll ënnerworf ginn ...“*

### 2.2. Conseil Economique et Social (CES)

Dans son avis annuel sur l'évolution économique, financière et sociale du pays du 16 avril 1996, le CES avait consacré un premier examen du rôle de l'Etat en esquisant l'approche à retenir pour toute réflexion plus approfondie. Il y avait notamment estimé que:

*„Le rôle économique et social de l'Etat dépend des grandes orientations concernant le développement économique et social au cours des prochaines années. L'objectif de maximisation du bien-être social de chacun passe par une forte croissance, soutenable et endogène, s'appuie sur la recherche permanente de la compétitivité des entreprises et sur un renforcement continu de la cohésion sociale.*

*Il revient à l'Etat un rôle actif qui doit se traduire par des politiques économiques et sociales volontaristes. Il ne peut donc se cantonner à un rôle de veilleur de nuit, limité aux fonctions régaliennes classiques. Outre le rôle fondamental de garant des règles de droit et de leur sanction par l'autorité publique, l'Etat doit pouvoir jouer un rôle de catalyseur, de prospecteur et d'initiateur.“*

Par lettre du 29 mai 1996, le Gouvernement a saisi le CES pour avis:

*„de missions et du rôle que l'Etat devrait pleinement assumer à l'aube du troisième millénaire, ainsi que de la méthode lui permettant de remplir ces tâches de façon adéquate, voire optimale.“*

L'avis du CES date du 31 octobre 2001 et porte l'intitulé „Rôle de l'Etat“. Dans ce contexte, le CES a formulé une cinquantaine de recommandations qui concernent la démarche choisie et le cheminement de ses réflexions, l'Etat démocratique ainsi que le rôle économique et social de l'Etat.

Dans son avis de 2001, le CES note que ses travaux „n’ont pas été organisés dans une approche d’un plus ou moins d’Etat, mais ils portent sur un mieux d’Etat“. Ainsi, le CES déclare rejoindre „l’approche décrite par le Gouvernement actuel dans sa déclaration gouvernementale“.

### 2.3. Mouvement écologique

Le Mouvement écologique se prononce en faveur de nouvelles formes de coopération:

*„Eine veränderte Rolle des Staates sollte auch anregen über neue Kooperationsformen und neue Aufgabenteilungen mit Dritten nachzudenken. Im Vordergrund sollte hierbei vor allem die Schaffung von spezifischen Agenturen stehen, deren Wirksamkeit sich im Ausland in den letzten Jahren mehr und mehr gezeigt hat. Als parastaatliche Institutionen arbeiten sie unter Verantwortung des Staates, nutzen aber als „organisme public“ auch gezielt die Initiativkraft von privatrechtlichen Strukturen. Die Schaffung derartiger Agenturen drängt sich in mehreren Bereichen auch für Luxemburg auf, so u.a.:*

\* **Mobilitätsagentur:** *eine derartige Struktur sollte bewusst Projekte im Bereich des Verkehrsverbundes unterstützen und initiieren ...“*

### 2.4. FNCTTFEL

La FNCTTFEL est d’avis que la „fourniture d’énergie et d’eau doit subsister dans le domaine des services publics obligatoires (Daseinsfürsorge), un service public qui doit être de l’attribution des communes et de l’Etat“. La libéralisation des services publics serait dommageable. En effet, les services publics ne devraient „jamais être considérés comme une simple marchandise“.

### 2.5. Commission des Affaires Intérieures

#### 2.5.1. Répartir les missions entre le secteur public et le secteur privé d’après le principe du développement durable

La Commission des Affaires Intérieures constate que le secteur public et le secteur privé sont soumis à des mutations permanentes. Dès lors, il s’avère difficile, voire impossible, de tracer une frontière stricte entre le secteur public et le secteur privé.

Au lieu de vouloir établir une séparation stricte entre le secteur public et le secteur privé, la Commission propose de faire application du principe de subsidiarité et d’adopter une approche différenciée dans le cadre de l’organisation des missions entre les secteurs en question.

Plus particulièrement, la Commission propose d’examiner au cas par cas quel(s) acteur(s) et quelle(s) stratégie(s) sont les plus aptes à répondre aux besoins et attentes de la société. Il n’existe pas de modèle unique pour répartir de façon optimale les missions entre les différents acteurs en cause. Dès lors, des impératifs d’ordre démocratique, économique, social et écologique associés aux avantages et spécificités des différents acteurs déterminent en fin de compte l’acteur ou les acteurs les plus aptes à la mise en œuvre des missions en cause.

En tout état de cause, les choix politiques doivent respecter le principe du développement durable. En d’autres termes, ces choix doivent viser un meilleur équilibre entre les intérêts économiques, sociaux et écologiques.

#### 2.5.2. Adopter l’approche d’un „mieux d’Etat“

La Commission des Affaires Intérieures constate que le processus d’expansion de l’Etat se matérialise par le passage de „l’Etat gendarme“ à „l’Etat providence“ et, vu certaines évolutions, probablement à „l’Etat régulateur du développement“. Les contraintes économiques, sociales, éducatives, culturelles et scientifiques ont imposé à la puissance publique d’étendre ses interventions et d’élaborer des moyens propres à ce rôle. Ces contraintes, en traduisant l’hétérogénéité des fonctions assumées par l’Etat, multiplient ses domaines d’intervention et donnent à son organisation administrative une complexité sans précédent. Il ne s’agit plus seulement d’assurer l’ordre et d’imposer un minimum de justice et de distribution sociale, il s’agit de promouvoir et de mener des activités nouvelles de régulation et de concertation qui permettent de maîtriser toutes les conséquences du changement.

Par ailleurs, on constate que les opinions politiques ou philosophiques ne sont pas les seuls facteurs d'influence se reflétant dans les choix effectués dans nos sociétés démocratiques. D'autres éléments viennent s'y ajouter, comme par exemple l'influence des groupes de pression et une perception différente de la conception de l'Etat aux yeux de la population. Cela fait que nous assistons depuis quelques décennies à un accroissement constant du rôle de l'Etat. Cette demande supplémentaire d'Etat fait que l'Etat n'est plus considéré comme un „Etat gendarme“ mais bien comme un „Etat providence“ responsable de tout, même de l'épanouissement personnel de chacun.

Ensuite, les tâches de l'Etat ne se sont pas seulement multipliées, mais elles se sont encore complexifiées, au fur et à mesure que le progrès a créé des besoins nouveaux. Cette tendance a été corroborée par le poids de la politique communautaire qui, avec le temps, a influencé de plus en plus la politique nationale et cela à un double titre:

D'une part, la politique communautaire pousse à la libéralisation dans certains secteurs, surtout marchands (communications, P&T, chemins de fer, etc.). D'autre part, la politique communautaire impose des normes de plus en plus contraignantes dans d'autres domaines, qui nécessitent un plus d'Etat (agriculture, protection des consommateurs, environnement, etc.). La nouvelle donne de la globalisation ne facilite pas la situation.

Dans nos sociétés modernes, les citoyens attendent toujours plus de leur Etat. Aujourd'hui comme par le passé, il existe une très grande „demande d'Etat“. Cette demande exprime cependant moins un désir de plus ou de moins d'intervention qu'une attente qu'il fasse correctement ce qu'il doit faire. A l'instar du Gouvernement et du CES, la Commission adopte une approche non d'un „plus ou moins d'Etat“, mais d'un „mieux d'Etat“. Dans ce contexte, la Commission propose de:

- définir des objectifs clairs et choisir les instruments adéquats, afin que l'Etat puisse pratiquer une politique prospective pour réaliser au mieux ces objectifs (principe d'efficacité);
- éviter des gaspillages, ce qui implique qu'il faut rechercher le moyen le plus économique afin que l'Etat puisse réaliser les objectifs fixés pour un niveau de qualité choisi (principe d'efficacité).

Certains membres de la Commission suggèrent qu'à l'issue du débat, les décrets du 14 décembre 1789 (sur la constitution de municipalités) et le décret des 16-24 août 1790 (sur l'organisation judiciaire) soient remplacés par une nouvelle loi ou une ajoute à la loi communale. En effet, ces textes, anciens de deux siècles, reflètent la réalité révolutionnaire en France et ne sont plus adaptés à notre époque. En effet, les missions communales d'aujourd'hui englobent des sujets sensiblement plus vastes comme l'éducation, l'accueil éducatif et social, la culture (p. ex. enseignement musical), les sports, l'énergie, l'écologie, etc.

### *2.5.3. Garantir un service public répondant aux attentes de l'ensemble des citoyens*

Depuis plus d'un siècle, la notion de service public a progressivement pris une place centrale dans notre vie politique, sociale et économique. Cette notion, qui est évolutive dans le temps, comporte essentiellement quatre dimensions constitutives, à savoir une mission d'intérêt général, un régime juridique spécifique, des institutions chargées d'organiser le service public ainsi qu'un mode de gestion des entreprises publiques à finalités multiples complexes, allant au-delà du seul critère de la rentabilité financière. Dès lors, la Commission formule les recommandations suivantes:

#### *2.5.3.1. Définir des standards de qualité d'un niveau élevé*

La Commission propose de définir des standards de qualité élevés pour les différentes prestations offertes par le service public. Ces standards doivent être compatibles avec l'objectif du développement durable. Dès lors, il est primordial de garantir l'universalité et la continuité du service public.

Afin que le service public puisse répondre aux attentes de l'ensemble des citoyens, il convient d'offrir les prestations à des prix abordables. Dans la même optique, il faut assurer, d'une part, la participation et la protection des usagers et, d'autre part, la transparence des prestations et de la gestion.

#### *2.5.3.2. Définir le mode de gestion le plus approprié*

La Commission propose de définir le mode de gestion – public ou privé – le plus adapté pour garantir un service d'intérêt général de qualité. Le choix du mode de gestion doit se faire de manière démocratique et transparente, en prenant en considération l'efficacité et l'efficacité.

Il convient de ne pas se limiter à la seule dimension économique, mais il y a lieu d'intégrer également les dimensions sociales, écologiques et culturelles. Une politique de libéralisation, voire de privatisation doit répondre aux exigences du service universel.

## **Chapitre II: Détermination des compétences respectives de l'Etat et des communes**

### **3. Renforcer l'autonomie communale**

#### **3.1. L'autonomie communale, un principe reconnu sur les plans international et national**

Le principe de l'autonomie communale repose sur l'idée que l'existence de communes investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen. Cela suppose l'existence de communes dotées d'organes de décisions démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Peu de principes politiques ou juridiques font aujourd'hui autant l'unanimité que celui de l'autonomie communale. En effet, ledit principe est reconnu par presque toutes les constitutions européennes et est garanti par une convention internationale, la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985. Au Grand-Duché, ce principe est consacré formellement par l'article 107(1) de la Constitution. Au vœu de cette disposition constitutionnelle, les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.

#### **3.2. Adopter une vision large de l'intérêt communal**

Aux termes de l'article 28 de la loi communale du 13 décembre 1988, le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal. En fait et en droit, le constituant et le législateur laissent une latitude d'interprétation et d'application très large, puisque la loi ne donne pas de définition de l'intérêt communal.

##### *3.2.1. Jurisprudence administrative*

###### *3.2.1.1. Tribunal administratif*

La Charte européenne de l'autonomie communale, signée le 15 octobre 1985, a été transposée en droit national par la loi du 18 mars 1987. Le jugement du Tribunal administratif rendu en date du 26 mars 2001<sup>2</sup>, de même que la Charte précitée, donnent une interprétation plus large du champ d'action de l'autonomie communale et de ce qui serait à considérer comme conforme à l'intérêt général communal.

Ainsi, le principe de l'autonomie communale de même que son fondement constitutionnel se trouvent confortés et corroborés par les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie communale qui stipule dans son article 2 que „*le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution*“.

Concernant précisément le concept de l'autonomie locale, la Charte précise dans son article 3 que „*par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leur population, une part importante des affaires publiques*“. Concernant plus particulièrement la portée de l'autonomie locale, la Charte précise encore dans son article 4 sub 1) et 2) que les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi, mais que toutefois cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi, de même que „*les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur*

<sup>2</sup> TA 26.3.2001, No 12335 du rôle, Commune de Bettborn contre Ministre de l'Intérieur, Pasicrisie administrative 2002 page 80.

*initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité*“.

Dans son jugement du 26 mars 2001, le Tribunal administratif interprète les dispositions d'ordre international et constitutionnel précitées comme suit:

- *„l'autonomie communale est de principe et doit partant être conçue de manière large, les collectivités locales étant appelées à régler ou gérer une part importante des affaires publiques, de sorte que la surveillance de la gestion communale que la loi est appelée à régler au vœu de l'article 107(6) de la Constitution doit s'exercer sur la toile de fond du principe de l'autonomie locale*“;
- *„l'intérêt communal comporte outre le nécessaire, également l'utile et l'agréable de la collectivité publique locale concernée et constitue une notion de fait par essence évolutive. Aussi la notion d'intérêt communal dépend-elle des lieux, des circonstances et des moyens financiers*“.

### 3.2.1.2. Cour administrative

Dans son arrêt<sup>3</sup> du 11 décembre 2001, la Cour administrative a réformé le jugement précité du Tribunal administratif. Elle a motivé sa décision comme suit:

*„Le principe de l'autonomie communale consacré par l'article 107 de la Constitution et par la Charte européenne de l'autonomie locale implique que l'autonomie de la commune est la règle et la soumission au contrôle de l'autorité supérieure l'exception. L'interprétation de ces textes et spécialement l'étendue qui doit leur être consentie, doit cependant également tenir compte du fait que l'article 3 de la Charte, définissant l'autonomie en question, n'a pas manqué de la limiter à la capacité de régler et de gérer les affaires publiques, donc les affaires ayant trait à des intérêts de la collectivité. La teneur des articles 4 à 6 confirme cette analyse alors que leur juxtaposition permet de constater que les latitudes qui y sont garanties aux collectivités locales ne sont pas sans rapport avec les préoccupations spécifiques des citoyens de l'entité locale. D'un autre côté l'article 8 dispose expressis verbis qu'un contrôle peut être exercé par l'autorité supérieure dans le respect de la proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver. Tout en admettant que la promotion d'un projet industriel dont le bilan écologique est réputé positif peut être considérée comme entreprise dans l'intérêt général, cet intérêt général ne saurait être considéré automatiquement comme revêtant d'une façon ou d'une autre un caractère communal. La notion d'intérêt général telle qu'elle est utilisée dans le contexte de la construction d'une installation de production d'électricité par éolienne électrogène est par hypothèse sans limites géographiques et l'expression „intérêt général communal“ comporte de ce fait une contradiction flagrante dans ses termes.*“

### 3.2.2. Commission des Affaires Intérieures

La Commission des Affaires Intérieures partage l'interprétation faite par le Tribunal administratif de l'autonomie communale. Dès lors, il convient d'adopter une vision large de ce qui est d'intérêt communal.

En effet, l'intérêt communal n'inclut pas seulement ce qui est nécessaire, mais également ce qui est utile et agréable sur le territoire communal. L'intérêt communal qui est évolutif dépend des lieux, des circonstances et des moyens financiers de la commune concernée.

La Commission s'est renseignée sur la définition belge de l'intérêt communal. La définition de l'intérêt communal figurant sur le site internet de la Direction générale des Pouvoirs locaux du Ministère de la Région wallonne est la suivante: „... on pourrait définir l'intérêt communal comme étant toute activité et tout objet que les autorités communales estiment devoir s'attribuer pour autant que la Constitution ou la loi n'en aient pas octroyé la compétence à un autre pouvoir.“ Ainsi, le droit belge distingue les compétences autonomes des compétences liées („soumises à des conditions et des restrictions spécifiques fixées par le législateur national, communautaire ou régional“). Cette définition satisfait la majorité des membres de la Commission.

<sup>3</sup> CA 11.12.2001 No 13407C du rôle, Commune de Bettborn contre Ministre de l'Intérieur, Pasicrisie administrative 2002 page 80.

Une autre définition est proposée par un membre de la Commission: „La commune est autonome dans le cadre de ses moyens financiers et du contrôle politique. La complémentarité entre l'action de l'Etat et des communes doit être assurée et les communes sont tenues de coopérer entre elles.“

La Commission se réfère dans ce contexte à l'action des collectivités locales résultant de l'agenda local 21, elle-même dégagée de la Convention sur le développement durable de Rio de Janeiro.

Ainsi la Commission rappelle-t-elle le principe d'action, ainsi que le rôle des collectivités locales à ce sujet au chapitre 28 de l'agenda 21: „Les problèmes abordés dans l'Action 21 qui procèdent des activités locales sont si nombreux que la participation et la coopération des collectivités à ce niveau seront un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme.“ Ensuite: „En effet, ce sont les collectivités locales qui construisent, exploitent et entretiennent les infrastructures économiques, sociales et écologiques, – qui surveillent les processus de planification, qui fixent les orientations et la réglementation locales en matière d'environnement, et qui apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational.“

Les objectifs proposés pour les activités en faveur d'un développement durable prévoyaient que jusqu'en 1996, la plupart des collectivités locales de tous les pays devraient mettre en place un mécanisme de consultation de la population et parvenir à un consensus sur un programme „agenda 21“ à l'échelon de la collectivité.

Le Ministère de l'Intérieur, sans mettre en question le rôle des communes en relation avec la protection du climat au niveau local, s'oppose pourtant d'une manière générale à ce que les communes soient actives dans la coopération au développement, au motif qu'une telle action excède le cadre local qui limite leur rayon d'intervention. Si cette conception du ministère est concordante avec une définition stricte et territoriale de l'intérêt communal, il y a néanmoins lieu de garantir au moins la possibilité pour les communes d'assumer leurs responsabilités dans le cadre du „Klimabündnis Lëtzebuerg“. Au-delà de cet aspect particulier, il ne semble pas logique à la Commission que les communes soient exclues de la participation de l'effort luxembourgeois en faveur du développement, qui constitue un élément-clé de notre politique étrangère. En fonction de leurs moyens, les communes devraient être autorisées à mener des projets de coopération au développement approuvés par les organes décisionnels locaux.

#### **4. Alléger le contrôle administratif des actes communaux**

##### **4.1. Système actuellement en vigueur**

###### *4.1.1. Fondements et définition de la tutelle administrative*

D'après le document de préparation du débat élaboré par le Ministère de l'Intérieur, „la Constitution, en conférant aux communes l'autonomie communale – c'est-à-dire le droit de gérer elles-mêmes les intérêts exclusivement locaux – n'a pas voulu que les communes puissent porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat“. L'article 107 de la Constitution organise le contrôle de la gestion communale, appelé „tutelle administrative“. Le contrôle de l'Etat sur les actes des communes se justifierait par la „structure unitaire de l'Etat. L'action communale s'inscrit en effet dans l'ordre juridique de l'Etat. Il en résulte que l'autonomie communale ne peut être qu'administrative; elle ne sera jamais ni constitutionnelle ni juridictionnelle“.

Dans cet ordre d'idées, l'autonomie communale se traduirait par la „clause de compétence générale“ inscrite à l'article 28, alinéa 1, de la loi communale qui dispose que „le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal“. Toutefois, la compétence communale serait limitée à la fois „par la compétence de l'Etat (prééminence de l'intérêt général national sur l'intérêt général communal) et par la compétence naturelle de l'initiative privée (p. ex.: celle découlant pour les particuliers de la liberté de commerce et d'industrie)“.

Par ailleurs, „l'action communale, expression de l'autonomie communale, est soumise au principe de la légalité, lequel tend à assurer le respect de la loi et le respect des intérêts nationaux“. D'après le professeur Bourdon, „le principe de légalité, qui est soumission de l'action administrative au droit, est la traduction juridique de la répartition constitutionnelle des fonctions et des organes auxquels elles sont attribuées“. Le Ministère de l'Intérieur estime que le principe de la légalité serait „l'un des principes fondamentaux de tout Etat de droit, et, par là, un enjeu fondamental de la démocratie. Il constitue la limite naturelle de l'autonomie communale. Cette limite se trouve matérialisée par le contrôle de l'Etat sur les actes des communes“.

Le Ministère de l'Intérieur est encore d'avis que „*le contrôle de l'Etat – qui n'est en principe qu'un contrôle de pure légalité et non pas d'opportunité – répond par ailleurs à l'exigence de transparence du processus de décision public. La transparence (par exemple dans le domaine de la commande publique) est une condition essentielle de la légitimité des décisions administratives. Le contrôle de la légalité trouve encore une justification supplémentaire dans la complexité toujours croissante du droit, dans la mesure où il contribue à l'application uniforme de la règle juridique*“.

Enfin, le Ministère de l'Intérieur définit la tutelle administrative comme „*l'ensemble des contrôles auxquels sont soumis les communes, les syndicats de communes et les établissements publics soumis à la surveillance des communes*“. La tutelle administrative se résumerait dans un „*ensemble de pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieure aux fins d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiètements des organes des collectivités locales*“.

#### 4.1.2. Organes de tutelle

La tutelle administrative est exercée par le Grand-Duc et par le Ministre de l'Intérieur. Le commissaire de district y participe sous le contrôle du Gouvernement. Le pouvoir tutélaire proprement dit (annulation, suspension, approbation, substitution d'action) est détenu par le Grand-Duc et par le Ministre de l'Intérieur, selon les modalités exposées ci-dessous.

Les attributions des commissaires de district sont multiples et variées. Elles sont énumérées pour l'essentiel à l'article 114 de la loi communale. Il convient de donner quelques exemples:

- ils veillent à l'exécution des lois et règlements généraux et communaux et au maintien du bon ordre, de la sûreté, de la tranquillité et de la salubrité publiques;
- ils disposent d'un pouvoir de surveillance général sur la gestion des administrations communales et sur toutes les écritures des bureaux;
- ils adressent au Ministre de l'Intérieur leurs rapports sur les problèmes que soulève la gestion des communes.

Enfin, le contrôle des budgets, des comptes, de la comptabilité et des caisses des communes se fait par le service de contrôle de la comptabilité des communes. Ce service est placé sous l'autorité directe du Ministre de l'Intérieur. Sa mission consiste, en cours d'exercice, de procéder à des vérifications périodiques et approfondies des caisses de la comptabilité des communes. Il en est dressé procès-verbal qui est communiqué au collègue des bourgmestre et échevins concerné. La base légale du service de contrôle de la comptabilité des communes de même que la définition de ses attributions sont inscrites à l'article 147 de la loi communale.

#### 4.1.3. Moyens de la tutelle administrative

En matière de tutelle administrative, on distingue la tutelle sur les actes et la tutelle sur les personnes.

##### 4.1.3.1. Tutelle sur les actes

La tutelle administrative sur les actes est destinée à sanctionner la légalité des actes des autorités communales.

Les différents procédés de tutelle peuvent être regroupés en procédés de tutelle générale et procédés de tutelle spéciale, suivant qu'ils s'appliquent indistinctement à tous les actes émanant des autorités communales ou seulement à certains actes spécialement désignés.

Les procédés de tutelle générale sont: la tutelle d'annulation, la tutelle de suspension et la nomination d'un commissaire spécial. Les procédés de tutelle spéciale sont: la tutelle d'approbation et la substitution d'action.

En principe, les actes des communes pris dans les conditions légales sont parfaits sans qu'il soit besoin pour cela de l'intervention de l'autorité supérieure, à l'exception toutefois des actes soumis à approbation qui ne deviennent efficaces que par l'approbation.

#### 4.1.3.1.1. Tutelles d'annulation et de suspension

##### a) Annulation et suspension comme moyens de tutelle générale

La tutelle d'annulation et la tutelle de suspension sont des moyens de tutelle générale réservés respectivement au Grand-Duc et au Ministre de l'Intérieur. Cette forme de tutelle s'applique indistinctement à tous les actes émanant des autorités communales, c'est-à-dire du conseil communal, du collège des bourgmestre et échevins, du bourgmestre, du receveur ainsi que des organes des syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Afin de faciliter l'exercice du contrôle de la légalité et, le cas échéant, la sanction de l'acte illégal par la suspension ou par l'annulation, de nombreux textes exigent que certains actes communaux (qui ne sont pas soumis à approbation) soient communiqués d'office à l'autorité supérieure.

La tutelle d'annulation tire sa base légale de l'article 103 de la loi communale. Elle est réservée au Chef de l'Etat et lui confère le pouvoir d'annuler les actes collectifs et individuels des autorités communales qui sont contraires à la loi ou à l'intérêt général. L'arrêté d'annulation doit être motivé et indiquer les moyens légaux ou les éléments d'intérêt général qui sont en cause et qu'il s'agit de protéger.

La tutelle de suspension tire sa base légale de l'article 104 de la loi communale. Elle est réservée au Ministre de l'Intérieur et lui permet de suspendre, par arrêté motivé, l'exécution de l'acte par lequel une autorité communale viole la loi ou lèse l'intérêt général. Les motifs de la suspension sont communiqués à l'autorité communale dans les cinq jours de la suspension. Si l'annulation de l'acte par le Grand-Duc n'intervient pas dans les quarante jours à partir de la communication à l'autorité communale, la suspension est levée.

##### b) Annulation et suspension comme moyens de tutelle spéciale

L'article II, 7° de la loi du 4 avril 1974 concernant le régime des marchés publics de travaux et de fournitures prévoit que le Grand-Duc peut suspendre ou annuler le marché s'il a été conclu en violation de l'article II de ladite loi ou s'il est contraire à l'intérêt général. L'arrêté portant suspension du marché doit intervenir dans les quinze jours de la réception du dossier au Ministère de l'Intérieur. Si l'annulation n'intervient pas dans les quinze jours à partir de la suspension, celle-ci est levée. La procédure de transmission des dossiers de marchés publics au Ministère de l'Intérieur est réglée en détail par les articles 57 à 59 du règlement grand-ducal du 10 janvier 1989 portant exécution du chapitre 2 de la loi du 4 avril 1974 concernant le régime des marchés publics de travaux et de fournitures.

#### 4.1.3.1.2. Tutelle d'approbation

La tutelle d'approbation est une tutelle spéciale qui n'atteint que les actes limitativement énumérés par les différentes dispositions spéciales qui lui servent de base légale. L'approbation confère à l'acte soumis son efficacité juridique; tant que l'acte en question n'est pas approuvé, il ne peut sortir ses effets.

Dans certains cas, la tutelle d'approbation est exercée par le Grand-Duc. Dans la plupart des cas, toutefois, elle est réservée au Ministre de l'Intérieur seul, parfois conjointement avec un autre ministre. Les actes des communes énumérés à l'article 106 de la loi communale constituent le volume le plus important des actes soumis à approbation.

<i>Relevé des matières soumises à approbation</i>		
<i>Matière</i>	<i>Organe d'approbation</i>	<i>Base légale</i>
Etablissement, changement et suppression des impositions communales et des règlements y relatifs	Grand-Duc	Constitution, article 107 Loi communale, article 105
Tableau des préséances du conseil communal	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 11
Lieu de réunion du conseil communal	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 22
Jetons de présence à accorder aux membres du conseil communal, des commissions consultatives, des commissions administratives des offices sociaux et hospices civils	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 27
Délibérations fixant des peines d'amende spéciales (jusqu'à 2.500 euros) pour certaines contraventions communales	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 29
Nomination, révocation et démission des fonctionnaires et des employés de la commune	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 30
Révocation des membres des commissions administratives	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 31
Modification du rang des échevins	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 40
Fixation des indemnités des bourgmestre et échevins	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 55
Fixation de l'indemnité du président de la commission administrative de l'hospice civil	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 55
Certaines décisions relatives aux secrétaires en commun de plusieurs communes	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 88
Délégation de compétence au secrétaire adjoint	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 89
Remplacement du secrétaire communal en cas d'empêchement pour une longue durée	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 90
Certaines décisions relatives aux receveurs en commun de plusieurs communes	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 93
Remplacement du receveur communal en cas d'empêchement pour une longue durée	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 96
Nomination d'un garde champêtre	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 98
Acquisitions d'immeubles ou de droits immobiliers, si la valeur en dépasse 7.500 euros	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Aliénations et échanges de biens ou droits immobiliers de la commune, partages de biens immobiliers indivis, à moins que ces partages ne soient ordonnés par l'autorité judiciaire, constitutions d'hypothèques, emprunts, garanties d'emprunts, ouvertures de crédits, le tout si la valeur en dépasse 7.500 euros. Cette somme pourra être relevée par règlement grand-ducal	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Baux immobiliers dont la durée dépasse trois ans et dont le loyer annuel dépasse la somme de 3.800 euros	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106

<i>Relevé des matières soumises à approbation</i>		
<i>Matière</i>	<i>Organe d'approbation</i>	<i>Base légale</i>
Ventes et échanges qui ont pour objet des créances, obligations, capitaux et actions appartenant à la commune ou aux établissements publics placés sous sa surveillance, le tout si la valeur en dépasse 7.500 euros	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Dispositions entre vifs ou par testament au profit des communes	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Règlements communaux relatifs au service d'incendie et de sauvetage	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Règlements ou tarifs relatifs à la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité, au prix de location des places dans les halles, foires, marchés et abattoirs, aux droits de pesage et à tous les autres tarifs dus pour rémunération de services prêtés par la commune	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Reconnaissance, classement, déclassement et suppression des rues et chemins communaux conformément aux lois et règlements y relatifs	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Changement du mode de jouissance des biens communaux	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Projets de construction, de grosses réparations, de démolition des édifices communaux, le tout si le montant en dépasse 7.500 euros, somme qui pourra être relevée par règlement grand-ducal. Les projets comprennent le devis, les plans et les cahiers des charges	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Transactions et conventions d'arbitrage portant sur des litiges d'une valeur supérieure à 7.500 euros. Cette somme pourra être relevée par règlement grand-ducal	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 106
Crédits budgétaires pour engagements nouveaux	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 119
Arrêté définitif du budget	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 124
Crédits budgétaires nouveaux ou supplémentaires en cours d'exercice	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 127
Budget rectifié	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 129
Délibération du collège des bourgmestre et échevins ordonnant sous sa responsabilité une dépense pour laquelle aucun crédit n'est prévu au budget	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 132
Conventions conclues par les communes et syndicats de communes avec des personnes morales de droit public ou de droit privé ainsi qu'avec des particuliers, pour des fournitures et pour tout service d'intérêt communal	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 173 nouveau
Engagement de personnel sous le régime de l'employé communal ou de l'employé privé	Ministre de l'Intérieur	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 1er

<i>Relevé des matières soumises à approbation</i>		
<i>Matière</i>	<i>Organe d'approbation</i>	<i>Base légale</i>
Nomination provisoire à un emploi communal	Ministre de l'Intérieur	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 3
Nomination définitive d'un fonctionnaire à la fin du service provisoire et en cas de réussite à l'examen d'admission définitive	Ministre de l'Intérieur	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 5
Fixation de la rémunération des employés privés et des employés communaux	Ministre de l'Intérieur	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 22
Création d'emplois à mi-temps	Ministre de l'Intérieur	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 34
Autorisation à des fonctionnaires à travailler à mi-temps	Ministre de l'Intérieur	Loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, article 34
Nomination et démission des instituteurs de l'enseignement primaire	(Gouvernement) Ministre de l'Education Nationale	Loi du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire, articles 37 et 39
Remplacement temporaire des instituteurs de l'enseignement primaire et fixation des indemnités des remplaçants	(Gouvernement) Ministre de l'Education Nationale	Loi du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire, article 41
Projets d'aménagements généraux et particuliers (Si création et modification de zones vertes)	Ministre de l'Intérieur (Ministre de l'Environnement)	Loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes (Loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles)
Règlement sur les bâtisses	Ministre de l'Intérieur	Loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, article 52
Règlements de circulation temporaires et permanents	Ministre de l'Intérieur Ministre des Transports	Loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, article 5
Règlements édictant les conditions auxquelles sont soumis les taxis	Ministre de l'Intérieur Ministre des Transports	Loi du 18 mars 1997 portant réglementation du service des taxis, article 3
Règlements des administrations communales tendant à interdire ou à restreindre l'établissement de terrains de camping publics ou le camping sur terrains privés	Ministre de l'Intérieur Ministre du Tourisme	Loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping, article 8

<i>Relevé des matières soumises à approbation</i>		
<i>Matière</i>	<i>Organe d'approbation</i>	<i>Base légale</i>
Règlements pour la tenue des registres de population dans les communes	Ministre de l'Intérieur	Loi du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale, article 8
Délibérations des conseils communaux portant approbation des avant-projets sommaires, avant-projets détaillés et projets définitifs de travaux; et dérogations importantes ultérieures aux projets approuvés	Ministre de l'Intérieur	Règlement grand-ducal du 10 janvier 1989 portant exécution du chapitre 2 de la loi du 4 avril 1974 concernant le régime des marchés publics de travaux et de fournitures, articles 8 et 9
Conventions conclues dans le cadre de l'enseignement musical communal avec des organismes de droit privé et notamment avec l'Union Grand-Duc Adolphe	Ministre de l'Intérieur Ministre de la Culture	Loi du 28 avril 1998 portant a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal, b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, article 5
Délibérations des conseils communaux portant organisation de l'enseignement musical communal	Ministre de l'Intérieur Ministre de la Culture	Loi du 28 avril 1998 portant a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal, b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, article 2  Règlement grand-ducal du 3 août 1998 ayant pour objet a) de définir les conditions-cadres de l'organisation de l'enseignement musical par les communes et b) d'instituer une Commission consultative interministérielle à l'enseignement musical

Il est à noter que les rôles des impositions communales ainsi que les contraintes pour recouvrement d'impositions communales et reliquats de comptes arrêtés sont rendus exécutoires par les commissaires de district. (Loi communale, article 114, 8)

#### *4.1.3.1.3. Substitution d'action*

On parle de substitution d'action lorsque l'autorité tutélaire se substitue à l'autorité sous tutelle pour agir légalement en ses lieu et place.

Il existe deux formes de substitution d'action: la désignation d'un commissaire spécial, qui est une mesure de tutelle générale, et la mesure d'office, qui est une mesure de tutelle spéciale.

*a) Désignation d'un commissaire spécial*

La désignation du commissaire spécial est prévue à l'article 108 de la loi communale. Elle appartient au Ministre de l'Intérieur ou au commissaire de district et doit être précédée de deux avertissements consécutifs restés infructueux, adressés par courrier recommandé aux autorités communales défailtantes.

La mesure consiste à envoyer sur les lieux un ou plusieurs commissaires spéciaux à l'effet de recueillir les renseignements et observations demandés et de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et les règlements généraux ou par les décisions du Ministre de l'Intérieur. L'envoi du commissaire spécial se fait aux frais des autorités communales en retard de satisfaire aux avertissements.

Sauf en cas d'urgence dûment constaté dans l'arrêté de nomination du commissaire spécial, ce dernier ne peut être envoyé qu'après l'expiration d'un délai de huit jours à partir de la réception du deuxième avertissement. Contre l'arrêté de nomination du commissaire spécial un recours est ouvert devant le Tribunal administratif qui statue comme juge du fond et en dernière instance. Le recours doit être introduit dans les dix jours à partir de la réception du deuxième avertissement; il n'est pas suspensif. Dans le même délai, copie du recours est notifiée à l'autorité qui a envoyé les avertissements prévus au présent article.

A défaut de recours ou si celui-ci est rejeté, le recouvrement des frais exposés pourra être poursuivi comme en matière de contributions directes, sur l'exécutoire du Ministre de l'Intérieur.

*b) Mesure d'office*

La mesure d'office est un procédé de tutelle très radical. En prenant la mesure d'office, l'autorité de tutelle se substitue à l'organe défailtant pour prendre une décision en ses lieu et place. Ce procédé est prévu dans le domaine de la gestion des finances publiques et dans celui du maintien de l'ordre public.

– En matière de finances publiques communales

La mesure d'office est prévue par les cas suivants:

- Le Ministre de l'Intérieur redresse le budget qui n'est pas conforme aux lois et règlements. (Loi communale, article 124)
- Si le budget n'est pas proposé par le collège des bourgmestre et échevins ou si le conseil communal ne le vote pas dans les délais prescrits, le Ministre de l'Intérieur se substitue à ces organes pour proposer ou arrêter d'office un budget limité aux dépenses obligatoires ainsi qu'aux recettes et aux dépenses indispensables au fonctionnement de la commune. (Loi communale, article 125)
- Dans tous les cas où le conseil communal chercherait à éluder le paiement des dépenses obligatoires que la loi met à sa charge, en refusant leur allocation en tout ou en partie, le Ministre de l'Intérieur, après avoir entendu le conseil communal, portera d'office la dépense au budget, dans la proportion du besoin, sans préjudice du recours prévu à l'article 107. (Loi communale, article 125)
- Si le collège des bourgmestre et échevins refuse ou omet d'ordonner les dépenses que la loi met à charge de la commune, le Ministre de l'Intérieur peut ordonner que la dépense soit immédiatement payée. Cette décision tient lieu de mandat et le receveur est tenu d'en acquitter le montant. (Loi communale, article 133)
- Si le collège des bourgmestre et échevins refuse ou omet d'établir un titre pour une recette due, le Ministre de l'Intérieur peut ordonner que la recette soit immédiatement recouvrée. Cette décision tient lieu de titre de recette imposant au receveur l'obligation de faire rentrer les montants en question. (Loi communale, article 137)
- Dans tous les cas où les budgets, comptes ou autres documents ne sont pas présentés dans les délais prescrits, le Ministre de l'Intérieur ou le commissaire de district peut, conformément à l'article 108 de la loi communale, désigner un commissaire spécial qui exécutera aux frais des personnes en défaut les travaux en souffrance. (Loi communale, article 165)
- Le Ministre de l'Intérieur peut rectifier les comptes arrêtés pour faux, erreur, omission ou double emploi. (Loi communale, article 167)

– En matière de maintien de l'ordre public

Dans certains cas d'atteinte à l'ordre public et d'événements extraordinaires, le commissaire de district peut se substituer aux autorités communales défailtantes pour prendre en leurs lieu et place des

règlements et ordonnances de police. Ces mesures sont prévues à l'article 58 et à l'article 114, numéro 2, de la loi communale.

– En matière d'organisation de l'enseignement primaire

Toute organisation des écoles présentée par une administration communale et qui est contraire à la loi sera, en cas de refus du conseil communal de la modifier, dressée d'office par le Gouvernement, le cas échéant aux frais de la commune. Il en est de même lorsque les communes sont en retard de fournir leur travail. (Loi modifiée du 12 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire, article 20)

#### 4.1.3.2. Tutelle sur les personnes

La tutelle sur les personnes est soit individuelle (révocation d'un bourgmestre ou d'un échevin), soit collective (dissolution du conseil communal). Elle s'apparente au pouvoir disciplinaire.

La tutelle sur les personnes n'existe qu'à l'égard des bourgmestre et échevins qui sont à la fois organes communaux et représentants de l'Etat. Elle n'existe pas à l'égard des conseillers communaux. On retrouve la tutelle sur les personnes dans les dispositions suivantes de la loi communale.

##### 4.1.3.2.1. *Mesure collective: dissolution du conseil communal*

L'article 107, alinéa 3, de la Constitution confère au Grand-Duc le droit de dissoudre le conseil communal. Ni la Constitution, ni la loi communale ne précisent les conditions dans lesquelles la dissolution peut avoir lieu.

Il faut toutefois se rendre compte qu'il s'agit d'un acte très grave qui ne se justifierait que dans l'intérêt du fonctionnement du conseil communal lui-même.

##### 4.1.3.2.2. *Mesures individuelles*

La loi communale prévoit que les bourgmestre et échevins peuvent être suspendus de leurs fonctions ou destitués pour conduite notoire, faute ou négligence graves. La suspension ne peut dépasser trois mois, sauf à être renouvelée par décision motivée.

La suspension et la démission du bourgmestre et des échevins des villes sont réservées au Grand-Duc. En ce qui concerne les échevins des autres communes du pays, ces mesures appartiennent au Ministre de l'Intérieur. Avant d'être suspendu ou démis de ses fonctions par le Grand-Duc, le bourgmestre doit avoir été entendu par le Ministre de l'Intérieur ou son délégué.

Les bourgmestre et échevins démis de leurs fonctions ne peuvent plus siéger au collège des bourgmestre et échevins jusqu'au renouvellement du conseil communal qui suit leur démission, sous peine de se rendre coupables de l'infraction prévue à l'article 262 du Code pénal.

Les mesures énumérées ci-dessus sont prévues aux articles 41 et 63 de la loi communale.

Aux termes de l'article 164 de la loi communale, les bourgmestre et échevins peuvent par ailleurs être déclarés personnellement responsables des dépenses qu'ils ont mandatées en violation des lois et règlements et des recettes qui n'ont pu être recouvrées par leur faute. Dans ces cas, le Ministre de l'Intérieur ordonne que l'action en recouvrement soit portée devant le tribunal compétent. Elle peut être exercée au nom de la commune, soit par citation directe, soit, si le ministre l'ordonne, par les soins du ministère public.

#### 4.1.4. *Voies de recours contre les mesures de tutelle*

Contre les mesures de tutelle, un recours juridictionnel est toujours possible.

L'article 107 de la loi communale ouvre un recours en annulation aux autorités communales dont la décision à caractère individuel ou réglementaire a fait l'objet d'une annulation ou d'un refus d'approbation par le Grand-Duc, par le Ministre de l'Intérieur ou par une autre autorité de tutelle. Ce recours est porté devant le tribunal administratif, par application de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

En matière de tutelle d'approbation, le silence gardé pendant trois mois par l'autorité tutélaire sur l'approbation à accorder, doit être interprété comme refus d'approbation contre lequel un recours peut être interjeté devant le tribunal administratif.

Contre l'arrêté de nomination d'un commissaire spécial, un recours spécial en pleine juridiction est ouvert devant le tribunal administratif. Contrairement au droit commun qui prévoit un délai de trois mois, ce recours doit être intenté dans les dix jours à partir de la réception du deuxième avertissement. Le tribunal statue en premier et dernier ressort.

## 4.2. Conclusions et recommandations

### 4.2.1. SYVICOL

Déclarant ne pas vouloir nier les prérogatives de l'Etat, notamment en ce qui concerne la vérification de la comptabilité communale, le SYVICOL se prononce en faveur d'une *„nouvelle conception des relations entre l'Etat et les communes, laquelle doit passer par le partenariat“*. Le SYVICOL déclare reprendre la revendication des communes qui viserait la suppression de la tutelle d'opportunité et le maintien du contrôle de la légalité. Les mandataires locaux et les administrations communales seraient *„suffisamment matures et assez conscients de leurs charges pour mériter la confiance qu'on peut leur consentir pour le maniement des deniers publics“*.

Ensuite, le SYVICOL admet que la Constitution fait de la commune *„un pouvoir subordonné“*. Toutefois, la *„tutelle pourrait bien subir certains allègements et simplifications“*. De façon plus générale, l'Etat devrait *„simplifier les textes et procédures, en leur offrant un cadre juridique plus stable et plus sûr“*.

En ce qui concerne le rôle des commissaires de district, le SYVICOL se prononce en faveur d'une réforme de leurs attributions. Une telle réforme se justifierait comme suit: *„Dans un petit pays tel le nôtre, une centralisation de la tutelle au niveau du Ministère de l'Intérieur nous paraît suffisante. Affranchis de tâches administratives fastidieuses, les commissaires de district devraient consacrer davantage de temps à répondre aux soucis des communes, lesquelles aspirent à plus de sécurité juridique devant la multiplication des activités communales et la complexité des règles de la vie en commun. Cette proposition est d'autant plus importante qu'à l'heure actuelle les secrétariats communaux n'occupent pas, à l'exception de la ville de Luxembourg, de juristes ou autres personnels à formation universitaire.“*

Enfin, la commission 1 *„affaires institutionnelles, législation communale et électorale“* du SYVICOL se prononce en faveur d'un *„délai maximum dans lequel l'autorité de tutelle doit statuer. Le silence de l'autorité de tutelle après ce délai doit valoir acceptation du dossier“*.

### 4.2.2. FGFC et ASC

La FGFC se prononce également en faveur d'un allègement de la tutelle administrative. Elle admet qu'un contrôle par l'Etat serait requis en raison de la subordination des communes au pouvoir étatique. Toutefois, cette tutelle *„devrait nécessairement se limiter au contrôle de la légalité des actes communaux et non à leur opportunité“*. En outre, la FGFC se rallie aux propositions concrètes faites par l'ASC.

L'ASC estime qu'il ne serait *„pas concevable de faire l'économie d'un contrôle de conformité aux lois (contrôle de la légalité). Mais n'y aurait-il pas lieu d'adopter une conception plus moderne et parler de contrôle administratif, terminologie d'ailleurs reprise dans la loi du 18 mars 1987 approuvant la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985“*. L'exercice du contrôle administratif devrait être conçu *„en partenariat au détriment de la subordination (et de la tutelle qui a une connotation de „mineurs – idiot – fou laissé en liberté“, etc.)*. La complémentarité doit remplacer la hiérarchisation“. Dès lors, l'article 106 de la loi communale devrait être revu *„afin d'alléger la tutelle administrative, plus particulièrement en actualisant les matières soumises à approbation“*.

En outre, l'ASC se déclare favorable à une revalorisation des commissariats de district et à une redéfinition de l'article 114 de la loi communale qui énonce leurs attributions. Plus particulièrement, l'ASC propose de *„faire instituer aux commissariats de district respectifs, sinon au commissariat à Luxembourg, un service juridique central“*. Ce service pourrait assumer la fonction de *„conseiller juridique“* à disposition des autorités communales et des fonctionnaires communaux (notamment des secrétaires et receveurs communaux) et constituerait un point de contact de premier ordre. En outre, le même service pourrait assister les communes au niveau de l'organisation de leurs services (mise en place d'un organigramme du personnel pour toute commune) et de la procédure d'approbation des dossiers. Ensuite, un

„service central du personnel communal (conseils en matière de recrutement, établissement des fiches de traitements, contrats de travail et év. calcul des salaires et traitements, etc.) pourrait y être logé“.

L'ASC justifie ses propositions comme suit: „Les secrétaires communaux ont souvent besoin de conseils précis et sans équivoque en diverses matières. Le commissaire et le secrétaire de district sont des interlocuteurs privilégiés, souvent personnellement connus ce qui favorise la communication, et ils constituent à vrai dire leurs conseillers institutionnels. Devant la multiplication des missions déléguées, la pléthore des lois et des règlements en tous genres, l'opacité des textes, rien ne vaut la relation humaine entre les responsables communaux et du district, en organisant des réunions de service périodiques avec les secrétaires communaux.“

#### 4.2.3. Commission des Affaires Intérieures

##### 4.2.3.1. Contrôler exclusivement la légalité des actes communaux

La Commission se prononce en faveur du maintien d'un contrôle administratif des actes communaux par l'Etat, afin d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général du pays. Toutefois, ce contrôle doit s'exercer sur la légalité des actes communaux et non pas sur leur opportunité.

##### 4.2.3.2. Alléger les procédures du contrôle tutélaire

La Commission se prononce en faveur d'un allègement du contrôle tutélaire. Dans ce contexte, il convient de s'inspirer éventuellement d'exemples étrangers tels que la France. A titre d'exemple, il serait concevable de fixer un délai maximum dans lequel l'autorité de tutelle doit prendre sa décision. Le silence de l'autorité de tutelle après ce délai vaudrait acceptation de l'acte communal.

En vue d'assurer une simplification et une accélération des procédures administratives, la Commission est favorable à la suppression du „double degré de contrôle“, contrôle opéré, d'une part, par les services des commissariats de district et, d'autre part, par les services du Ministère de l'Intérieur. Dès lors, on pourrait concevoir la création d'une nouvelle administration se basant sur les commissariats de district actuels, mais ne prévoyant qu'un seul contrôle tutélaire. Ainsi, les contrôles exercés actuellement par les commissariats, respectivement par les services du ministère seraient regroupés dans une seule structure. A l'avenir, le Ministère de l'Intérieur pourrait se consacrer essentiellement à l'élaboration de la politique gouvernementale relative au secteur communal.

En outre, la Commission se prononce en faveur d'une augmentation substantielle des montants en dessous desquels les délibérations des conseils communaux ne sont plus soumises à approbation du Ministère de l'Intérieur. Ces montants s'élèvent actuellement à 3.800 euros pour les baux immobiliers dont la durée dépasse trois ans, respectivement à 7.500 euros dans les hypothèses suivantes:

- acquisitions d'immeubles ou de droits immobiliers,
- aliénations et échanges de biens, constitutions d'hypothèques,
- emprunts, garanties d'emprunts, ouvertures de crédits,
- ventes ou échanges de créances, obligations, capitaux et actions,
- projets de constructions, de grosses réparations, de démolition d'édifices communaux,
- transactions et conventions d'arbitrage.

##### 4.2.3.3. Redéfinir la fonction de commissaire de district

La Commission est favorable à une redéfinition de la fonction de commissaire de district. La création d'une administration unique avec plusieurs bureaux décentralisés aurait l'avantage de traiter la grande majorité des dossiers permettant ainsi une simplification et accélération du traitement et évitant les inconvénients résultant d'une appréciation disparate de situations semblables.

Par ailleurs, une telle administration devrait être dotée de nouvelles compétences d'administration générale en vue d'offrir un meilleur service aux usagers des services publics. En outre, celle-ci pourrait assumer la fonction de conseiller juridique des administrations communales.

## 5. Renforcer la coopération intercommunale

### 5.1. Lutter contre l'inégalité de fait des 118 communes du pays

On peut constater que le principe de l'autonomie communale rencontre aujourd'hui un certain nombre de difficultés lors de son application sur le terrain. Si une autonomie communale adaptée à l'évolution du pays et de sa société est donc incontestablement un objectif aussi louable que nécessaire, il ne faut pas se cacher qu'elle se heurte fonctionnellement, dans sa mise en pratique, à la difficulté de l'inéquité considérable des 118 communes du pays.

#### 5.1.1. SYVICOL

Le SYVICOL dresse le constat que *„les services offerts peuvent varier considérablement d'une commune à l'autre. L'on ne saurait nier, en effet, qu'en raison de la forte disparité du nombre d'habitants qui les composent, nous nous trouvons dans une situation différente selon que l'on vit, par exemple, dans des communes de respectivement 1.000 habitants et 15.000 habitants ou que l'on a à faire à des communes à forte implantation d'entreprises, génératrices de revenus ou encore à telles autres réduites économiquement à la portion congrue“*.

Aux yeux du SYVICOL, il serait *„illusoire de vouloir tendre à une stricte égalité des services à offrir à tous les habitants. Ceci ne devrait cependant pas nous empêcher de définir des standards minimaux de confort et de services que tout citoyen devrait pouvoir revendiquer dans n'importe quelle commune du pays. Force est de reconnaître que les structures, telles que nous les connaissons actuellement, ne sont pas adaptées pour permettre aux communes, défavorisées par leur taille, leur situation géographique ou leurs revenus, d'arriver à cette fin“*.

Enfin, le SYVICOL conclut que *„c'est donc sans esprit partisan qu'il convient d'aborder la question du renforcement de la collaboration entre communes et, pourquoi pas, d'avancer vers des réformes structurelles“*.

#### 5.1.2. FGFC

La FGFC propose de réaliser *„une réforme structurelle et organisationnelle des communes“*. Cette proposition est motivée par l'évolution de la société civile au cours des dernières décennies, évolution qui n'aurait pas été accompagnée d'une adaptation des structures communales, *„abstraction faite d'un faible effort de fusion au milieu des années soixante-dix“*.

D'après la FGFC, les habitants *„attendent de leur commune, quelle que soit sa taille, les mêmes services et facilités que ceux offerts par les plus grandes entités territoriales. Or, tous ces services ne peuvent pas être offerts en toute leur panoplie et à un coût économiquement raisonnable par de nombreuses collectivités locales de taille réduite. De nouvelles voies de collaboration entre communes doivent être devisées. Il ne doit pas forcément s'agir de fusion de communes, mais ces nouvelles formes de concentration des moyens pourraient, par exemple, se traduire par des accords passés entre communes par voie conventionnelle ou par la création de communautés urbaines ou rurales“*.

En outre, la FGFC estime que *„l'analyse de la strate des communes ne fait que confirmer le constat fondamental de l'inégalité substantielle des 118 communes luxembourgeoises en termes de population, de services, d'équipements, d'infrastructures et de moyens financiers et humains. Conséquemment, la question de la taille minimale que devrait avoir toute commune prendra une large place dans le débat afférent. C'est ainsi qu'à l'occasion de deux interpellations au sujet de la réforme des finances communales en séance de la Chambre des députés du 5 avril 2000 (27e séance), le Ministre de l'Intérieur a qualifié la discussion comme „ee vun den Haaptproblemer“ et il s'est demandé „ob d'minimal Gréisst, déi eng Gemeng muss hunn, fir gewëssen Aufgabe kënnen ze maachen, net en Deel vun der Äntwert op déi Froen ass, déi mir eis alleguer hei stellen““*.

Enfin, la FGFC se déclare ouverte à une *„réflexion visant un regroupement de communes, parce que l'efficacité des services communaux ne saurait que gagner d'une telle concertation, tout en soulignant qu'une telle action ne pourrait prêter prétexte à une réduction des effectifs“*. Une réforme structurelle des communes *„ne saurait se faire sans l'aval d'une réforme organisationnelle des services communaux“*.

## 5.2. Soutenir les fusions entre communes

Conformément à l'article 2 de la loi communale, la fusion de deux ou de plusieurs communes donne juridiquement naissance à une nouvelle commune. La fusion est concrétisée dans une loi ad hoc qui règle les conditions et les modalités de la fusion. Sur base de lois spéciales ont été créées à la fin des années soixante-dix les nouvelles communes de Wincrange, du Lac de la Haute-Sûre, de Junglinster et de Rambrouch. Ces communes ont pour point commun d'être nées de deux ou plusieurs petites communes.

### 5.2.1. SYVICOL

Le SYVICOL plaide pour un „*approfondissement du dossier de la fusion des communes*“. Il donne à considérer que „*depuis les fusions volontaires opérées en 1977 et 1978 (Wincrange, Rambrouch, Bavigne, Junglinster), les communes n'ont plus exprimé le désir formel de se regrouper (il ne nous a pas échappé que des pourparlers sont actuellement en cours), encore qu'au fil des années de nouvelles idées de coopération ont émergé. Citons, à titre d'exemple, la notion d'agglomération pour les communes entourant les centres urbains, ou encore les regroupements de communes au niveau cantonal ou régional*“.

Aux yeux du SYVICOL, „*le peu d'empressement pour une réforme de cette envergure résidait dans le fait qu'à l'époque la société était peut-être plus cloisonnée, moins mobile qu'aujourd'hui. Aussi l'esprit du clocher a-t-il évolué vers une conception plus large d'appartenance à des zones, contrées ou régions déterminées*“.

Ce processus se vérifierait par exemple dans le domaine de l'enseignement: les jeunes formés dans les nombreuses écoles centrales, intercommunales ou régionales, et se retrouvant ensemble dans les établissements postprimaires régionaux „*formeront des générations qui s'adapteront facilement à une modification du cadre de vie pour accepter sans difficulté une révision des structures politiques et administratives locales*“.

Dès lors, le SYVICOL reconnaît l'utilité et le bien-fondé des fusions. Toutefois, il faudrait l'assentiment des populations et des décideurs locaux, en l'occurrence les conseils communaux. „*Toute fusion ou regroupement doivent rester facultatifs, quitte à ce que le cadre des formes et des délimitations territoriales soit tracé au préalable. Il va sans dire qu'une incitation financière appropriée est la condition sine qua non pour réussir une entreprise de ce genre. Les communes veulent, bien entendu, disposer de moyens supplémentaires pour répondre aux défis administratifs et pour concrétiser les projets qu'ils pressentissent dans la perspective d'une union de leurs destinées.*“

### 5.2.2. CLAE

Le CLAE insiste sur la nécessité de sauvegarder le principe de l'autonomie communale. Cependant, „*un certain nombre de garde-fous voire de modifications des relations entre l'Etat et les communes*“ seraient nécessaires. Dans ce contexte, il soutient „*une autonomie et une décentralisation des compétences*“.

En outre, le CLAE est favorable à la création de communautés urbaines, surtout entre les plus petites communes. Il estime que le terme de fusion n'est pas trop indiqué, parce que „*chaque commune, quartier ou section a probablement son identité propre*“. De telles communautés urbaines permettraient une meilleure gestion du territoire, une réduction du nombre d'interlocuteurs au niveau des projets d'intérêt public ainsi qu'une rationalisation du nombre des infrastructures et des moyens financiers. Enfin, elles contribueraient à réaliser une „*meilleure politique locale d'intégration (loisirs, école, accueil, etc.)*“.

### 5.2.3. Commission des Affaires Intérieures

La Commission estime que la fusion de communes constitue un moyen, surtout pour les petites communes avoisinantes, de mener à bien leurs missions dans l'intérêt de leurs habitants. Il convient donc de stimuler les fusions. D'ailleurs, la Commission note avec satisfaction que des pourparlers en vue d'une fusion sont actuellement en cours. Il s'agit essentiellement des projets de fusion entre les communes de Bastendorf et de Fohren ainsi qu'entre les communes de Wilwerwiltz et de Kautenbach. Elle espère que d'autres communes vont suivre ces exemples.

Toutefois, les fusions doivent être réalisées sur une base volontaire, c'est-à-dire les conseils communaux des communes intéressées doivent initier le processus. En outre, la population locale doit être consultée par voie de référendum. Cela implique que l'Etat doit s'abstenir de décréter ou d'imposer des fusions aux communes. Si des communes sont disposées à fusionner de leur propre gré, alors l'Etat doit accompagner le processus de fusion, en soutenant financièrement et matériellement les communes intéressées. Cependant la Commission aimerait que les critères de distribution des subventions étatiques liés aux fusions soient définis à l'avance.

Enfin, la Commission est d'avis que les fusions de communes ne contribuent pas automatiquement au développement régional qui est un des principaux objectifs du présent débat. Dès lors, les communes qui ont fusionné sont invitées à coopérer avec d'autres communes sur un niveau régional.

Dans le contexte du renforcement de la coopération intercommunale, la Commission propose d'étudier la création d'un fonds régional. Un tel fonds permettrait de financer des projets à caractère régional et de stimuler une politique de régionalisation (cf. chapitre 1. Moyens financiers).

Un mécanisme alternatif de financement des projets régionaux résiderait dans la conclusion de contrats de développement présentés au chapitre 2 sous le point relatif à l'aménagement du territoire.

### **5.3. Intensifier la coopération sur le plan régional**

#### *5.3.1. Système actuellement en vigueur*

La loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes permet à deux ou plusieurs communes de s'associer sous forme d'un syndicat de communes en vue d'oeuvres ou de services d'intérêt communal. Cette loi précise les conditions requises pour créer un tel syndicat, celles nécessaires pour adhérer à un syndicat existant et celles à remplir pour se retirer d'un syndicat. Elle prévoit aussi la possibilité de dissoudre un syndicat existant. Elle règle encore en détail le fonctionnement des syndicats de communes qui constituent des établissements publics investis de la personnalité juridique.

A l'heure actuelle, le Grand-Duché dispose d'une soixantaine de syndicats de communes. La grande majorité des syndicats de communes a une vocation unique, c'est-à-dire qu'ils poursuivent une activité bien délimitée, comme par exemple la gestion d'une école ou d'un hôpital. Une minorité des syndicats de communes a une vocation multiple. Dans ce contexte, il convient de mentionner par exemple le Syndicat intercommunal *De Réidener Kanton* ainsi que le Parc Naturel de la Haute-Sûre. Ces syndicats se caractérisent par un objet social très large. Leurs activités touchent par exemple le développement économique, le tourisme, la culture, l'environnement.

L'article 25 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire prévoit que, pour les régions définies par le programme directeur, les communes peuvent décider de créer des syndicats de communes régionaux (à l'exemple du syndicat régional PROSUD) qui ont pour mission d'assurer le suivi et de participer à la mise en œuvre des plans directeurs régionaux.

Un premier syndicat de communes à caractère régional a été récemment constitué dans la région sud du pays. Des pourparlers sont actuellement en cours dans d'autres régions du pays.

La loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels autorise l'Etat et les communes syndiquées ou non à se constituer en syndicat pour l'aménagement et la gestion d'un parc naturel. Ce syndicat est administré par un comité qui comprend des représentants des ministères et administrations intéressés et des délégués des communes concernées par le parc naturel. Pour autant que la loi du 10 août 1993 n'y déroge pas, ce genre de syndicat est soumis au droit commun applicable aux syndicats de communes.

Un premier syndicat ayant pour mission l'aménagement et la gestion du Parc Naturel de la Haute-Sûre a été créé par arrêté grand-ducal du 16 avril 1999. La création d'un second parc naturel qui portera le nom „Parc Naturel de l'Our“ est en cours de procédure.

#### *5.3.2. Conclusions et recommandations*

##### *5.3.2.1. SYVICOL*

Le SYVICOL est d'avis que „les communes sont de plus en plus disposées à se regrouper en syndicats intercommunaux et à se rencontrer lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes au niveau régional. Qu'il nous soit permis d'ouvrir ici une parenthèse en rendant attentif à l'extrême lourdeur des procé-

*dures contenues dans la nouvelle loi sur les syndicats, laquelle mériterait d'être retouchée à certains endroits. S'il est reconnu que, dans certains cas, l'Etat déploie une volonté active pour la mise en œuvre de projets régionaux ou intercommunaux, il demeure néanmoins qu'une vision d'ensemble fait toujours défaut“.*

#### 5.3.2.2. ASC

L'ASC propose de réfléchir à une „concentration à un niveau supra-communal voire régional, dont la personnalité juridique resterait à définir (établissement public communal, communauté urbaine, communauté de communes, (super)-syndicat de communes, etc.) des missions élémentaires et vitales (aussi qualifiées de missions obligatoires ou de missions traditionnelles) ... afin d'assurer la présence et l'organisation de services publics collectifs équivalents à tous les citoyens du pays“.

Dans ce contexte, l'ASC propose de concentrer essentiellement les missions suivantes:

- la production et la distribution d'eau potable;
- l'assainissement et l'épuration des eaux usées;
- l'enlèvement et le recyclage des déchets ménagers;
- l'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire communal;
- la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie;
- la prévention des incendies et les services de sauvetage;
- la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie;
- les transports publics;

et, le cas échéant,

- l'enseignement communal;
- la culture, les sports et les loisirs;
- l'assistance sociale.

Aux yeux de l'ASC, il appartiendrait „au pouvoir législatif de déterminer le cadre légal des établissements autorisés à suppléer aux carences évidentes des pouvoirs locaux, souvent dépourvus des moyens adéquats pour assumer les devoirs provoqués par leurs concitoyens“. L'ASC note que des applications concrètes existent à l'étranger, comme par exemple: le service d'incendie organisé dans une communauté urbaine (à l'exemple des communes françaises), la gestion de stations d'épuration, la gestion d'écoles régionales de musique, etc. Notons que la FGFC déclare se rallier aux observations de l'ASC.

#### 5.3.2.3. Mouvement écologique

Le Mouvement écologique estime que le développement régional constituerait une plate-forme pour une collaboration renforcée entre l'Etat et les communes. Parallèlement aux débats sur une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les communes, il faudrait promouvoir plus spécialement les plans sectoriels et les plans régionaux.

En outre, le Mouvement écologique exige que l'Etat et les communes deviennent des partenaires égaux dans le cadre du développement régional. En tout état de cause, il faudrait satisfaire aux critères du développement durable.

#### 5.3.2.4. Commission des Affaires Intérieures

La Commission se prononce en faveur du renforcement de la coopération intercommunale sur le plan régional. Une coopération des communes au niveau régional constitue une nécessité absolue, car elle est susceptible d'offrir à tous les habitants du pays des conditions de vie similaires.

L'Etat ne doit pas imposer cette forme de coopération aux communes, mais il doit la stimuler par un cadre financier et juridique attractif. En effet, si plusieurs communes prennent la décision de collaborer au niveau régional, alors l'Etat doit leur accorder des ressources financières spécifiques.

En ce qui concerne les instruments de la coopération, la Commission propose la création de syndicats de communes à vocation multiple à une échelle régionale, c'est-à-dire les syndicats régionaux au sens

de l'article 25 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, il convient de respecter le découpage prévu par le programme directeur de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, il faut éviter un foisonnement du nombre de syndicats en procédant, le cas échéant, à un regroupement de certains syndicats qui poursuivent des activités similaires.

Après deux années d'application de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, la Commission propose de faire un bilan de cette législation afin de pouvoir, le cas échéant, procéder à des modifications ponctuelles. En effet, certains responsables communaux estiment que cette législation comporterait des lourdeurs au niveau procédural et des imperfections au niveau de la capacité financière des syndicats. Dans ce contexte, il convient de s'inspirer de la législation française qui prévoit la création de „communautés urbaines“ pour les grandes agglomérations, respectivement de „fédérations de communes“ pour les communes en milieu rural.

## **6. Répartir les missions entre l'Etat et les communes d'après le principe de subsidiarité**

### **6.1. Caractère artificiel de la distinction entre missions „obligatoires“ et „facultatives“**

#### *6.1.1. Situation actuelle*

Traditionnellement, le Ministère de l'Intérieur fait la distinction entre deux catégories de missions communales, à savoir:

- les missions „obligatoires“: l'aménagement du territoire communal, le pouvoir réglementaire et de police, la gestion de l'eau, la gestion de certains déchets, la voirie communale et la réglementation de la circulation, différentes missions en matière de protection de l'environnement, l'organisation de l'enseignement primaire et préscolaire, l'état civil, différentes missions d'assistance publique, les inhumations.
- les missions „facultatives“: l'enseignement musical, les installations et équipements sportifs, l'infrastructure touristique, les infrastructures d'accueil pour enfants (crèches, foyers de jour, cantines), les infrastructures en faveur de la jeunesse, les infrastructures pour le troisième âge, etc.

Aux yeux du Ministère de l'Intérieur, les missions facultatives des communes constitueraient des „services que les communes ont librement choisi d'offrir à leurs habitants sans y être obligées par le législateur. Il s'agit de services utiles ou agréables à la population, mais non indispensables. La plus ou moins grande offre d'une commune en services de ce genre dépend des moyens financiers dont dispose encore la commune après l'accomplissement en bonne et due forme de ses missions obligatoires“.

Par ailleurs, le Ministère de l'Intérieur estime que le pouvoir communal se trouverait „cantonné de par sa nature au territoire communal. Encore l'intérêt communal ne peut-il concerner que les objets purement locaux, à l'exclusion de ceux qui sont d'intérêt national. L'intérêt communal est un intérêt public pour la commune, c'est-à-dire pour la collectivité territoriale de ses habitants. Pour qu'un service puisse valoir comme étant d'intérêt communal, il faut que l'acte considéré en lui-même présente pour la communauté un intérêt direct et précis. Les missions facultatives des communes se situent donc à l'intérieur du cadre ainsi délimité de l'intérêt communal“.

Enfin, le Ministère de l'Intérieur note que „parmi les choix possibles de services facultatifs à offrir, les communes sont souvent guidées par la politique de l'Etat qui accorde pour l'investissement dans différents services une plus ou moins grande participation financière. Cette politique de l'Etat se trouve parfois fixée dans un cadre légal qui définit alors les conditions et modalités d'octroi de la subvention“.

#### *6.1.2. Position des organisations auditionnées*

La grande majorité des organisations auditionnées critiquent la distinction opérée par le Ministère de l'Intérieur:

La FGFC qualifie la différenciation entre missions „obligatoires“ et missions „facultatives“ de „désuète, parce que les habitants de toutes les communes attendent de leur administration le plus grand nombre de services possibles pour leur permettre de vivre en quiétude et commodité“. En outre, celle-ci dresse le constat que „de plus en plus de missions sont déléguées aux communes par les instances

étatiques“. Dans ce contexte, elle déplore le manque de concertation au préalable entre les ministères et les communes. Enfin, elle estime qu’*„un vrai partenariat devrait exister entre l’Etat et les communes“*.

D’autre part, le SYVICOL estime que *„l’énumération des missions obligatoires (l’aménagement du territoire communal, le pouvoir réglementaire et de police, la gestion de l’eau, la manutention de certains déchets, l’aménagement et l’entretien de la voirie communale, la réglementation de la circulation, différentes fonctions en matière de protection de l’environnement, l’organisation de l’enseignement primaire et préscolaire, l’état civil, différentes missions d’assistance publique, les inhumations) doivent prêter à discussion, puisque nous les avons héritées d’un passé éloigné“*. En outre, les principes du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et du décret du 16-24 août 1790 sur l’organisation judiciaire, *„autant qu’ils étaient appropriés à l’époque, ne répondent plus aux exigences d’une société qui attend aujourd’hui, de la part des communes, des services de proximité bien plus performants et autrement plus diversifiés“*.

En ce qui concerne les exigences de la société, le SYVICOL souligne les éléments suivants:

- l’enseignement précoce et les structures d’accueil parascolaires *„dont les parents d’élèves ont besoin pour concilier vie familiale avec activité professionnelle“*;
- les infrastructures comme les foyers sociétales, les installations sportives et les centres culturels qui, *„avec l’avènement de la civilisation des loisirs et l’extension progressive du temps libre, sont devenus des lieux d’épanouissement pour les uns et composantes de la santé publique pour les autres“*;
- les nouvelles technologies progressant *„à une allure vertigineuse et qui ne peuvent laisser les communes indifférentes, d’où l’obligation d’offrir des services appropriés aux habitants“*.

Enfin, le SYVICOL insiste sur le *„phénomène de brouillage des frontières“* entre les compétences de l’Etat et des communes. De plus en plus de missions nationales seraient transférées aux communes.

## **6.2. Lignes directrices pour répartir les missions**

La Commission estime que la répartition des missions entre l’Etat et les communes doit se faire en appliquant le principe de subsidiarité. Plus particulièrement, les missions pouvant être mieux réalisées au niveau local doivent être confiées aux communes. Il s’agit donc de déterminer les missions qui peuvent être exercées avec plus d’efficacité si elles sont exercées proches des citoyens.

Par ailleurs, la Commission insiste pour qu’un transfert de missions du niveau national au niveau communal s’opère de façon coopérative et transparente entre les acteurs concernés. En outre, un tel transfert doit comporter une compensation financière pour les communes. Il est encore souhaitable que les lois et règlements indiquent les conséquences financières pour les communes, ainsi que leur forme de financement.

Enfin, la Commission note que de plus en plus de biens et services, qui ont été traditionnellement conçus pour être fournis sur une base volontaire, prennent de fait un caractère obligatoire. En effet, aucune commune ne peut s’offrir de ne pas mettre à disposition de ses habitants des services culturels, pédagogiques, sportifs, etc. De tels services entraînent des charges financières importantes, notamment pour les petites communes. Par conséquent, il faut reconnaître la nécessité de définir des standards minima à fixer par voie législative. Dans ce contexte, il faut également établir un système de subventionnement qui soit transparent et qui s’applique de façon égale à toutes les communes.

Certains membres de la Commission suggèrent carrément de supprimer les termes *„missions obligatoires“* et *„facultatives“* puisque ceux-ci ne reflètent plus la réalité.

## **6.3. Quelques applications**

### *6.3.1. Pouvoir réglementaire et de police*

#### *6.3.1.1. Système actuellement en vigueur*

Le pouvoir réglementaire et de police constitue une mission originaire des communes qui découle des décrets de 1789 et 1790. L’article 50 du décret du 14 décembre 1789 donne aux communes la fonction de faire jouir les habitants des avantages 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. L’article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 énumère les objets de police confiés à la vigilance et à l’autorité des corps municipaux. Au fil du temps ces objets ont été complétés et précisés dans des lois spéciales.

A côté des matières de police dont le législateur a expressément laissé le soin aux conseils communaux de les régler, l'article 28 de la loi communale dispose que „*le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal*“. D'après Wilkin, l'intérêt communal comporte „*le nécessaire, l'utile et l'agréable de la collectivité communale. C'est une notion de fait qui varie dans le temps et dans l'espace*“.

Aux termes de l'article 29 de la loi communale, c'est le conseil communal qui fait les règlements communaux qui „*ne peuvent être contraires ni aux lois, ni aux règlements d'administration générale*“. La compétence communale en matière réglementaire et de police est limitée au territoire de la commune.

En cas d'urgence, les règlements peuvent être pris par le collège des bourgmestre et échevins ou même par le commissaire de district en cas de défaillance des autorités communales (art. 58 de la loi communale). L'exécution des lois, règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels, pour autant qu'ils ne concernent pas la police, relève de la compétence du collège des bourgmestre et échevins (art. 57, 1° de la loi communale).

Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du commissaire de district (art. 67 de la loi communale). En cas d'urgence, il peut requérir directement l'intervention de la force publique à charge d'en informer sans retard le commissaire de district. La réquisition se fait par écrit et les commandants sont tenus d'y obtempérer (art. 68 de la loi communale). La police des spectacles appartient également au bourgmestre (art. 71 de la loi communale).

La loi du 31 mai 1999 sur la police et l'inspection générale de la police a institué le corps de la police pour assurer la sécurité intérieure en veillant au maintien de l'ordre public et à l'exécution des lois et règlements. Cette loi règle également les relations de la police avec les autorités administratives responsables de l'ordre public, c'est-à-dire avec les bourgmestres et les commissaires de district. A cet effet sont créés des comités de prévention communaux ou intercommunaux et des comités de concertation régionaux.

### 6.3.1.2. Conclusions et recommandations

#### 6.3.1.2.1. *Un bilan globalement positif de la loi du 31 mai 1999 sur la police et l'inspection générale de la police*

D'une manière générale, la Commission des Affaires Intérieures estime que le bilan de la loi du 31 mai 1999 sur la police et l'inspection générale de la police, en vigueur depuis le 1er janvier 2000, est globalement positif. Dans ce contexte, un travail remarquable a été fourni par tous les acteurs dans un laps de temps relativement court afin de mettre en œuvre une réforme administrative que le Grand-Duché n'a pas encore connu jusqu'à ce jour. Cette réforme s'est faite sans que le service au public n'ait été perturbé et sans que les changements n'aient provoqué de réelles insatisfactions dans les rangs du personnel.

La Commission rappelle que la Police grand-ducale est axée dans une large mesure sur une régionalisation des services. Dans ce contexte, un certain nombre d'efforts restent à faire. Ainsi, il est nécessaire non seulement d'approfondir la police de proximité, mais de créer également dans chaque circonscription régionale (CR) des services de police technique chargés, au sein des services de recherche et d'enquête criminelle (SREC), du prélèvement systématique des traces et empreintes. En outre, la coordination des différents éléments de la nouvelle organisation régionale devrait encore être améliorée.

Enfin, la Commission insiste sur l'importance des relations qu'entretiennent les autorités communales avec les autorités policières dans le cadre de la prévention de la délinquance. Les instruments de concertation sont, au niveau local, les comités de prévention communaux ou intercommunaux et, au niveau régional, les comités de concertation régionaux. Afin de mener à bien les actions préventives, les acteurs concernés sont invités à recourir dans une large mesure à l'établissement de plans locaux ou régionaux de sécurité.

#### 6.3.1.2.2. *Charger les agents municipaux de la surveillance de l'exécution de certains règlements communaux*

La Commission est favorable à l'idée de confier la surveillance de l'exécution de certains règlements communaux (par exemple stationnement des véhicules, bâtisses etc.) à des agents municipaux. Les agents municipaux devraient être munis du pouvoir de dresser des procès-verbaux en cas d'infraction et

de prononcer, le cas échéant, des avertissements taxés. A cet effet, ceux-ci devraient bénéficier d'une formation adéquate.

Cette façon de procéder a notamment pour avantage de décharger les agents de la Police grand-ducale d'une partie importante de leur travail. Dès lors, le personnel policier pourrait se consacrer davantage à ses missions originaires qui sont le maintien de l'ordre et la lutte contre la criminalité.

#### 6.3.1.2.3. Améliorer la sécurité dans le domaine de la circulation routière

La Commission insiste sur le fait que toutes les mesures soient prises afin d'améliorer la sécurité dans le domaine de la circulation routière. Elle se rallie aux observations faites par la commission 5 „ordre public, sécurité, transport, circulation“ du SYVICOL:

*„Sur le territoire communal, des règlements d'urgence pourraient garantir une certaine sécurité surtout pour les piétons, mais il reste un certain doute concernant leur validité en cas d'accident. Les règlements d'urgence édictés par le collège échevinal présentent la particularité de prendre effet immédiatement. Ils cesseront de produire des effets s'ils ne sont pas confirmés par le conseil communal lors de sa prochaine séance. A ce sujet, une directive claire et compréhensible de la part des autorités compétentes supérieures faciliterait la décision à prendre par les responsables communaux.“*

### 6.3.2. Enseignement

#### 6.3.2.1. Système actuellement en vigueur

D'après l'article 23 de la Constitution, l'instruction gratuite est garantie à tout Luxembourgeois jusqu'à l'âge de 15 ans. L'enseignement secondaire est une compétence étatique, tandis que l'enseignement préscolaire et primaire constitue une compétence partagée entre l'Etat et les communes.

C'est aux communes que revient l'obligation de donner l'instruction primaire conformément à l'article 13 de la loi scolaire du 10 août 1912 ainsi que d'organiser le fonctionnement des écoles. Afin de garantir que toute personne reçoive la même instruction de base à travers le pays, c'est à l'Etat que revient le soin de définir les objets d'enseignement.

L'Etat édicte actuellement les normes détaillées concernant le contenu et les grands principes de l'organisation de l'enseignement primaire. Conformément à l'article 24 de la loi modifiée de 1912: *„Le Gouvernement établira pour chaque espèce d'école un plan d'études modèles indiquant la répartition des matières sur les diverses années d'études, le nombre d'heures à assigner à chaque branche dans les différentes classes ainsi que les programmes détaillés pour chaque cours, à l'exception de l'instruction religieuse dont le programme est arrêté d'accord avec le chef du culte.“*

*Si les convenances locales l'exigent, le Conseil communal pourra introduire des modifications au plan général d'études prescrit pour les écoles de la commune, sur l'avis de l'inspecteur et avec l'autorisation du Gouvernement.*

*L'horaire hebdomadaire ainsi que la tâche du personnel de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire seront fixés par règlement grand-ducal, le Conseil d'Etat entendu en son avis.“*

Par ailleurs, il revient à la commune de procurer l'infrastructure scolaire nécessaire à l'instruction préscolaire et primaire. En effet, l'article 13 de la loi modifiée de 1912 dispose que: *„Toute commune est tenue de faire donner l'instruction primaire conformément aux prescriptions de la présente loi, soit en établissant une ou plusieurs écoles dans chaque section, soit en créant une école commune pour plusieurs sections de la commune ou des communes limitrophes, d'accord avec les administrations communales intéressées. L'établissement ou la suppression d'une école ne peut avoir lieu qu'avec l'approbation du Gouvernement.“* D'après l'article 20 de la loi de 1912, *„chaque administration communale délibérera annuellement sur le mode d'organisation des écoles primaires de son ressort, conformément aux dispositions de la présente loi“.*

Le personnel enseignant quant à lui doit se conformer aux exigences de qualification telles qu'établies par l'Etat, afin de garantir un enseignement de qualité et de même niveau pour tous. La nomination des différents enseignants est effectuée par le conseil communal, sur l'avis de l'inspecteur et sous l'approbation du Gouvernement suivant les règles de la loi communale. Cette procédure permet

aux autorités locales de pouvoir choisir le/la candidat(e) qui leur semble convenir le mieux pour leur commune.

La surveillance de l'instruction de base (primaire) est exercée par le Gouvernement par le biais de la commission d'instruction et de l'inspection et par les communes à travers l'administration communale et la commission scolaire.

Les traitements des instituteurs de l'éducation préscolaire et des instituteurs de l'enseignement primaire sont réglés par la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des fonctionnaires de l'Etat. Ils sont avancés par l'Etat et restent, pour les deux tiers, à sa charge. Un tiers en est remboursé par les communes, dans les conditions fixées par le règlement du 6 avril 1922, modifié par celui du 6 février 1933.

### 6.3.2.2. Conclusions et recommandations

#### 6.3.2.2.1. SYVICOL

Dans son avis, la commission 3 „éducation, culture, sport, jeunesse“ du SYVICOL s'est interrogée si „à l'instar de l'enseignement secondaire, l'Etat ne devrait pas assurer la plénitude de l'organisation et du financement de l'éducation précoce et de l'enseignement préscolaire et primaire. Ceci permettrait en outre de prévoir au plan national une uniformisation de certaines matières selon les communes“. Une telle uniformisation concernerait par exemple l'horaire scolaire, le règlement de permutation du personnel enseignant, la rémunération des activités accessoires, la qualification à remplir par la deuxième personne dans l'éducation précoce, la surveillance dans les bus scolaires, le remplacement des catéchètes en cas d'absence des titulaires, ainsi que le problème des chargés de cours.

Il y a un désaccord au sein de la commission 3 sur la problématique suivante:

- Plusieurs membres critiquent l'annuelle lettre circulaire de printemps qui constituerait „*un carcan trop rigide*“ et qui étranglerait toute velléité d'initiative des communes dans le domaine de l'éducation. Ceux-ci plaident en faveur de l'application du principe de subsidiarité. Ainsi, „*l'Etat déterminerait seulement les objectifs et abandonnerait aux communes le choix des chemins pour parvenir à ces objectifs*“.
- Certains membres objectent que le système précité „*ne garantirait guère le même enseignement à tous les élèves, mais défavoriserait ceux des petites communes par rapport aux communes plus importantes et ceux des communes financièrement mieux portantes par rapport à ceux des communes plus pauvres*“.

Toutefois, la commission 3 affirme unanimement que „*si l'Etat devenait responsable du contenu et du financement de l'enseignement en soi, la responsabilité des communes devrait par contre rester entière en ce qui concerne l'obligation de mise à disposition des infrastructures scolaires indispensables, une subvention financière de l'Etat restant cependant acquise*“. Dans ce contexte, celle-ci critique le fait que les procédures administratives soient „*tellement longues et/ou compliquées que non seulement les constructions nouvelles, mais également les transformations durent bien trop longtemps*“.

En résumé, la commission 3 propose la répartition suivante des compétences entre l'Etat et les communes:

- Ministère de l'Education nationale: responsabilité pour le „*contenu de l'enseignement à tous les niveaux, pour son organisation et son financement*“;
- communes: responsabilité pour les „*infrastructures nécessaires, y compris les structures d'accueil*“;
- Ministère de l'Intérieur: subventionnement des infrastructures.

#### 6.3.2.2.2. Commission des Affaires Intérieures

D'une manière générale, la Commission estime que l'éducation constitue pour un pays l'un des plus importants défis. En effet, l'éducation constitue non seulement un atout capital pour l'insertion de ses citoyens dans le monde professionnel, mais représente encore un moyen puissant d'intégration susceptible d'influencer la cohésion sociale et constitue indéniablement un facteur d'épanouissement personnel. Ainsi, l'éducation constitue une priorité politique, et le succès du système éducatif conditionne bien d'autres domaines d'action de l'Etat.

– Enseignement préscolaire et primaire

La Commission estime que le contenu, l'enseignement et le financement de l'enseignement, y compris le subventionnement de l'infrastructure scolaire et des structures d'accueil, doivent relever de la responsabilité de l'Etat. Elle est d'avis que les communes doivent assurer la mise en place et l'entretien de l'infrastructure scolaire et des structures d'accueil. Dans ce contexte, elle propose une réforme des procédures administratives d'autorisation qui doivent être simplifiées et accélérées.

Ensuite, certains membres de la Commission sont favorables à la nomination du personnel enseignant par l'Etat et à la prise en charge intégrale de la rémunération du personnel enseignant par l'Etat. Ils sont d'avis que ces mesures permettent d'assurer non seulement une meilleure répartition du personnel de l'enseignement préscolaire et primaire sur le territoire national, mais également un renforcement de la transparence et de l'équité par l'instauration d'un principe „décideur payeur“ où la participation au financement devrait aller de pair avec le pouvoir de décision.

La Commission a consulté les syndicats des enseignants, le SEW (Syndicat Erziehung an Wissenschaft) et le SNE (Syndicat National des Enseignants), afin de connaître le point de vue des enseignants quant au transfert éventuel de la procédure de nomination des enseignants des communes vers l'Etat. Les positions des syndicats se résument comme suit: le SEW s'exprime contre une nomination étatique et se base sur les arguments de l'importance de la proximité entre enseignants et communes, du besoin de l'adaptation de l'école aux spécificités locales, de la fidélisation du personnel enseignant à la commune et du respect des préférences des enseignants quant à la commune et l'équipe dans laquelle ils enseignent. Le SNE s'exprime en faveur d'une nomination étatique à condition que la gestion et l'organisation de l'enseignement soient maintenues au niveau communal.

Ces positions divergentes s'ajoutent à celles des membres de la Commission qui sont en partie pour une nomination étatique, l'autre partie estimant que les procédures actuelles sont acceptables. La Commission ne saurait donc formuler une position unique en la matière.

Dans un ordre subsidiaire, la Commission propose de réformer la loi scolaire de 1912 en permettant non seulement aux communes, mais également aux syndicats de communes de recruter du personnel enseignant dans le cadre des écoles régionales.

Par ailleurs, la création de commissions scolaires, composées de membres élus issus du personnel enseignant et des parents d'élèves ainsi que d'un responsable enseignant dans les grands établissements scolaires, permettrait un vrai partenariat entre les différents acteurs.

– Education précoce

La Commission estime que l'éducation précoce, outre son rôle socialisant, permet de détecter et de remédier à des déficiences d'ordre social et linguistique. Cela suppose que les enfants concernés par ces problèmes soient repérés par des services extra-scolaires qui les dirigent vers l'éducation précoce. En plus, il faut que la participation soit volontaire et qu'il y ait suffisamment de personnel qualifié pour encadrer les enfants. En aucun cas, l'éducation précoce ne doit constituer une concurrence ou une alternative aux crèches.

### 6.3.3. Eau et assainissement

#### 6.3.3.1. Système actuellement en vigueur

Le décret du 14 décembre 1789 ordonne déjà aux communes de faire jouir les habitants notamment de la propreté et de la salubrité et le décret des 16-24 août 1790 ajoute et précise qu'il appartient aux autorités communales de prévenir, par les précautions convenables, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les épidémies et les épizooties. Le Ministère de l'Intérieur estime que „d'aucuns voient dans ces dispositions, destinées à assurer l'hygiène et la santé de la population, un devoir pour les communes de pourvoir à l'approvisionnement en eau des personnes habitant sur leur territoire et de veiller à l'évacuation des eaux usées“.

L'article 1er de la loi du 27 juin 1906 concernant la protection de la santé publique constitue la base légale de l'obligation qu'ont les communes de réglementer l'alimentation des agglomérations en eau potable et l'évacuation des eaux usées.

Afin d'assurer une fourniture d'eau répondant aux besoins de la population, la loi du 31 juillet 1962 ayant pour objet le renforcement de l'alimentation en eau potable du Grand-Duché de Luxembourg a

partir du réservoir d'Esch-sur-Sûre a autorisé l'Etat, le syndicat des eaux du Sud, le syndicat pour l'exploitation et l'entretien de la conduite d'eau des Ardennes et la Ville de Luxembourg à se constituer en syndicat pour l'établissement, l'entretien et l'exploitation de tous les ouvrages, installations mécaniques et canalisations destinées à la conduite d'eau potable provenant des eaux puisées dans le réservoir d'Esch-sur-Sûre.

La loi du 31 juillet 1962 fut modifiée en 1989 pour garantir la continuité de l'approvisionnement en eau potable des communes et syndicats de communes affiliés au syndicat, e.a. en cas de vidange du lac de la Haute-Sûre. Le syndicat fut ainsi autorisé à procéder à la construction et à l'exploitation d'ouvrages destinés au captage d'eaux souterraines et d'eaux de surface ainsi qu'au traitement et à l'adduction de ces eaux vers les réseaux du syndicat ou de ses membres.

L'obligation des communes en matière de gestion et de protection des eaux a été précisée par la loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau. Dans le cadre de cette loi qui édicte les normes détaillées concernant la lutte contre la pollution des eaux et leur régénération, les communes sont particulièrement sollicitées en matière d'assainissement des eaux. D'après le Ministère de l'Intérieur, ceci s'expliquerait par le fait qu'on *„ne saurait laisser l'entière responsabilité dans ce domaine à l'Etat, alors que les communes de par leur politique d'urbanisation et d'industrialisation, sont responsables de la majeure partie des eaux usées produites sur leur territoire“*.

Ainsi, l'article 15 de la loi du 29 juillet 1993 prévoit que *„les communes sont tenues de collecter, d'évacuer et d'épurer les eaux usées produites sur leur territoire“*. Le Ministère de l'Intérieur estime que *„de cette obligation à charge des communes résulte nécessairement pour elles la mission de construire des installations servant à l'évacuation et à l'épuration des eaux usées. L'Etat n'a jamais laissé tomber les communes dans ce domaine vital, mais bien au contraire il a soutenu les initiatives locales notamment en subventionnant à 90% la construction de nouvelles stations d'épuration“*.

En ce qui concerne les compétences de l'Etat en matière de gestion de l'eau, le gouvernement entend *„garantir la disponibilité de cette ressource vitale à long terme, en améliorer la qualité et promouvoir son utilisation rationnelle“*. A cet effet, la loi du 29 juillet 1993 a confié au Gouvernement la mission d'arrêter sous la forme d'un plan national de gestion des eaux un programme directeur pour la protection des eaux souterraines et superficielles. La même loi prévoit la création de zones de protection autour des points de prélèvement d'eaux destinées à l'alimentation humaine et de secteurs de protection des eaux souterraines et superficielles exploitables. Des règlements grand-ducaux pourvoient à la création et à la délimitation de ces zones et secteurs et déterminent les servitudes et mesures nécessaires à leur réalisation.

Une réorganisation des compétences ministérielles est intervenue en 1999. En effet, le Gouvernement a opté pour une réforme complète des structures de gestion actuelles *„afin de créer l'instrument nécessaire à une véritable gestion intégrée de l'eau“* et a placé cet instrument sous la compétence du Ministre de l'Intérieur. Désormais les *„différents aspects ayant trait à l'économie de l'eau“* tant au niveau de sa politique qu'au niveau de ses administrations sont donc regroupés sous la compétence d'un seul ministère. Comme l'approvisionnement en eau potable et l'épuration des eaux usées sont des *„activités de service public de tout premier ordre, l'on comprendra aisément pourquoi les instances étatiques souhaitent garder une surveillance permanente et efficace sur les activités de ce domaine vital“*.

### 6.3.3.2. Conclusions et recommandations

La Commission des Affaires Intérieures estime que l'extraction et la production de l'eau devraient en principe être organisées au niveau régional. De façon exceptionnelle, l'extraction et la production de l'eau sont à organiser à un niveau communal pour les sources soit qui appartiennent à une commune, soit qui sont mises en valeur par un syndicat de communes. Les taxes communales concernant l'approvisionnement en eau doivent s'orienter au coût réel du service offert.

En ce qui concerne l'assainissement de l'eau, certains membres de la Commission sont d'avis que cette activité doit rester dans le domaine du secteur public. Ils proposent ainsi de départager les compétences comme suit: les communes continuent à prendre en charge la collecte des eaux usées et l'Etat se chargera du traitement des eaux usées. Cette répartition des compétences se justifie à leurs yeux essentiellement par la nécessité d'appliquer en matière d'épuration des eaux usées des critères identiques pour tout le pays et répondant à des standards de qualité élevés. Dans ce contexte, il convient d'examiner également les attributions et les moyens de la nouvelle *„Administration de la Gestion de l'Eau“* que le projet de loi No 4998 entend créer.

D'autres membres de la Commission s'opposent toutefois à ce changement et affirment que la nouvelle structure des syndicats, une fois généralisée sur l'ensemble du territoire national, devrait fonctionner de façon idéale. De plus, ils trouvent plus logique que les communes soient en charge du cycle complet de l'eau et ne voient pas d'avantage à une gestion de l'assainissement de l'eau par l'Etat.

La majorité de la Commission accepte finalement de s'accorder sur le maintien de la gestion du cycle complet de l'eau au niveau des communes à condition que l'Etat garantisse une continuation de ses aides financières dans les proportions actuelles et/ou adhère à un syndicat mixte à l'exemple du SEBES.

La Commission souhaiterait que l'Etat mette en place un système de contrôle afin de garantir que les coûts de la gestion de l'eau correspondent aux prix du marché.

Enfin, la Commission propose d'examiner l'abolition de la taxe de canalisation communale et l'introduction d'une taxe nationale identique dans tout le pays.

#### 6.3.4. Environnement

L'environnement naturel et humain et sa protection constituent un domaine très vaste qui a des répercussions sur la plupart des activités exercées par l'homme.

Les décrets de 1789 et 1790 confient déjà aux communes la mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics. Elles sont plus particulièrement chargées du nettoyage des lieux publics, de l'enlèvement des encombrements, d'interdire ce qui peut causer des exhalaisons nuisibles, de réprimer et de punir les délits contre la tranquillité publique.

##### 6.3.4.1. Gestion des déchets

###### 6.3.4.1.1. Système actuellement en vigueur

En vertu de l'article 50 du décret du 14 décembre 1789, les communes sont tenues „*de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté et de la salubrité*“. Cette obligation est encore confortée par le décret des 16-24 août 1790 qui régleme le nettoyage et l'enlèvement des encombrements sur le territoire communal.

Un siècle plus tard, la loi du 27 juin 1906 prévoit dans son article 1er que les communes sont tenues d'édicter des prescriptions réglementaires relatives à l'évacuation des matières usées. Cette mesure fut pendant près d'un siècle le cadre légal unique dans lequel la politique en matière de déchets s'est conçue au niveau communal.

A la fin du XXe siècle, la nécessité d'élaborer un concept global pour la gestion des déchets a abouti à la loi du 17 juin 1994 définissant le plan national et les plans sectoriels de gestion des déchets. Ledit concept prévoit une compétence partagée entre l'Etat et les communes en matière de gestion des déchets non ménagers. Les déchets purement ménagers, ainsi que les déchets encombrants et assimilés, restent de la compétence exclusive des communes qui doivent prendre en charge leur gestion complète.

La gestion de la fraction de déchets dite problématique incombe conjointement aux autorités nationales et communales. Alors que les collectivités locales sont tenues d'organiser la collecte et l'entreposage de ces substances conformément à l'article 18 de la loi du 17 juin 1994, l'Etat veille à la mise à disposition des infrastructures d'entreposage et de traitement.

Le compostage des déchets organiques tombe sous la responsabilité des communes suivant l'article 19 de la même loi, de même que la mise à disposition des infrastructures nécessaires pour la collecte sélective (en général les parcs à conteneurs) des déchets dits inertes.

L'article 21 de la loi impose à l'autorité nationale la prise en charge des déchets industriels, commerciaux et artisanaux.

Il en est de même des déchets hospitaliers et assimilés, des résidus d'épuration et d'élevage ainsi que des carcasses de voitures dont la gestion relève des autorités étatiques conformément aux articles 22, 23 et 24 de la loi du 17 juin 1994.

Il est évident que le contrôle de l'application des dispositions législatives précitées, ainsi que la recherche et la constatation des infractions incombent aux autorités nationales en vertu des articles 25 et suivants de la loi-cadre.

#### 6.3.4.1.2. Conclusions et recommandations

Afin de garder un parallélisme des formes avec la proposition de répartition des compétences en matière d'eau usée, la Commission des Affaires Intérieures propose pour les déchets ménagers un modèle similaire. En effet, les communes doivent rester responsables de la collecte des déchets ménagers. Une partie des membres de la Commission proposent de rendre l'Etat, ou le cas échéant un syndicat mixte, responsable du traitement des déchets ménagers. Leur argumentation est basée sur l'idée que l'Etat disposerait de moyens techniques et scientifiques dans le domaine du traitement des déchets plus avancés que les communes.

D'autres membres de la Commission s'opposent toutefois à ce changement: les syndicats intercommunaux actuellement en charge du traitement des déchets travaillent de façon efficace et disposent des connaissances de spécialistes dans ce secteur.

Finalement, comme pour l'assainissement de l'eau, la majorité des membres de la Commission des Affaires Intérieures accepte que les communes soient en charge du traitement des déchets ménagers à l'avenir à condition que l'Etat s'engage à maintenir le niveau d'aides financières qu'il leur a accordé jusqu'ici et/ou fasse partie d'un syndicat mixte à l'exemple du SEBES.

Par ailleurs, la Commission est d'avis que le financement du système de gestion des déchets doit reposer sur le principe du „pollueur payeur“. En effet, le principe du „pollueur payeur“ présente un double avantage. D'une part, ce principe incite les ménages à être plus vigilants et plus économes. D'autre part, il permet aux communes de couvrir les frais engendrés. Voilà pourquoi, les taxes communales concernant l'enlèvement des déchets doivent être transparentes et équitables. Dès lors, ces taxes doivent permettre de couvrir le coût réel du service offert. La Commission souhaiterait que l'Etat mette en place un système de contrôle afin de garantir que les coûts de la gestion des déchets correspondent aux prix du marché.

#### 6.3.4.2. Lutte contre la pollution de l'air

Le décret du 16-24 août 1790 a confié à la vigilance et à l'autorité des communes l'interdiction de ne rien jeter qui puisse causer des exhalaisons nuisibles. La loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère dispose que des règlements grand-ducaux fixeront les mesures à prendre en vue de surveiller, prévenir, réduire ou supprimer la pollution de l'atmosphère. En même temps, elle désigne les agents étatiques qui peuvent rechercher et constater les infractions en la matière.

La loi du 10 juin 1999 est relative aux établissements classés dont les objectifs sont notamment de réaliser la prévention et la réduction intégrées des pollutions en provenance des établissements et de promouvoir un développement durable. Cette loi donne compétence respectivement au ministre ayant dans ses attributions l'environnement pour autoriser les établissements des classes 1, 3, 3A et 3B et aux bourgmestres pour autoriser les établissements de la classe 2. En ce qui concerne les établissements de la classe 1, les communes interviennent dans la procédure d'autorisation en procédant à la publication des demandes et à une enquête de commodo et incommodo. Le collège des bourgmestre et échevins est par ailleurs appelé à émettre son avis sur le dossier qui lui est soumis.

La Commission des Affaires Intérieures rappelle que la Chambre des Députés a approuvé le Protocole de Kyoto en 2001. La mise en œuvre du plan de stratégie national pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> fait appel à une participation accrue des communes.

#### 6.3.4.3. Protection de la nature

D'une manière générale, la Commission des Affaires Intérieures estime que l'Etat doit définir le cadre de la politique en matière de protection de la nature. Toutefois, les objectifs arrêtés par ce cadre ne pourront être atteints qu'avec le soutien et la participation des autorités locales qui connaissent les spécificités de la région.

Dès lors, la Commission peut souscrire aux objectifs poursuivis par le projet de loi No 4787 concernant la conservation des habitats naturels, de la flore et de la faune (transposition d'une directive européenne) et modifiant la loi modifiée du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. En effet, ce projet de loi fait largement appel à la collaboration des communes en matière de conservation du paysage, de la flore et de la faune. A titre d'exemple, les dispositions du chapitre VII du projet habilite les communes à proposer la création de zones protégées. En outre, le

projet vise à inscrire deux aides nouvelles (à hauteur de 75%, respectivement de 50% des frais occasionnés) qui peuvent être attribuées par le fonds pour la protection de la nature aux communes ou syndicats de communes qui s'engagent en matière de définition et de réalisation de telles zones protégées.

Ensuite, la Commission est favorable à la création de services en charge de la protection de la nature sur le plan local. Toutefois, elle constate que la plus grande majorité de communes ne disposent pas, au vu de leur envergure et de leur tissu économique propre, de suffisamment de moyens personnels et financiers pour créer un service en charge de la protection de la nature. Pour ces communes, elle propose une coopération au niveau régional. Pour les plus grandes communes, la création de services propres serait concevable.

Dès lors, la Commission peut aviser favorablement l'amendement de la Commission de l'Environnement au projet de loi No 4787. Ledit amendement est libellé comme suit:

*„Il est créé un réseau de structures scientifiques régionales disposant d'une cellule de coordination nationale, placée sous l'autorité du ministre. Ce réseau collabore avec les administrations concernées, les communes, les syndicats de communes ayant comme objet la protection de la nature et les associations agréées en vertu de l'article 69.*

*Il a pour mission:*

- 1. de fournir les données scientifiques requises par la mise en œuvre de réseau Natura 2000 et pour l'élaboration du plan national concernant la protection de la nature défini à l'article 55;*
- 2. d'assurer le suivi scientifique et technique du régime d'aides financières ayant pour objet la sauvegarde de la diversité biologique instauré en vertu de l'article 57;*
- 3. de suivre les changements au niveau des populations de la flore et de la faune sauvages et de surveiller l'état de conservation des habitats naturels et des espèces figurant aux annexes 1 et 2;*
- 4. d'élaborer des concepts de protection de la nature au niveau régional et communal;*
- 5. de conseiller les communes et les syndicats de communes en matière de protection de l'environnement naturel.*

*Les frais afférents sont pris en charge par l'Etat, les communes et les syndicats de communes concernés. La participation des partenaires est définie dans le cadre de conventions.“*

En matière de conservation de la diversité biologique, les biotopes d'importance locale ou régionale constituent d'importants corridors de liaison avec les habitats d'intérêt national. On se rend compte que l'Administration des Eaux et Forêts procède à la mise en oeuvre de grands projets, mais rencontre des difficultés pour assurer la protection et la gestion des petits habitats. La Commission est d'avis qu'il serait utile de confier des missions spécifiques soit à l'Etat, soit aux communes. La répartition des missions pourrait se faire suivant les critères appliqués dans certains Etats étrangers, comme par exemple le statut de protection (européen, national, communal), type d'habitat ou envergure du projet.

#### 6.3.4.4. Gestion des forêts

L'audit organisationnel de l'Administration des Eaux et Forêts, présenté en juillet 2001, renseigne que: *„Le plan d'aménagement, outil de planification et de contrôle essentiel à la gestion d'une forêt, fait défaut pour la plupart des forêts soumises au régime forestier. Il s'ensuit que les plans de gestion (programmes annuels de travaux en forêt) manquent de base d'orientation et que les forestiers ont du mal à réaliser une véritable gestion multifonctions des forêts.“*

Les auditeurs formulent les recommandations suivantes:

- „- procéder à l'établissement d'un „Plan Forestier National“ en instaurant une plate-forme de dialogue entre acteurs et intéressés des thèmes forestiers;*
- rechercher dans ce cadre un consensus national en matière de l'utilisation durable des ressources en bois en accord avec les fonctions écologiques et sociales des forêts;*
- renforcer la direction (de l'Administration des Eaux et Forêts) dans ses missions de coordination et de contrôle;*
- déclarer comme prioritaire l'établissement de plans d'aménagement, fondement d'une gestion forestière durable;*
- instaurer un système de contrôle ex post des plans de gestion des forêts.“*

Dans ce contexte, la Commission des Affaires Intérieures estime que la question du rôle des communes dans la gestion des forêts mérite un examen approfondi. S'il paraît légitime que les communes restent responsables de la gestion des forêts communales, il convient toutefois de favoriser la coopération entre les communes, ainsi que la concertation et la collaboration des communes avec l'Administration des Eaux et Forêts en matière de gestion des forêts. Dans ce contexte se pose également la question de l'opportunité et du niveau adéquat des subventions étatiques au bénéfice des communes qui seraient seules responsables pour la gestion de leurs forêts.

L'article 11 du règlement grand-ducal du 31 juillet 1995 portant exécution de l'article 27 de la loi du 7 avril 1909 sur la réorganisation de l'Administration des Eaux et Forêts prévoit que le matériel de bureau nécessaire dans l'intérêt du service est fourni au préposé forestier par l'administration. L'audit précité a cependant retenu *„l'existence d'une situation de déficience grave au niveau des conditions et de l'environnement de travail du préposé forestier. L'Etat, et avec lui l'Administration des Eaux et Forêts, n'ont à ce jour pas solutionné ni engagé de réelles démarches pour pallier les déficits manifestes qui existent au niveau de l'équipement des triages“*. Ainsi, il est noté que *„seulement 21% des préposés ont leur lieu de travail (bureau) dans un local mis à disposition par l'Etat et que 26% travaillent dans des locaux mis à disposition par la commune de leur triage“*. Dès lors, la Commission, à l'instar des auteurs de l'audit élargi, préconise une mise en application immédiate de l'article 11 du règlement grand-ducal précité. Elle souligne que les préposés forestiers sont des agents de l'Etat qui ne dépendent pas des communes.

Pour ce qui est des orientations futures des missions de l'Administration des Eaux et Forêts, notamment dans le cadre de la gestion des forêts, la Commission estime opportun et nécessaire de procéder à une étude approfondie des recommandations contenues dans l'audit en concertation avec les communes. Dans ce contexte, il convient de favoriser la coopération entre les communes ainsi que la collaboration entre les communes et l'Administration des Eaux et Forêts.

### 6.3.5. Energie

La loi du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie retient comme objectifs principaux *„la promotion des économies d'énergie et l'utilisation rationnelle dans tous les secteurs“* et *„la réduction de la dépendance des énergies classiques par la promotion de l'utilisation des énergies nouvelles et renouvelables, l'utilisation des installations de co-génération et la production autonome d'énergie primaire et secondaire“*. Dans son article 15, cette loi prévoit expressément que *„le gouvernement fixe les principales lignes directrices concernant l'élaboration et le contenu des concepts énergétiques nationaux, régionaux et communaux“*. Finalement, l'article 16 de cette même loi retient que *„le gouvernement participe au financement des concepts énergétiques régionaux ou communaux“*.

La faculté d'initiative des communes en matière de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de la promotion des énergies renouvelables est clairement esquissée dans la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement. Ainsi, d'après les dispositions de l'article 4 de cette loi, le Ministre de l'Environnement est autorisé à participer, par le biais dudit fonds, jusqu'à concurrence de 50% au financement de projets dont les promoteurs sont une ou plusieurs communes ou un syndicat de communes.

Dans la même lignée s'inscrit le règlement grand-ducal du 28 décembre 2001 instituant une prime d'encouragement écologique pour l'électricité produite à partir de l'énergie éolienne, hydraulique, solaire et de la biomasse. Ce règlement reconnaît explicitement le rôle précurseur que jouent les communes en matière de promotion des énergies nouvelles et renouvelables.

Dès lors, la Commission des Affaires Intérieures conclut que les communes ont un rôle considérable à jouer dans la mise en place progressive de concepts énergétiques alternatifs conférant une place importante non seulement aux économies d'énergie, mais également à la production d'énergies alternatives et renouvelables. Dans ce contexte, l'intérêt et la nécessité d'une implication active des communes dans la mise en place de modèles énergétiques alternatifs reposent sur la production et l'utilisation d'énergies renouvelables qui sont expressément reconnues par la législation applicable en la matière.

Par ailleurs, la Commission invite les communes à contribuer à une politique de l'approvisionnement en énergie qui soit écologique. Finalement, elle estime que les communes doivent avoir la possibilité d'organiser elles-mêmes leur politique énergétique. Ceci contribuerait à une utilisation rationnelle de l'énergie, une diversification de la production de l'énergie, surtout des énergies renouvelables, une

meilleure rentabilisation pour les communes, ainsi qu'une meilleure information de la population en vue d'une sensibilisation concernant la consommation d'énergie.

### 6.3.6. Services sociaux

#### 6.3.6.1. Système actuellement en vigueur

L'assistance publique est l'un des domaines de compétence primordiaux des communes. La charge des communes dans ce domaine a été allégée au fil du temps par la prise en charge par l'Etat d'une partie des missions relevant de l'assistance publique. Il y a aujourd'hui une compétence partagée dans ce domaine entre l'Etat et les communes.

Une des plus anciennes institutions en matière d'assistance publique sont les hospices civils. La loi du 16 vendémiaire an V (7 octobre 1796), qui conserve les hospices dans la jouissance de leurs biens et règle la manière de les administrer, place les hospices sous la surveillance immédiate des communes. Les hospices communaux sont au nombre de cinq: Luxembourg, Echternach, Grevenmacher, Remich et Wiltz. Ce sont des établissements publics placés sous la surveillance des communes et soumis à la loi précitée du 16 vendémiaire an V et à celle du 16 messidor an VII (4 juillet 1799) relative à l'administration des hospices civils, ainsi qu'au décret du 7 germinal an XIII (28 mars 1805) relatif au renouvellement des administrations des pauvres et au décret du 31 juillet 1806 concernant les fondateurs d'hospices et autres établissements de charité, tel que ces dispositions ont été modifiées et complétées notamment par la loi communale du 13 décembre 1988.

Une autre institution communale en matière d'assistance publique qu'on trouve dans chaque commune est l'office social, jusqu'en 1986 dénommé bureau de bienfaisance. La base légale des offices sociaux actuels est ancrée dans l'arrêté royal grand-ducal du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des bureaux de bienfaisance, tel qu'il a été modifié par la suite, notamment par la loi communale du 13 décembre 1988. Les offices sociaux sont chargés de l'administration des biens affectés aux pauvres et de la distribution des secours.

Par ailleurs, la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours impose aux administrations communales l'obligation d'organiser les secours publics aux nécessiteux et de prendre, suivant les circonstances, des mesures pour occuper les indigents valides à des travaux d'utilité locale ou pour leur procurer un travail salarié.

La compétence communale en matière d'assistance publique a été quelque peu allégée par la création d'un Fonds national de solidarité par la loi du 30 juillet 1960 et par la loi du 26 juillet 1986 portant notamment création du droit à un revenu minimum, loi qui a été remplacée par celle du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti. Il existe donc actuellement une compétence partagée entre l'Etat et les communes en cette matière et une étroite collaboration entre les deux acteurs définie par les procédures légales ad hoc.

#### 6.3.6.2. Conclusions et recommandations

Bien que les communes soient tenues par la loi à organiser „*les moyens convenables de donner des secours publics aux nécessiteux*“ (loi du 28 mai 1897), la Commission des Affaires Intérieures constate que l'assistance publique semble poser des difficultés dans maintes communes. En outre, les commissions consultatives des affaires sociales fonctionnent rarement de manière satisfaisante.

Dès lors, la Commission propose de réformer la législation sur les offices sociaux, afin de l'adapter aux réalités actuelles. Dans un souci d'une plus grande efficacité, il faudrait davantage de professionnalisme, d'une part, au niveau de l'organisation des secours publics aux nécessiteux et, d'autre part, au niveau des mesures visant à occuper les indigents ou à leur procurer du travail.

En outre, la Commission propose une régionalisation des services sociaux. Dans ce cadre, les infrastructures et le fonctionnement des offices sociaux pourraient être réglés par un plan sectoriel et financés par un fonds régional qui resterait à créer. Outre la prise en charge sociale et l'allocation du revenu minimum garanti (RMG), l'office social devrait fonctionner sous forme de guichet unique informant sur les services sociaux et les aides sociales disponibles au niveau local et national.

Ensuite, la Commission propose d'étudier la question d'un transfert de certains services sociaux actuellement sous l'autorité de l'Etat au niveau local. L'objectif recherché serait la création de services

dynamiques et efficaces. En effet, les besoins en matière notamment de crèches, de foyers de jours et d'aide sociale peuvent mieux être évalués par les autorités locales qu'au niveau national. De même, on pourrait s'imaginer que les cellules d'évaluation prévues dans le cadre de l'assurance dépendance soient gérées au niveau local par l'intermédiaire des offices sociaux.

### 6.3.7. Aménagement du territoire

#### 6.3.7.1. Système actuellement en vigueur

Les principaux textes législatifs sont:

##### 6.3.7.1.1. *Loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes*

Cette loi détermine les règles et procédures suivant lesquelles doit s'opérer l'aménagement des villes et communes. L'initiative pour faire des projets d'aménagement appartient tant aux autorités communales qu'à d'autres promoteurs publics ou privés. Cependant, la décision est réservée dans tous les cas au conseil communal sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur et, le cas échéant, du Ministre ayant l'environnement dans ses attributions.

Notons que le projet de loi No 4486 concernant l'aménagement des communes vise une amélioration qualitative de l'urbanisme. En outre, il mettra à la disposition des communes de nouveaux instruments et moyens. Enfin, il va simplifier les procédures administratives d'autorisation.

##### 6.3.7.1.2. *La loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire*

L'article 1er de cette loi dispose que: „*L'aménagement du territoire poursuit le développement du territoire national en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent. Il a pour objectif d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles.*“

La loi prévoit essentiellement quatre instruments, à savoir le programme directeur d'aménagement du territoire, les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels ainsi que les plans d'occupation du sol.

En ce qui concerne les plans directeurs régionaux, la procédure établie par l'article 9 peut se résumer comme suit:

- élaboration du projet de plan directeur régional par un groupe de travail composé de représentants de l'Etat et des communes concernées;
- avis des communes concernées: le collège des bourgmestre et échevins tient au moins une réunion d'information avec la population en présence du Ministre de l'Intérieur ou de son délégué;
- avis du conseil supérieur de l'aménagement du territoire;
- avis du comité interministériel de l'aménagement du territoire;
- déclaration par le Ministre de l'Intérieur au nom du Gouvernement à la Chambre des Députés;
- règlement grand-ducal rendant obligatoire le plan;
- publication du plan au Mémorial.

Suivant l'article 19, les plans directeurs régionaux modifient de plein droit les projets ou plans d'aménagement communaux non conformes aux plans déclarés obligatoires par règlement grand-ducal.

Enfin, l'article 25 prévoit la création de syndicats communaux régionaux à l'initiative soit des communes, soit du Ministre de l'Intérieur. Ces syndicats ont pour mission „*d'assurer le suivi et de participer à la mise en oeuvre des plans directeurs régionaux*“.

#### 6.3.7.2. Conclusions et recommandations

D'une manière générale, la Commission des Affaires Intérieures partage les grandes lignes et orientations définies par le Gouvernement au niveau du programme directeur d'aménagement du territoire que le Ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire a présenté à la Chambre des Députés le 20 mars 2003. Ledit programme directeur met en avant non seulement la planification régio-

nale, mais également une réorganisation de la structure territoriale en fonction de la déconcentration concentrée.

#### 6.3.7.2.1. *Stimuler la régionalisation*

La Commission estime que les communes elles-mêmes doivent se rendre compte du besoin d'action au niveau régional. Toutefois, l'Etat doit soutenir activement le processus de régionalisation. La politique de soutien de l'Etat doit se concrétiser à cinq niveaux d'intervention, à savoir l'initiation, l'accompagnement, la consultation, la coordination et l'aide financière.

##### – Dynamiser le processus d'élaboration des plans directeurs régionaux

Actuellement, sept plans directeurs sectoriels sont en cours dont six ont déjà entamé la procédure prévue par la loi. Par contre, pour les plans directeurs régionaux, aucun n'a encore dépassé le stade informel de la conférence régionale, voire de l'analyse forces-faiblesses.

La Commission déplore les retards au niveau de l'élaboration des plans directeurs régionaux. Vu que la loi concernant l'aménagement du territoire ne pourra pleinement sortir ses effets qu'au moment où les six projets de plans régionaux prévus par le programme directeur seront achevés, elle juge primordial de dynamiser le processus d'élaboration des plans directeurs régionaux.

##### – Promouvoir la conclusion des contrats de développement

Par rapport aux instruments réglementaires de l'aménagement du territoire que sont les plans directeurs et les plans d'occupation du sol, les contrats de développement ont l'avantage d'être un instrument plus souple, plus adapté et différencié selon les régions. En effet, les contrats de développement constituent un dispositif permettant aux acteurs régionaux, c'est-à-dire aux syndicats de communes régionaux, de mettre en œuvre leur politique régionale. Bien entendu, les modalités précises de tels contrats restent à définir, de même que les matières qu'ils peuvent couvrir et la valeur juridique exacte de ces instruments.

Le contrat de développement est censé déterminer pour le moyen terme les objectifs du développement économique ainsi que l'offre en infrastructures sociale, sportive et culturelle des régions. Ainsi, il revalorise non seulement l'autonomie communale, mais il permet également de rendre opérationnel les plans directeurs régionaux par un nouveau système de cofinancement. Par ailleurs, il constitue une expression forte de la décentralisation. Dès lors, il appartient aux syndicats régionaux de communes de prendre l'initiative de leur élaboration et de déterminer les actions qu'ils envisagent de réaliser en propre.

Après négociation et accord entre les syndicats régionaux de communes, l'Etat doit allouer une aide financière déterminée. En ce qui concerne l'allocation des crédits destinés aux contrats de développement, le Ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions doit coordonner et assurer le suivi du Gouvernement.

La Commission propose de revoir la pratique actuelle des crédits alloués individuellement par chaque ministère par poste de dépenses sectorielles. Elle suggère de remplacer progressivement cette pratique par une logique de crédits globalisés et fongibles, attribués par région en fonction des projets et besoins qui y auront émergé préalablement. Ainsi, la plupart des ministères pourraient territorialiser une partie de leurs crédits.

#### 6.3.7.2.2. *Réorganiser la structure territoriale par la création de centres de développement et d'attraction*

La recherche d'une déconcentration concentrée est l'un des grands principes définis par le programme directeur en vue de préparer une nouvelle organisation de l'espace. Le programme directeur prévoit un découpage du Grand-Duché en six régions. En l'espèce, il s'agit des régions Nord, Centre-Nord, Ouest, Est, Sud et Centre-Sud.

L'instrument spécifique permettant de guider et de coordonner les activités à mener pour renforcer la déconcentration est le système des centres de développement et d'attraction (CDA). D'après le programme directeur, les CDA correspondent à des „centres urbains ou à des localités dont le degré d'équipement en services, publics comme privés est tel qu'ils sont à même d'assurer une fonction d'approvisionnement plus ou moins importante, non seulement pour eux-mêmes, mais également pour leurs arrière-pays“.

Le programme directeur définit un système de CDA qui s'appuie sur l'existence des trois échelons suivants:

- CDA d'ordre supérieur: Ville de Luxembourg;
- CDA d'ordre moyen: Esch/Alzette et le bipôle urbain Ettelbruck-Diekirch, noyau urbain de la „Nordstad“;
- CDA régionaux: Clervaux, Wiltz, Vianden, Redange, Mersch, Echternach, Steinfort, Junglinster, Grevenmacher, Differdange, Dudelange et Remich.

La Commission est d'avis que la matérialisation du découpage régional du pays et le système des CDA jouent un rôle moteur pour assurer un développement durable du territoire. Le développement durable du pays exige une intégration optimale de la politique des transports avec l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, il convient de souligner l'importance du concept intégré des transports et de l'aménagement du territoire (*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept IVL*).

Enfin, la Commission estime qu'il y a lieu de valoriser l'instrument des CDA dès le début de la phase de mise en œuvre du programme directeur, ceci au niveau tant des plans directeurs régionaux que des plans directeurs sectoriels. De surcroît, cet instrument doit faire partie intégrante des politiques menées par les différents départements ministériels dans la mesure où elles concernent le développement de l'espace.

#### 6.3.8. Logement

La Commission des Affaires Intérieures salue les mesures législatives adoptées par la Chambre des Députés au cours de l'an 2002. Il s'agit essentiellement de la loi du 30 juillet 2002 concernant les mesures fiscales en faveur du logement, ainsi que de la loi du 8 novembre 2002 ayant pour objet de modifier la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement. La Commission est d'avis que ces textes devraient contribuer à relancer le marché du logement. Au vu de l'entrée en vigueur très récente de ces mesures, il s'avère trop tôt d'en dresser un bilan à l'heure actuelle.

Pendant, au sujet de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, une circulaire a été adressée aux communes le 21 juillet 2003 pour motiver les responsables communaux en matière de politique active du logement et de l'habitat. Cette initiative fait suite au débat d'orientation sur la politique du logement du Gouvernement, lequel a eu lieu à la Chambre des Députés le 19 mars 2003. A l'issue de ce débat d'orientation une motion relative à la politique du logement a été votée, invitant le Gouvernement:

- à étudier l'introduction d'un droit de préemption au profit des communes sur les offres de terrains et immeubles faites sur leur territoire
- à encourager les promoteurs publics à réaliser des projets d'habitat de qualité qui répondent aux besoins de la population, aux objectifs du développement durable et à ceux de la qualité de vie
- à réformer, en concertation avec les autorités communales, les dispositions en matière de l'impôt foncier dans le but d'enrayer la rétention de terrains à bâtir pour des raisons de spéculation et d'éviter que des maisons entières ne restent inhabitées par manque d'intérêt de leur propriétaire, tout en veillant dans ce contexte à ce que les familles qui souhaitent transmettre des terrains à leurs enfants à des fins d'habitation personnelle ne soient pas touchées par ces mesures.

Dans le passé, beaucoup de communes ont été réticentes à la mise en place d'un parc approprié de logements à coût modéré. Généralement, les communes concernées ont mis en exergue les contraintes financières en résultant. La Commission souligne que l'Etat et les communes ont une responsabilité partagée en matière de logement.

Voilà pourquoi, la loi du 8 novembre 2002 augmente substantiellement les moyens financiers mis à la disposition des promoteurs publics et notamment des communes. Ainsi, l'Etat peut participer à raison de 70%, voire même 75% du prix de construction ou d'acquisition d'habitations destinées à la location. L'objectif est d'inciter notamment les communes à participer plus activement à la création de logements locatifs et de les aider à assumer leurs responsabilités dans la réalisation de l'objectif de l'accès au logement sur le plan local. Dans le même ordre d'idées, la loi précitée prévoit que l'Etat puisse participer jusqu'à raison de 50% du prix de construction d'infrastructures de garde et d'éducation réalisées dans le cadre de projets de construction d'ensembles et de 70% du coût d'aménagement de places de jeux et d'espaces verts.

De surcroît, la Commission propose un certain nombre de mesures afin de parer à l'explosion des prix de terrains à bâtir. L'Etat, en collaboration avec les communes, devrait créer des zones d'aménagement différé. Le prix des terrains situés dans ces zones est fixé à sa valeur avant la création de la zone. L'Etat, en collaboration avec les communes, préfinance les infrastructures nécessaires au lotissement de la zone. Le propriétaire d'un terrain situé dans la zone qui veut construire une maison individuelle doit rembourser une partie du prix des infrastructures aux instances publiques. Celui qui veut vendre son terrain doit le faire à l'instance publique au prix fixé avant la création de la zone. La Commission est favorable à l'introduction d'un droit de préemption au profit des communes sur les offres de terrains et immeubles faites sur leur territoire.

Par ailleurs, étant donné que le prix du terrain prend une part de plus en plus importante dans le coût de la construction d'un logement, il est proposé que les communes, tout comme d'ailleurs l'Etat et les établissements publics, ne vendent plus leurs terrains aux particuliers, mais le donnent en location par le biais d'un bail emphytéotique. Ce système, pratiqué par le Fonds du logement depuis un certain temps, permet de réduire sensiblement le coût de la construction.

Afin de remédier à la pénurie des terrains à construire, certaines communes pourraient modifier leur plan d'aménagement général en transformant des zones de construction extensive en zones de construction intensive.

### 6.3.9. *Sport et culture*

Le sport et la culture améliorent la qualité de vie des gens et favorisent l'intégration sociale. La Commission des Affaires Intérieures souligne la responsabilité des communes au niveau de la mise en place d'infrastructures sportives et culturelles ainsi qu'au niveau du soutien des associations agréées par le conseil communal. En cas de besoin, le financement et la gestion des infrastructures peuvent être organisés à un niveau régional dans le cadre de syndicats de communes, soutenus par l'Etat.

Ensuite, les communes doivent soutenir le sport loisir et pourvoir à son organisation en cas de carence de l'initiative privée. A l'occasion de la construction ou d'extension d'installations sportives, les communes doivent veiller à leur multifonctionnalité et à leur accessibilité pour familles avec enfants ainsi que pour personnes à mobilité réduite. En plus, celles-ci doivent veiller à ce que les heures d'ouverture des infrastructures sportives soient étendues afin que les gens puissent pratiquer leur sport pendant toute la journée et surtout en dehors du temps qu'ils consacrent à leur travail et à leurs obligations familiales.

### 6.3.10. *Transports publics*

En moyenne 1,2 million de trajets sont effectués par la population résidente pendant une journée ouvrable. La voiture particulière est de loin le moyen de transport le plus utilisé pour effectuer ces déplacements. Cependant l'utilisation du transport public ne cesse d'augmenter parce qu'il représente une réelle alternative à la voiture particulière. Les lignes ferroviaires relient entre elles les plus grandes villes et localités du Grand-Duché et aujourd'hui son infrastructure s'étend sur une longueur de 275 km. Les transports publics par autobus fonctionnent sous la régie du Régime général des transports routiers (RGTR), qui est placé sous l'autorité directe du Ministère des Transports. Il assure la desserte des localités du Grand-Duché par des liaisons intercommunales. Aujourd'hui le réseau des transports publics routiers régionaux transporte plus de 110.000 passagers par jour, résultat d'une offre attractive continuellement adaptée aux besoins des utilisateurs.

Au niveau des communes, un transport en commun bien organisé et structuré peut contribuer à améliorer la qualité de vie des résidents. Le transport en commun assure un accès essentiel à l'emploi et à l'éducation et la liberté de se déplacer pour faire des courses ou participer à des activités de loisirs. Le développement d'un réseau de transport intercommunal et une connexion par bus aux centres villes rendra le transport collectif plus efficace et aidera à diminuer le trafic automobile. A titre illustratif, on peut citer l'initiative louable de quelques communes qui ont introduit des City-Bus circulant à intervalles réguliers, reliant les points principaux de la ville et permettant ainsi d'améliorer la qualité de vie de tous les habitants.

Citons également la ville de Luxembourg et les communes du Sud qui font de grands efforts au niveau des transports publics. Ainsi les autobus de la ville de Luxembourg (AVL) ont-ils transporté 26 millions de passagers en parcourant cinq millions de kilomètres en 2002, pendant que les Tramways

Intercommunaux du Canton d'Esch (TICE) couvrent un parcours total de trois millions de kilomètres avec 5 millions de voyageurs par an. D'autres communes, surtout limitrophes, profitent des infrastructures et services financés par les premières. Ainsi, la Commission ne peut qu'encourager les communes d'une grande taille de poursuivre leurs efforts concernant l'introduction d'un City-Bus tout en assurant l'intégration des différents moyens de transport au niveau local et régional.

Par ailleurs, rendre les transports accessibles à l'ensemble des personnes à mobilité réduite (personnes âgées ou temporairement invalides, parents accompagnés d'enfants en poussette, femmes enceintes, handicapés, etc.) doit devenir une préoccupation réelle des communes. Pour réaliser cet objectif, de nombreux aménagements au niveau des infrastructures doivent encore être réalisés.

Pour améliorer les conditions de transport public les communes et l'Etat doivent travailler en plus étroite coopération. Les communes doivent être soutenues et encadrées dans l'élaboration de concepts de mobilité. Une coopération plus étroite des autorités avec les communes, les écoles et les entreprises doit être avisée afin de créer et développer des services adaptés à leurs besoins spécifiques.

Pour faire face au trafic routier croissant et à l'augmentation de la population dans les zones rurales et plus particulièrement aux abords des grandes agglomérations, les autorités doivent inciter les gens à utiliser davantage le transport en commun. Afin de rendre le transport public plus attractif par le biais des raccordements plus nombreux et plus pratiques, une extension ajustée des liaisons et lignes d'autobus, une adéquation avec les horaires de travail et des infrastructures d'accueil suffisantes autour des gares, par un relèvement des cadences de certains circuits, respectivement des mesures ciblées et ceci non seulement dans les agglomérations mais aussi dans les régions rurales, sont indispensables. Dans le même contexte, la Commission des Affaires Intérieures a de grands espoirs que les concepts IVL et mobilité.lu présentés par les deux Ministres de l'Intérieur et des Transports présenteront des remèdes efficaces aux problèmes soulevés.

Conscient que la mobilité ne pourra dorénavant plus être satisfaite en priorité par l'adaptation progressive du réseau routier aux besoins croissants du trafic individuel le Ministre des Transport a élaboré la stratégie „mobilité.lu“ qui représente la transposition de la politique en matière de transports publics, résultant du programme gouvernemental du 12 août 1999. Elle sera fondée sur un partage modal entre le transport public et le trafic individuel équivalent à 25% pour ce qui est de la part des transports publics dans l'ensemble des déplacements motorisés. Une autre idée à résoudre le problème de trafic croissant est la création d'une agence/centrale de mobilité. Cette centrale de mobilité (un bureau, un numéro de téléphone, site Internet) a pour fonction d'informer et de conseiller la clientèle en matière d'offre, d'assurer la consultation sur toutes les questions concernant la mobilité, ainsi que de rassembler toutes les informations sur les bus et trains au Luxembourg et dans la Grande Région. Elle serait également un point de contact en matière de suggestions et de réclamations concernant le transport public et pour toutes les informations sur les retards et déviations au niveau des transports publics. Le champ d'application de la centrale de mobilité consiste aussi en l'élaboration de nouvelles idées dans le domaine du transport public. On peut citer l'établissement et l'instauration de nouveaux produits (taxi collectif, „Rufbus“, une offre spécifique pour les personnes à mobilité réduite, l'organisation de covoiturage ...) assurant une offre flexible et adaptée aux besoins réduits en cours de soirée, pendant les fins de semaine et dans les régions à tissu démographique faible. La Commission se montre donc satisfaite que le Ministre des Transports a récemment déposé dans la Chambre des Députés un projet de loi portant création d'une agence de mobilité.

### 6.3.11. *Tourisme*

Au cours des dernières décennies, le tourisme est devenu un secteur économique de plus en plus important pour le Grand-Duché. En effet, l'industrie touristique a des incidences positives sur d'autres secteurs d'activités, comme par exemple le développement des secteurs du transport et du commerce ainsi que des industries locales. En outre, le tourisme est créateur d'emplois. On estime qu'environ 12.000 personnes sont occupées directement ou indirectement dans le secteur touristique du pays.

La politique en matière de tourisme peut se résumer comme suit: „*qualité de la vie et qualité du tourisme.*“ Une telle politique implique, d'une part, le bien-être du touriste et de l'habitant du pays, et d'autre part, le respect et la sauvegarde de l'environnement naturel. Concrètement, elle se base sur la programmation pluriannuelle qui a concrètement trouvé sa réalisation dans l'exécution de plans quinquennaux successifs qui ont permis de créer ou d'améliorer l'infrastructure touristique au Grand-Duché.

La Commission des Affaires Intérieures se félicite du septième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique que la Chambre des Députés a approuvé le 30 janvier 2003. Ledit programme couvre la période du 1er janvier 2003 jusqu'au 31 décembre 2007 et comporte une enveloppe financière de 37,5 millions d'euros. Il s'inspire dans une très large mesure des recommandations faites par l'Europäisches Tourismusinstitut (ETI).

En vue de promouvoir le tourisme, le Gouvernement peut subventionner notamment les communes, les syndicats de communes, les syndicats d'initiative et les ententes de syndicats d'initiative pour l'exécution de projets d'équipement de l'infrastructure touristique régionale, de projets de conservation et de mise en valeur touristique du patrimoine culturel ainsi que de projets d'aménagement et d'équipement moderne de bureaux touristiques. Ceux-ci peuvent bénéficier en outre de subventions étatiques pour les frais de fonctionnement et de rémunération dans le cadre de projets ou initiatives touristiques d'envergure régionale ou nationale.

Par ailleurs, la Commission reconnaît la nécessité d'une réorganisation de la structure d'organisation touristique. Dans ce contexte, elle se rallie aux propositions faites par l'ETI visant à renforcer les structures régionales de l'organisation touristique à travers notamment la création d'agences touristiques régionales. Concrètement, il s'agit de développer les ententes touristiques régionales existantes en des agences touristiques régionales.

L'ETI propose de conférer les tâches suivantes aux agences touristiques régionales:

- „– *Koordinationsfunktion zwischen dem Office National du Tourisme (ONT) und den lokalen Syndikaten,*
- *Verstärkte Zusammenarbeit mit dem ONT,*
- *Koordinierung der verschiedenen Leistungsanbieter,*
- *Interner Erfahrungsaustausch,*
- *Planung, Organisation, Koordination und Umsetzung von Aktionsprogrammen und Veranstaltungen auf regionaler Ebene,*
- *Forum für innovative Vorschläge zur Weiterentwicklung des Tourismus,*
- *Entwicklung und Realisation von regionalen Werbe- und Informationsmaterialien und -kampagnen in Abstimmung mit dem ONT und in Zusammenarbeit mit den lokalen Syndikaten,*
- *Entwicklung und Umsetzung von regionalen Pauschalangeboten in Zusammenarbeit mit dem ONT.“*

Afin de mettre les agences touristiques régionales en mesure de réaliser les tâches reprises ci-dessus, l'ETI propose de développer non seulement les infrastructures, mais également de cofinancer l'organisation et la gestion des agences régionales: „... *bedarf es neben dem infrastrukturellen Ausbau auch einer Anschubfinanzierung für die Organisation der Regionalagenturen (Personalkosten, Büroausstattung, Briefpapier, usw.).*“ Enfin, la Commission préconise une forte intégration des communes dans les agences touristiques régionales.

#### 6.3.12. Aide au développement

La Commission des Affaires Intérieures insiste sur l'importance d'une politique ambitieuse de coopération au développement. Une telle politique ne permet pas seulement de réduire la pauvreté dans les pays du tiers-monde, mais elle contribue également à assurer la paix mondiale. Dans ce contexte, le Grand-Duché fait preuve d'une générosité certaine.

Dans un souci de sensibilisation de la population locale, la Commission estime que les communes doivent avoir la possibilité de financer des projets dans le cadre de l'aide au développement des pays du tiers-monde, à condition que leur situation financière le permette. En vue de garantir l'efficacité de l'aide, les communes doivent réaliser les différents projets en étroite concertation et collaboration avec l'autorité étatique compétente. En effet, l'Etat doit rester le principal acteur en matière de politique de coopération au développement dans laquelle les communes ne doivent jouer qu'un rôle secondaire.

### Chapitre III: Moyens à disposition des communes

Il est incontestable que les communes sont en mesure d'exécuter correctement leurs missions et répondre aux attentes des citoyens, à condition de disposer de suffisamment de moyens financiers, humains, matériels et juridiques.

## 7. Moyens financiers

### 7.1. Système actuel de financement des communes

Le système de financement des communes repose sur le principe de l'autonomie communale consacré par l'article 107 de la Constitution ainsi que sur les dispositions des décrets de 1789 et de 1790. D'après le Ministère de l'Intérieur, les textes précités constitueraient „*la toile de fond sur base de laquelle s'est organisée la structure du système de financement des communes qui distingue entre le financement des missions obligatoires (originaires et déléguées) et des missions facultatives (d'intérêt général et d'intérêt local)*“.

Outre le fait qu'ils constituent le fondement des communes, le Ministère de l'Intérieur souligne que les textes précités „*confient aux communes un certain nombre de tâches ou de missions que le pouvoir municipal doit obligatoirement assumer pour garantir le fonctionnement de la collectivité locale. Il s'agit d'une part des missions propres au pouvoir municipal (missions originaires) et d'autre part des missions propres à l'administration générale déléguées par elle aux municipalités (missions légales). Compte tenu de l'autonomie communale, les communes peuvent, à côté de leurs missions obligatoires, également s'investir dans des projets relevant de leur propre initiative dans la mesure où elles disposent à cet effet des moyens financiers nécessaires et à condition que ces initiatives soient dans l'intérêt de la commune et qu'elles ne soient pas contraires à l'intérêt général respectivement contraires à l'intérêt de l'Etat*“.

#### 7.1.1. Nature des missions à la base du modèle de financement des communes

Au niveau du financement, le Ministère de l'Intérieur fait la distinction entre trois catégories de missions:

##### 7.1.1.1. Financement des missions „originaires“

Au niveau des missions „originaires“ telles qu'elles résultent des décrets, il serait imposée une „*obligation tout en laissant aux communes le choix de décider des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir, le tout conformément aux lois et règlements en vigueur concernant les moyens à mettre en œuvre et le résultat visé*“.

Ainsi, l'approvisionnement de la commune en eau potable et l'évacuation des eaux usées du terrain communal seraient des missions „originaires“ des communes. Celles-ci devraient obligatoirement remplir elles-mêmes ces missions „*en respectant bien évidemment que l'eau réponde aux normes de qualité pour en faire une eau potable et que l'eau usée respecte des normes de dépollution permettant de la retourner au cours d'eau récepteur*“.

Il en serait de même pour l'élimination des déchets, une mission qui trouve son fondement également dans le décret de 1789. Il incombe en effet au corps municipal de veiller à la salubrité publique et partant de prendre toutes les mesures pour éliminer les déchets produits par la collectivité. Aujourd'hui, l'élimination des déchets a pris une toute autre envergure qu'à l'époque des textes de base en raison notamment des quantités et des variétés de déchets dont l'élimination devient de plus en plus complexe et onéreuse pour cadrer avec les contraintes environnementales imposées par le législateur au fil du temps.

Pour financer l'exécution des missions „originaires“, la collectivité locale „*doit évidemment disposer de revenus garantis quelque soit par ailleurs l'origine de ces revenus*“.

##### 7.1.1.2. Financement des missions „déléguées“

En se basant sur l'article 49 du décret du 14 décembre 1789 précité, le législateur a confié aux collectivités locales l'exécution d'un certain nombre de missions qui de ce fait sont devenues des missions légales du secteur communal sans que pour autant ces missions soient des émanations de l'essence du pouvoir local. L'exécution de ces missions reste par ailleurs souvent soumise au respect d'un certain nombre de règles imposées par le législateur.

Dans ce contexte, on citera notamment l'enseignement primaire, préscolaire et précoce qui est de la compétence déléguée par le législateur aux communes. Si l'introduction de l'enseignement précoce par

les communes ne relève que d'une décision tout à fait récente, il faut invoquer également le fait que l'enseignement complémentaire, à l'époque une charge des communes, a été réintégré dans l'organisation de l'enseignement postprimaire organisé directement par l'Etat et que partant le pouvoir central a retiré cette compétence déléguée aux communes.

Il en est de même pour les commissariats de police et le corps de la police en général, qui relèvent dorénavant exclusivement du pouvoir central et pour lesquels les collectivités locales n'ont plus d'engagements financiers.

A côté de l'enseignement primaire, préscolaire et précoce, il convient encore de mentionner les autres missions déléguées, comme par exemple la tenue des registres de l'état civil, la gestion des cimetières, les charges relatives au culte, ...

### 7.1.1.3. Financement des autres missions communales

A côté des missions „originaires“ et des missions „déléguées“, le Ministère de l'Intérieur note que les communes peuvent s'investir encore „dans d'autres domaines de leur propre choix à condition que ces domaines:

- ne soient pas contraires à l'intérêt général/national
- ne restreignent pas les libertés individuelles d'industrie et de faire le commerce
- soient dans l'intérêt de la commune délimitée par son territoire“.

Ces conditions délimiteraient le terrain d'action des communes en aval des missions originaires et légales. Même à l'intérieur des missions originaires et légales, les communes disposeraient d'un „rayon d'action qui leur permet de faire plus, c'est-à-dire de dépasser la mise en exécution pure et simple de la mission prescrite“. Ici, il conviendrait de faire encore une distinction entre celles des missions qui sont accompagnées par l'Etat sous forme de subsides ou de recommandations et celles qui ne le sont pas.

#### a) Missions „facultatives d'intérêt général“

D'après le Ministère de l'Intérieur, il conviendrait de „relever celles pour lesquelles les communes ont opté librement et qui sont accompagnées financièrement par l'Etat dans une optique de politique nationale dans ces divers domaines. Il s'agirait notamment des missions:

- au niveau de la culture, du sport et des loisirs
- au niveau du transport intra- et intercommunal
- au niveau social et familial, crèches et centres intégrés pour personnes âgées
- au niveau de la santé publique“.

Pour tous ces domaines, les départements ministériels compétents en la matière poursuivraient, de l'avis du Ministère de l'Intérieur, „une politique d'aides spécifiques destinées à sensibiliser, à orienter et à stimuler les acteurs locaux, d'investir leurs excédents de revenus dans le sens de la politique gouvernementale qui vise une optimisation de la couverture du pays en infrastructures et services de l'espèce jugés nécessaires par le Gouvernement. Les aides promotionnelles du Gouvernement sont généralement des aides à l'investissement et rarement des aides au fonctionnement“.

Dès lors, il serait „évident qu'une partie de l'investissement librement choisi par les communes ainsi que généralement l'intégralité des frais de fonctionnement restent à charge du secteur local. Tant que les communes restent engagées dans une telle mission, elles sont obligées à mettre des fonds financiers à disposition pour une bonne exécution de la mission. Si une commune décidait après un certain temps de se retirer d'une telle mission, elle pourra utiliser la marge financière dégagée par ce retrait dans l'intérêt d'autres missions facultatives ou non“.

#### b) Missions „facultatives d'intérêt purement local“

Le Ministère de l'Intérieur est d'avis que „compte tenu des moyens financiers dont dispose une commune et compte tenu des vœux purement locaux exprimés par les résidents, une collectivité locale peut s'investir dans des missions purement facultatives, c'est-à-dire des missions pour lesquelles aucune aide spécifique et aucune recommandation de l'Etat n'est prévue“.

Même à l'intérieur de toutes ces missions, qu'il s'agisse de missions obligatoires ou de missions facultatives soutenues ou non par le pouvoir central, les communes „peuvent se créer des charges

*supplémentaires. Les collectivités locales jouissent par ailleurs d'une très grande autonomie quant à la mise en œuvre de la mission en optant soit pour une mise en œuvre en régie directe soit pour une mise en œuvre en sous-traitance“.*

Il convient de donner quelques exemples. A l'intérieur de la mission de l'enseignement primaire, les communes offrent par exemple de plus en plus des voyages scolaires à l'étranger organisés et financés par la collectivité. Une commune décide de s'offrir un deuxième hall sportif alors que les capacités d'utilisation du premier ne sont pas encore épuisées. Au lieu de s'offrir un centre culturel local, une commune peut décider par intérêt purement communal, ou par convenance personnelle, d'investir dans une infrastructure qui dépasse de loin les besoins de la commune.

Le Ministère de l'Intérieur note que *„les collectivités restent entièrement responsables des conséquences de leurs choix et cela selon le principe du décideur payeur qui n'est que le corollaire de l'autonomie locale“.*

### 7.1.2. Ressources financières des communes

D'après le Ministère de l'Intérieur, les ressources financières des communes pourraient être classées en deux grandes catégories, à savoir *„en des ressources affectées et en des ressources non affectées, et cela tant au niveau des ressources de fonctionnement ou des revenus ordinaires qu'au niveau des ressources ou recettes en capital du budget extraordinaire ou d'investissement“.*

#### 7.1.2.1. Au niveau du budget de fonctionnement

Sans revenus financiers non affectés, l'autonomie communale resterait une *„coquille vide faute de moyens financiers libres ou disponibles pour être engagés dans des options librement choisies par la collectivité locale, c'est-à-dire dans des missions facultatives. Globalement les collectivités locales au Luxembourg jouissent d'une très grande autonomie puisque plus des 2/3 de leurs revenus ordinaires sont à considérer comme revenus non affectés“.*

##### 7.1.2.1.1. Revenus ordinaires affectés

Les revenus affectés des communes sont constitués essentiellement par des revenus provenant de la vente d'un service ou d'un produit tels que l'eau, l'élimination des déchets, l'évacuation et l'épuration des eaux usées, le gaz et l'électricité dans certaines communes. Sans la prestation du service ou sans la fourniture du produit, la commune ne touchera plus aucun revenu de l'espèce. Les revenus affectés des communes sont donc liés à une dépense.

Normalement les recettes provenant de la vente d'un service ou d'un produit de l'espèce devraient *„dépasser les dépenses de fonctionnement de ces services étant donné que les prix de vente doivent intégrer dans leur calcul également l'amortissement (cash-flow) nécessaire au renouvellement des équipements et des infrastructures à réaliser par le biais de dépenses au niveau du budget extraordinaire“.*

A côté de cette première catégorie de revenus affectés, les communes touchent aussi des subventions étatiques affectées (spécifiques) destinées à alléger aux collectivités la charge financière relative à l'exécution d'une certaine mission qui peut être une mission obligatoire ou facultative. Dans cette catégorie, on peut notamment invoquer la participation de l'Etat à raison de 2/3 dans le traitement du personnel enseignant respectivement la participation de l'Etat dans la charge financière résultant des majorations annales auxquelles ont eu droit sur décision du législateur les fonctionnaires communaux du secrétariat et de la recette.

Par ailleurs, les communes peuvent également bénéficier d'une aide affectée si elles se décident d'organiser l'enseignement musical communal dans le cadre de la loi y relative (loi du 28 août 1998) en respectant alors toutes les contraintes imposées par cette loi.

Pour être complet, il convient de mentionner aussi les cas où les collectivités locales peuvent bénéficier *„d'aides en nature“* pour leur population dans la mesure où la commune respectivement ses résidents peuvent avoir recours à un service ou un avantage d'une infrastructure mise à disposition par l'Etat comme par exemple une crèche, une maison de retraite ou une piscine, financées exclusivement par l'Etat.

### 7.1.2.1.2. Revenus ordinaires non affectés

Parmi les revenus non affectés des communes, il faut relever d'abord les revenus provenant des impôts locaux qui constituent pour le secteur local des recettes générales non affectées à une dépense (section de fonctionnement) spécifique. En deuxième lieu, il faut mentionner les dotations respectivement les subventions étatiques non affectées.

– Les premiers revenus non affectés dont jouissent donc les communes sont les revenus provenant des impôts locaux, à savoir de l'impôt commercial communal (ICC) et de l'impôt foncier (IF).

Compte tenu des disparités des recettes par habitant relativement importantes en matière d'ICC trouvant *„leur fondement justifié dans l'intéressement financier indispensable des collectivités locales aux activités industrielles et commerciales qui ont lieu sur leur territoire et qui constituent des nuisances certaines pour la collectivité“*, le législateur a introduit une péréquation financière horizontale permettant aux communes non gratifiées par l'ICC de participer également aux retombées financières de cet impôt *„sans cependant décourager les communes à accueillir de nouvelles activités sur leur territoire“*.

L'intéressement spécifique des communes pour des *„sites d'activités commerciales et industrielles reste un des moteurs pour l'acceptation de nouvelles activités sur le territoire luxembourgeois. Ces dernières années l'ICC s'est transformé en la recette de loin la plus intéressante et importante pour le secteur communal“*.

A côté de cet impôt, l'IF n'a qu'une moindre importance.

Pour ces deux impôts, les communes doivent annuellement fixer le taux applicable pour l'année à venir.

– En deuxième lieu, il faut relever les participations des communes aux retombées fiscales de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de l'impôt sur le revenu et les salaires et de la taxe sur les véhicules automoteurs (TVAM) qui sont des impôts de l'Etat. Le législateur arrête chaque année au budget, dans le cadre du Fonds communal de dotation financière (FCDF), les participations communales y relatives en déterminant parallèlement une dotation fixe forfaitaire.

Pour garantir la neutralité et la non-affectation de ces revenus au secteur communal, mais après l'intéressement des communes pour les activités économiques par l'intermédiaire de l'ICC, les moyens financiers disponibles seraient ventilés entre toutes les communes en fonction des *„critères objectifs et neutres à la base de toute charge communale, à savoir l'étendue du territoire communal et l'effectif de la population de résidence de ce territoire établi annuellement par le STATEC“*.

Il reste que notamment l'ICC peut avoir un effet de dissuasion vis-à-vis des entreprises. Le Gouvernement avait déjà annoncé qu'il entendait l'abolir dans la mesure où un mécanisme alternatif de financement de la part des budgets communaux alimenté par cet impôt pourrait être trouvé – et un tel mécanisme n'existe pas à ce jour. Si la Commission partage en principe l'approche du Gouvernement en matière d'abolition de l'ICC, elle suggère de charger le Conseil Supérieur des Finances Communales de l'élaboration d'un concept reposant sur une participation accrue de l'ensemble des communes – à travers le FCDF – au produit d'impôts étatiques, de manière à permettre une compensation adéquate du déchet fiscal engendré par l'abolition éventuelle de l'ICC.

### 7.1.2.2. Au niveau du budget d'investissement

En ce qui concerne les ressources extraordinaires des communes, elles proviennent soit d'efforts propres des communes soit de transferts de capitaux de la part de l'Etat qui sont à considérer comme revenus extraordinaires affectés.

Au niveau du budget extraordinaire, on peut considérer le transfert du budget ordinaire vers le budget extraordinaire des moyens non utilisés au niveau du budget de fonctionnement comme revenus non affectés, puisque, même s'ils proviennent du cash-flow produit par la tarification des produits et services fournis, il n'existe actuellement pas d'obligation à ce que ces revenus soient effectivement et immédiatement investis dans les fonctions correspondantes. Les transferts de revenus du budget ordinaire vers le budget extraordinaire ne représentent pas pour autant des revenus supplémentaires.

Il en est de même pour les revenus provenant d'un emprunt qui ne représente qu'un préfinancement à long terme d'un excédent à produire annuellement au niveau du budget ordinaire.

#### 7.1.2.2.1. Revenus extraordinaires affectés des communes

Parmi les revenus extraordinaires affectés, il faut d'abord relever ceux provenant d'efforts propres de la commune, à savoir les revenus provenant de taxes et de redevances extraordinaires qu'une commune est habilitée à introduire et à exiger de ses résidents en contrepartie des investissements et infrastructures réalisés par la collectivité pour le bénéfice de ses résidents.

A côté de cette première catégorie, il faut mentionner les revenus extraordinaires provenant de transferts de capitaux de la part de l'Etat. Ces revenus sont affectés, parce qu'ils ne sont alloués aux communes que pour promouvoir un certain investissement. Sans cet investissement, les communes ne touchent pas l'aide en question.

#### 7.1.2.2.2. Revenus extraordinaires non affectés des communes

Excepté les revenus extraordinaires provenant du transfert des revenus excédentaires du budget ordinaire vers le budget extraordinaire et des recettes des emprunts, la commune ne dispose pas de revenus non affectés au niveau de son budget d'investissement. Ces revenus ne doivent cependant pas être considérés comme des moyens financiers supplémentaires.

### 7.1.3. Mécanisme de financement des communes

#### 7.1.3.1. Contexte général

Sachant que les communes ne peuvent pas dépenser plus qu'elles n'ont comme recettes affectées et non affectées tant au budget ordinaire qu'au budget extraordinaire, le Ministère de l'Intérieur constate que les *„engagements d'aujourd'hui des communes dans les différentes activités relevant de fonctions ou missions communales les plus diverses résultent de la politique de revenus des communes pratiquée auparavant par l'Etat, respectivement des efforts propres du passé“*.

Un excédent de revenus non affectés par rapport aux obligations provoquerait *„irréremdiablement un engagement supplémentaire au niveau des communes. Plus la politique de revenus des communes est généreuse plus l'activité communale croîtra au niveau des missions facultatives à tel point qu'elle touche de plus en plus à des domaines en principe réservés à d'autres acteurs, que ce soit l'Etat ou que ce soit la société civile. Une politique de revenus généreuse peut par ailleurs provoquer une réduction des efforts propres“*.

Excepté pour les dépenses dans les fonctions obligatoires (missions originaires et missions déléguées par l'Etat) il n'existe aucune contrainte légale qui obligerait une commune à s'engager dans tel ou tel domaine. *„En cas de crise et de pénurie de moyens financiers, les piscines, les centres culturels, ... seraient les premiers équipements à devoir être abandonnés respectivement fermés pour équilibrer à nouveau le budget de la commune.“*

Le mécanisme de financement des communes *„respecte l'autonomie communale avec son corollaire de responsabilité communale, car en donnant aux communes presque exclusivement des moyens financiers non affectés, il ouvre grandement la porte à l'autonomie en laissant cependant aux communes la charge des conséquences de leurs choix“*. Les revenus non affectés représentent globalement plus de 2/3 des revenus des communes.

De l'avis du Ministère de l'Intérieur, *„l'Etat n'intervient pas non plus dans la manière par laquelle une ou plusieurs communes entendent mettre en œuvre leur choix. Ainsi, la mise en œuvre d'un choix communal peut se faire soit en collaboration avec d'autres communes au niveau d'un syndicat de communes pour mieux rentabiliser les deniers publics, soit en régie directe par ses propres moyens. Ici encore les communes optent en toute autonomie pour l'une ou l'autre voie pour la réalisation de leur projet et supportent à la fin du compte comme corollaire de la liberté de choix les responsabilités respectivement les conséquences des actions prises“*.

Une situation financière étriquée en raison des nombreux choix faits par les responsables locaux *„ne signifie cependant pas que la commune se trouve irréremdiablement dans une situation perdue car les engagements dans les missions respectivement les charges facultatives ne sont pas des engagements irréversibles même si la suppression d'un service offert ne se passe pas sans discussion politique au niveau local“*.

### 7.1.3.2. Mécanisme de financement garant de l'autonomie locale

En accordant aux communes des revenus non affectés, le mécanisme de financement des communes garantit l'autonomie des collectivités locales dans la mesure où il repose sur des „critères d'allocation de revenus objectifs, neutres et transparents, des critères qui ne peuvent être influencés directement par l'action de la collectivité locale“.

Par ces moyens, la collectivité doit en premier lieu honorer ses engagements au niveau des missions „obligatoires“ par la contribution aux charges nettes de financement, c'est-à-dire les charges après déduction des aides spécifiques de l'Etat, respectivement des redevances perçues en contrepartie des services rendus. Par la suite, les collectivités peuvent engager les excédents dans des missions de leur choix jusqu'à épuisement de la marge financière disponible.

Ledit principe de financement des communes se retrouve dans les trois sources de revenus non affectés, à savoir l'ICC et l'IF qui constituent des impôts locaux, ainsi que le FCDF qui constitue un fonds de transferts de revenus non affectés de la part de l'Etat.

#### 7.1.3.2.1. Au niveau des impôts locaux

A titre d'impôt, l'ICC et l'IF constituent des ressources budgétaires générales. Ces revenus sont destinés à contribuer au financement de toutes les activités des collectivités locales.

L'IF est perçu par les communes sur la base de la valeur unitaire de toute propriété immobilière tant bâtie que non bâtie située sur le territoire d'une commune. La valeur unitaire des immeubles est établie d'après les règles prévues par la législation fiscale sur l'évaluation des biens et valeurs par l'Administration des Contributions. La base d'assiette ainsi obtenue est multipliée par le taux communal ce qui donne le produit de l'impôt.

L'ICC est un autre impôt communal qui est dû par toutes les sociétés de capitaux ainsi que par les exploitants (personnes physiques ou sociétés de personnes) commerciaux ou industriels, sans qu'il soit tenu compte des charges familiales des exploitants. Il est assis sur le bénéfice d'exploitation.

S'il est normal que l'impôt commercial revienne en premier lieu à la commune où se trouve située l'exploitation qui y donne droit, il ne serait cependant pas équitable d'accorder à cette commune l'intégralité dudit impôt à titre de dédommagement pour les charges et nuisances y relatives.

En effet, le bénéfice de l'entreprise est dans une large mesure le résultat du travail de ses salariés dont beaucoup ont leur résidence dans d'autres communes qui doivent se doter des infrastructures nécessaires. D'autre part, ce bénéfice est conditionné dans une certaine mesure par le bon fonctionnement d'entités non sujettes au paiement de l'impôt commercial. Il faut donc associer également les communes de résidence de ces personnes au produit de l'ICC, ce qui se fait par une redistribution d'une partie de l'ICC par le canal d'un fonds. Le montant de l'ICC revenant à une commune est donc égal à l'impôt payé par les exploitations situées sur son territoire diminué de sa contribution au fonds de participation et majoré de la part qu'elle retire dudit fonds.

La péréquation financière au niveau de l'ICC organise une redistribution horizontale du produit de ce revenu qui varie encore en fonction des capacités de revenus de cet impôt calculées par personne et par commune.

#### 7.1.3.2.2. Au niveau de la dotation étatique

Les sommes à redistribuer par le biais du FCDF proviennent de la participation des communes dans trois impôts étatiques ainsi que d'une allocation complémentaire (dotation forfaitaire) établie annuellement selon des règles bien définies.

Au niveau des impôts étatiques, les collectivités locales y participent à raison de:

- 18% au produit des impôts sur les revenus des personnes physiques;
- 10% au produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA);
- 20% au produit de la taxe sur les véhicules automoteurs (TVAM).

D'après le Ministère de l'Intérieur, „les avoirs du FCDF sont ventilés entre les 118 communes en fonction de l'étendue du territoire et en fonction de la population de résidence de la commune avec toutefois une dotation „fixe“ intéressante surtout pour les petites communes et une dotation „densité“ intéressante pour les communes qui ont une plus forte densité de la population. La neutralité et l'objectivité des critères de répartition des fonds du FCDF sont d'autant plus importantes que l'on

*opère à guichet fermé, c'est-à-dire que le renforcement d'un critère pour une commune signifie automatiquement une baisse relative de ce même critère pour les autres communes*“.

#### 7.1.4. *Système de financement des communes dans l'optique globale de l'autonomie communale*

##### 7.1.4.1. *Au niveau de la commune*

En analysant les dépenses des communes face à leurs recettes toutes catégories confondues au niveau du budget ordinaire, le Ministère de l'Intérieur dresse les constats suivants:

Tous les services offerts obligatoirement par les communes dans le cadre de leurs missions „originales“, à savoir l'hygiène et la salubrité publiques, c'est-à-dire l'approvisionnement en eau potable et l'évacuation des eaux usées ainsi que la gestion des déchets devraient aujourd'hui être „équilibrés par des recettes équivalentes en application du principe du pollueur payeur ou utilisateur payeur“, voire même devraient „dégager des excédents financiers au budget ordinaire pour se créer la marge de manœuvre financière nécessaire au budget extraordinaire pour pouvoir y procéder au remplacement de l'équipement usé“.

Il en serait de même pour les autres services industriels qui relèvent des compétences „facultatives“ des communes tels que les distributions de gaz ou d'électricité et „qui ne devraient en aucun cas engendrer un déficit pour la collectivité“.

A ce niveau, un service déficitaire serait „le résultat du choix facultatif du conseil communal de ne pas exiger des tarifs couvrant l'intégralité des frais. Les coûts de ces choix sont finalement financés par des moyens financiers non affectés ce qui diminue d'autant les possibilités des communes de s'engager dans d'autres missions“.

Les autres services offerts par les communes dans le cadre d'une mission légale seraient financés par des moyens non affectés à réserver prioritairement et obligatoirement à ces services. Ces moyens financiers proviendraient soit des impôts locaux (IF et ICC) soit de la dotation financière étatique (FCDF).

En retranchant des moyens financiers non affectés les dépenses nettes des communes dans les domaines en question, il se dégagerait la capacité financière nette disponible aux communes pour définir leurs options dans le cadre des missions et choix facultatifs. C'est dans ce cadre que se définirait „l'autonomie des communes influencée d'un côté par l'action volontaire des communes (tarification communale, organisation ...) et d'un autre côté par les revenus non affectés mis à disposition du secteur local“.

##### 7.1.4.2. *Au niveau national et dans la comparaison internationale*

###### 7.1.4.2.1. *Poids des communes par rapport à l'Etat*

En comparant l'évolution des recettes des comptes ou budgets ordinaires des communes luxembourgeoises à celles des comptes ou budgets de l'Etat, le Ministère de l'Intérieur constate que „le pourcentage des recettes des communes par rapport à celles de l'Etat n'a pas changé structurellement ces dernières années. Il a fluctué tout au plus à l'intérieur d'une fourchette bien délimitée“.

Tableau 1: Evolution relative des recettes ordinaires  
des communes par rapport à celles de l'Etat

<i>exercice</i>	<i>RO ETAT en mio F</i>	<i>évolution en %</i>	<i>RO COMM. en mio F (rec. ord. nettes)</i>	<i>évolution en %</i>	<i>RO-COM/ RO-ETAT en %</i>
1974	25.573,10	100,00	6.292,85	100,00	24,61
1975	28.239,50	110,43	6.888,90	109,47	24,39
1976	32.094,10	125,50	7.743,14	123,05	24,13
1977	37.040,20	144,84	9.001,27	143,04	24,30
1978	41.676,30	162,97	10.346,33	164,41	24,83
1979	42.501,60	166,20	10.766,35	171,09	25,33
1980	47.220,80	184,65	11.774,90	187,12	24,94
1981	51.057,70	199,65	12.962,50	205,99	25,39
1982	57.350,00	224,26	14.689,60	233,43	25,61
1983	67.711,00	264,77	17.023,30	270,52	25,14
1984	72.603,40	283,91	17.753,90	282,13	24,45
1985	80.264,00	313,86	19.521,60	310,22	24,32
1986	82.228,20	321,54	20.202,60	321,04	24,57
1987	85.915,20	335,96	20.705,80	329,04	24,10
1988	92.646,70	362,28	21.614,40	343,48	23,33
1989	103.226,00	403,65	23.143,60	367,78	22,42
1990	110.008,00	430,17	26.067,80	414,24	23,70
1991	113.519,20	443,90	28.109,50	446,69	24,76
1992	119.991,60	469,21	28.572,60	454,05	23,81
1993	131.018,30	512,33	32.500,10	516,46	24,81
1994	145.239,40	567,94	35.178,70	559,03	24,22
1995	148.858,00	582,09	37.372,50	593,89	25,11
1996	164.132,50	641,82	40.965,00	650,98	24,96
1997	182.103,00	712,09	43.096,90	684,85	23,67
1998	185.955,00	727,15	44.201,50	702,41	23,77
1999	198.955,20	777,99	45.332,50	720,38	22,79
2000	227.553,40	889,82	48.802,30	775,52	21,45
2001	226.914,50	887,32	52.702,70	837,50	23,23
2002	239.677,40	937,22	53.242,60	846,08	22,21

Les chiffres renseignés au titre des années 2001 et 2002 représentent les dernières données disponibles et peuvent encore évoluer en fonction des recettes fiscales définitives de 2001 et celles effectives de 2002.

Le Ministère de l'Intérieur estime que si ce pourcentage fournit une première appréciation sommaire de la situation des communes par rapport à celle de l'Etat en indiquant que „la péréquation financière verticale, c'est-à-dire le partage des revenus entre l'Etat et les communes n'a pas fondamentalement changé“, il ne fournirait toutefois „aucune indication sur la dimension générale et la portée absolue du rayon d'action, de la capacité financière et de l'autonomie des communes luxembourgeoises“.

#### 7.1.4.2.2. Communes luxembourgeoises dans les comparaisons internationales

Le Ministère de l'Intérieur affirme que l'examen de la situation des communes luxembourgeoises dans une comparaison internationale se heurterait à des „problèmes énormes pour mettre sur pied une telle statistique de données comparables“. Un tel effort a été réalisé par le Conseil de l'Europe dans une étude qui fait la comparaison entre 33 pays des dépenses municipales par rapport au produit intérieur brut (PIB) et par rapport au total des dépenses de l'Etat (TDE) pour des années de référence de 1992 à 1995 (une observation relève de l'année 1989) (Annexe tableau Conseil de l'Europe).

Tableau 2: Les dépenses municipales par rapport au Produit Intérieur Brut (P.I.B.) et au Total de dépenses de l'Etat (T.D.E.)

Pays		% P.I.B.	% T.D.E.	
Albanie	AL	7,7	25,4	1995 <sup>4</sup>
Autriche	A	12,71	20,18	1993
Belgique	B	4,9	10,9	1993
Bulgarie	BG	9	20	1994
Chypre	CY	1,4	4,1	1993
Rep. Tchèque	CS	9,3	20,9	1994
Danemark <sup>5</sup>	DK	19,9	31,28	1994
Estonie	EE	7,1	17,6	1994
Finlande	SF	18	29,5	1993
France	F	5,54	27,22	1992
Allemagne	D	8,12	28,69	1993
Grèce	GR	3,33	5,6	1989
Hongrie	H	17	53	1994
Islande	IS	9,1	22,3	1994
Irlande	IRL	4,9	13,8	1994
Italie	I	7	13	1993
Lettonie	LV	12,45	24	1994
Lituanie	LT	13,1	58,8	1993
Luxembourg	L	9,92	32,3	1993
Malte	M	0,337	0,629	1995
Pays-Bas	NL	13,3	23,1	1994
Norvège <sup>6</sup>	N	18,9	60	1994
Pologne	PL	7	21,6	1994
Portugal	P	4,6	9,7	1993
Roumanie	RO	3,5	16,9	1993
Saint-Marin	SM	0,11	0,19	1993

Pays		% P.I.B.	% T.D.E.	
Slovaquie	SL	4,79	11,78	1994
Slovénie	SV	4,4	10,1	1995
Espagne	E	4,87	12,17	1994
Suède	S	27,5	38	1994
Suisse	CH	10,8	27,9	1993
Turquie	TR	2,41	12,3	1992
Royaume-Uni	UK	11	27	1994

Source: Conseil de l'Europe

4 Année de référence

5 L'agence statistique danoise utilise une définition du secteur municipal qui comprend les dépenses avec un remboursement de 100% (p. ex.: pensions). Conformément à cette définition, les dépenses municipales représentent 251.364.000.000 couronnes, 26,9% du P.N.B. et 42,3% des T.D.E.

6 Etant donné qu'Oslo est en même temps municipalité et municipalité-comité et qu'elle représente la plus grande partie des dépenses municipales, les chiffres totaux comprennent tant les municipalités que les municipalités-comités.

Sur ce tableau les (municipalités) communes luxembourgeoises figurent avec 9,92% du PIB en 12e position et avec 32,3% du TDE à la 5e position dans la comparaison.

La question fondamentale abordée ici serait une „question sur la péréquation financière verticale, c'est-à-dire la question sur le partage des revenus entre les communes et l'Etat dans le cadre des compétences laissées au choix du secteur communal“.

## 7.2. Conclusions et recommandations

### 7.2.1. SYVICOL

Le SYVICOL est d'avis que les questions financières constituent „la base de toute discussion, si l'on veut procéder à une réforme corrélacionnelle quelconque“. Avec des dépenses d'environ 1,2 milliard d'euros par an, représentant 1/4 des dépenses de l'Etat, le secteur communal reste un „acteur important et dynamique de notre économie nationale. Toute atteinte substantielle aux finances communales risque donc d'ébranler cet édifice“.

D'après le SYVICOL, le législateur aurait reconnu à la fin des années soixante „la nécessité d'offrir une assise financière solide aux communes, pour leur garantir les moyens nécessaires à la couverture des charges découlant de leurs sphères d'activités. Cette avancée est considérée encore aujourd'hui comme la grande réforme des finances communales“. Cette réforme a fixé à 18% la part des communes dans le produit de l'impôt sur le revenu, à 10% la participation des communes dans le produit de la TVA et à 20% l'apport dans le produit de la taxe sur les véhicules automoteurs.

En ce qui concerne plus particulièrement l'impôt commercial, les systèmes de distribution successifs auraient „contribué à une amélioration sensible de la situation financière des communes. Toutefois, cette courbe ascendante a été infléchie ces derniers temps par des interventions de l'Etat, lequel a procédé à l'abolition de l'impôt commercial sur le capital d'exploitation en 1997, au relèvement de l'abattement sur le bénéfice d'exploitation des entreprises en 1999 et à une réduction du taux d'assiette à partir de l'année en cours. Les communes tiennent à ce qu'il s'agisse là, comme d'ailleurs annoncé par le Premier Ministre, d'une ultime incursion de l'Etat dans l'essence même de l'impôt commercial“.

D'après le SYVICOL, le futur Conseil supérieur des finances communales „veillera à garder toute sa substance“ à l'ICC. Cet organisme devrait „également s'atteler à la tâche ardue, mais indispensable, qui consiste à réexaminer les clés de répartition pour tendre à des équilibres financiers équitables entre les communes et à concevoir un système de péréquation financière de politique régionale“. En outre, il aurait pour mission de „réaliser davantage de transparence dans les dossiers fiscaux, réfor-

*mer l'impôt foncier, trouver des solutions satisfaisantes au préfinancement de certains projets par les communes et se saisir, bien entendu, de tout autre sujet qui intéresse les finances communales en général". Les communes réitèrent la revendication de „remplacer l'allocation liée actuellement à leurs situations financières, par des critères d'attribution fixes selon les programmes d'investissements“.*

*Par ailleurs, le SYVICOL affirme que l'Etat et les communes auraient un „intérêt manifeste à doter les collectivités locales de moyens financiers qui leur permettent de remplir convenablement leurs obligations vis-à-vis de leurs habitants. Nous voulons des communes clairement orientées vers la modernité. En parcourant nos villes et campagnes, nous constatons que les politiques d'investissements efficaces se traduisent par de nombreuses réalisations, dont les communes peuvent tirer une légitime fierté“.*

*Ensuite, le SYVICOL conclut que la „stabilité financière est donc l'une des préoccupations essentielles des communes et c'est à ce titre que la Charte de l'autonomie locale précitée, précise que les ressources propres des communes doivent évoluer dans le cadre de la politique économique nationale. Il appartient donc à l'Etat de veiller au respect de cette maxime“.*

*La commission 4 „finances, personnel communal“ du SYVICOL critique la différenciation préconisée par le Ministère de l'Intérieur entre missions ou dépenses „obligatoires“ et dépenses „facultatives“. Cette différenciation ne tiendrait „pas compte de la réalité sur le terrain, car elle fige l'intervention publique locale dans une attitude historique sans rapport avec l'évolution de la société et des demandes légitimes des citoyens“. La commission 4 „réfute dès lors l'approche que les communes ne doivent intervenir dans le domaine des missions qualifiées de facultatives par le Ministère que si leur situation financière le permet“.*

*Ainsi, la commission 4 considère l'enseignement précoce, l'enseignement musical, les crèches, les structures d'accueil parascolaire, le logement social, les transports publics, le sport, la culture et l'environnement comme des „missions essentielles dans une société où les offres de loisir à proposer par les collectivités locales sont indispensables pour procurer le confort et l'épanouissement tant recherchés par leurs habitants“. Par ailleurs, il ne faudrait pas non plus oublier que „toutes ces prestations sont étroitement liées au maintien et à l'attraction des entreprises et donc génératrices d'emplois“.*

### 7.2.2. FGFC et ARC

*La FGFC réclame pour les communes une dotation financière suffisante permettant de mener à bien leurs missions qui „deviennent de plus en plus nombreuses et de plus en plus onéreuses – citons à titre d'exemple les structures d'accueil des enfants et l'éducation précoce. L'Etat qui impose, souvent même sans base légale, ces missions aux communes, doit mettre ces dernières en mesure d'assumer financièrement le coût de ces nouvelles structures, d'autant plus que les normes suivant lesquelles ces structures doivent fonctionner leur sont étroitement dictées par le législateur ou l'administration gouvernementale“.*

*En outre, la FGFC accueille favorablement la création du conseil supérieur des finances communales. Elle espère que „dorénavant des critères objectifs et transparents pour la répartition des subsides seront établis“. Etant donné que la gestion des finances communales incombe au receveur communal sous sa propre responsabilité, la FGFC renvoie à ce sujet aux réflexions y faites par l'ARC.*

*L'ARC estime que „l'autonomie communale restera lettre morte si les autorités n'ont pas le pouvoir de disposer de ressources propres. L'autonomie communale se traduit donc par l'autonomie au niveau budgétaire, c'est-à-dire par un niveau élevé de revenus non affectés par rapport au total du revenu, mais également par la liberté de décision dans le cadre des affaires communales“.*

*D'après l'ARC, une véritable autonomie locale présupposerait „le droit et la capacité effective pour les communes de régler et de gérer, dans le cadre de la loi et sous leur propre responsabilité, les missions qui leur sont confiées. Nous pourrions nous imaginer la définition et l'application d'une ligne de conduite prévoyant un certain seuil d'endettement que les communes soient tenues de respecter. Cette autonomie, pour ne pas rester une coquille vide, requiert un allègement des contrôles émanant de l'autorité supérieure, ainsi qu'un accroissement du pouvoir discrétionnaire des autorités communales pour les choix relevant des compétences qui leur sont attribuées“.*

### 7.2.2.1. Impôt commercial communal

Sachant que les ressources propres des communes (taxes, impôt foncier) sont insuffisantes pour pouvoir réaliser des investissements d'une certaine envergure, l'ARC souligne l'importance de l'impôt commercial communal en tant que recette communale propre qui serait le „*seul impôt qui permet d'intéresser les communes à l'activité industrielle et commerciale sur leur territoire*“. En raison de différentes mesures prises par le Gouvernement (p. ex. l'abolition de l'impôt commercial sur le capital d'exploitation), les revenus liés à cet impôt auraient toutefois connu une „*baisse significative*“.

L'ARC approuve le revirement de la position du Gouvernement „*qui a déclaré récemment ne pas abolir l'impôt commercial communal, surtout en raison du fait que jusqu'à ce jour, aucun mécanisme adéquat de remplacement de l'ICC n'a été trouvé*“. Cependant, l'ARC demande une révision de la clé de répartition de l'ICC „*afin de mieux respecter les obligations régionales des communes, tout en trouvant un juste équilibre entre toutes les communes du pays*“.

### 7.2.2.2. Fonds communal de dotation financière

L'ARC note que „*les recettes fiscales transférées constituent les impôts sur lesquels les collectivités n'ont aucune marge de décision*“. Il s'agirait essentiellement d'impôts nationaux dont une partie du produit est reversée aux collectivités locales (18% de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, 10% du produit de la TVA).

D'après l'ARC, il serait „*souhaitable que la part revenant aux communes est à déterminer dans le dialogue entre le pouvoir central et les collectivités locales et doit connaître une évolution parallèle à celle des recettes de l'Etat*“. Par ailleurs, les versements des sommes dues aux communes accuseraient „*souvent des retards importants qui entraînent de sérieux problèmes de liquidités pour les communes*“.

### 7.2.2.3. Impôt foncier

Aux yeux de l'ARC, l'impôt foncier aurait perdu „*continuellement en importance suite à une absence d'adaptation de la législation de la valeur unitaire et de la base d'assiette*“. Dès lors, il faudrait revoir „*le mécanisme dépassé de cet impôt et élaborer un instrument moderne, permettant de faire participer les particuliers, ainsi que les sociétés plus directement aux charges de la commune en limitant les exonérations actuellement accordées à un nombre élevé d'organismes*“.

L'ARC propose:

- „– *une orientation du taux de base à la valeur réelle du terrain et du bâtiment;*
- *prévoir un impôt plus important pour friches industrielles non utilisées;*
- *un impôt plus important pour terrains non bâtis se situant à l'intérieur du périmètre de construction, ceci afin de freiner les spéculations immobilières;*
- *la proposition de soumettre à l'impôt foncier les bâtiments publics et autres, exonérés jusqu'à maintenant.*“

### 7.2.2.4. Allocations et subventions étatiques

Etant donné que la majeure partie des investissements communaux est étroitement liée aux décisions des autorités gouvernementales, l'ARC est d'avis que les communes devraient connaître „*avec précision les règles déterminant l'octroi des subventions étatiques*“. Les subsides accordés par les différents ministères devraient se faire selon des „*critères objectifs et transparents, s'appliquant de façon égale pour toutes les communes*“. Dans ce contexte, il serait „*indispensable qu'une commune qui envisage de réaliser un investissement important, connaisse à l'avance le montant de l'aide étatique*“.

En outre, l'ARC insiste sur „*l'importance du paiement du subside accordé par le Ministre responsable, dans un délai raisonnable afin d'éviter des problèmes de liquidités dans les caisses communales*“. Ainsi, il serait inacceptable pour l'ARC que „*l'Etat accorde un subside déterminé tout en spécifiant que le subside sera payé suivant les disponibilités budgétaires*“. Cette façon d'agir serait souvent pratiquée par le Ministère de l'Education Nationale et ne saurait arranger les communes.

Finalement, l'ARC précise que „*l'introduction de la comptabilité réformée auprès de l'Etat a un impact défavorable sur le paiement des fournisseurs de l'Etat, notamment par le fait que la clôture de*

*l'exercice a été avancée au 28 février de l'année suivant celle qui a donné sa dénomination à l'exercice. Il s'ensuit que les receveurs communaux qui envoient aux Ministères respectifs les factures du quatrième trimestre de l'exercice, travaux qui normalement ne peuvent se faire qu'au début du mois de février de l'année suivante, ne toucheront plus le produit des factures en question (p. ex. électricité, gaz ou eau) du fait que la date avancée de la clôture de l'exercice de l'Etat ne permet plus d'évacuer ces factures. Souvent, les recettes communales doivent attendre la mise en exécution du nouveau budget pour obtenir paiement, ceci parfois plus d'un an après l'établissement de la facture, ce qui est manifestement inacceptable“.*

### 7.2.3. Mouvement écologique

Le Mouvement écologique propose de revoir le cadre financier des communes qui poserait actuellement des problèmes. Il met essentiellement en avant les éléments suivants:

- un déséquilibre très prononcé des capacités financières entre les différentes communes;
- une contradiction de la politique des subventions étatiques avec les principes d'une collaboration régionale et du développement durable;
- un manque de transparence au niveau de la politique de subventionnement de l'Etat.

Dès lors, le Mouvement écologique propose de résoudre le plus rapidement possible les problèmes précités. Plus particulièrement, il propose de prendre à court terme les mesures suivantes:

- la création d'un fonds régional pour financer des projets à caractère régional;
- un subventionnement plus ciblé des structures décentralisées, à l'instar de ce qui a été fait notamment pour les parcs naturels et les régions bénéficiant d'un programme „Leader“;
- une analyse des postes budgétaires existants des différents départements ministériels ainsi qu'un réexamen de la programmation quinquennale en matière du tourisme et du sport, le tout avec pour objectif une plus forte stimulation du développement régional;
- une réforme des finances communales, avec pour objectif une distribution plus équitable des moyens financiers et des impulsions au niveau écologique.

### 7.2.4. Commission des Affaires Intérieures

D'une manière générale, la Commission des Affaires Intérieures constate que la situation financière de la plupart des communes est moins favorable que celle de l'Etat. Ainsi, le taux d'endettement des communes serait largement supérieur à celui de l'Etat. D'autre part, il est incontestable que les capacités financières varient substantiellement d'une commune à l'autre. Il en résulte que toutes les communes ne peuvent pas offrir des services identiques, ou du moins équivalents, à leurs habitants.

En outre la Commission estime qu'il faudrait étudier la définition d'une ligne de conduite précise pour que les communes soient tenues à respecter un certain seuil d'endettement. D'une manière générale la Commission souligne l'importance de la création du Conseil supérieur des finances communales (CSFC) et souhaite être tenue au courant des débats qui s'y déroulent.

Attachée au principe de l'autonomie communale en matière financière, la Commission plaide en faveur de finances communales saines, prévoyantes et basées sur des revenus prévisibles. Une réforme des finances communales doit avoir pour objectif principal de garantir des conditions de vie équivalentes aux habitants de toutes les communes du pays. Par ailleurs, une telle réforme doit favoriser le développement régional.

La Commission est d'avis que la véritable question est de savoir quelles seront les ressources dont disposeront les communes dans le futur, en vue de la baisse de recettes liée à la suppression envisagée de l'impôt commercial et à la situation économique affaiblie du pays. Une réforme des finances communales devrait non seulement assurer une équité horizontale (entre communes), mais aussi une équité verticale (entre l'Etat et les communes). Les membres de la Commission constatent que l'écart entre les revenus de l'Etat et celui des communes s'agrandit depuis les années 1996-97. Le revenu des communes a pratiquement stagné dans les années 2000-2001, alors que les recettes de l'Etat ont augmenté de façon considérable au cours de ces années. La Commission décide de consulter le Ministère de l'Intérieur afin de connaître le détail des montants destinés aux communes dans le cadre du budget 2004 et d'être informée sur les chiffres prévisionnels pour les années à venir.

#### 7.2.4.1. Impôt commercial communal

La Commission constate qu'aucun mécanisme adéquat de remplacement de l'ICC préservant, d'une part, l'autonomie financière communale, et permettant, d'autre part, d'intéresser les communes à l'activité commerciale, artisanale et industrielle sur leur territoire, n'a pu être trouvé jusqu'à ce jour. Dès lors, elle se prononce pour le maintien de l'ICC. Dans ce contexte, elle est globalement satisfaite de l'accord que le Gouvernement et le SYVICOL ont trouvé le 8 octobre 2001.

Par ailleurs, il est essentiel de garantir un équilibre entre, d'une part, les communes ne disposant pas des possibilités pour accueillir des entreprises, comme par exemple les communes résidentielles, rurales ou touristiques et, d'autre part, les communes connaissant une forte activité commerciale, artisanale ou industrielle sur leur territoire. Dès lors, la Commission insiste sur l'importance d'un mécanisme de compensation intégral et juste entre les différentes communes.

Elle recommande finalement que la suppression de l'ICC soit accompagnée de la mise en place par l'Etat d'un système d'incitation et d'intéressement afin d'assurer, qu'à l'avenir, les communes seront toujours prêtes à mettre leur terrain à disposition de l'industrie et des entreprises.

#### 7.2.4.2. Fonds communal de dotation financière

La Commission estime que le FCDF fonctionne globalement de manière satisfaisante. Toutefois, elle regrette que les versements des sommes dues aux communes par l'intermédiaire du fonds accusent parfois un retard considérable de sorte que le solde dû d'une année budgétaire n'est souvent attribué aux communes qu'au mois de mars de l'année subséquente. Vu que de tels retards entraînent souvent de sérieux problèmes de liquidités pour les communes, la Commission invite l'autorité étatique compétente à respecter les délais de paiement imposés par les textes applicables en la matière.

Par ailleurs, la Commission estime qu'il faut rendre les critères de répartition du FCDF plus équitables et plus transparents. Dès lors, elle propose de reconsidérer certains critères de répartition, comme par exemple le facteur de densité (les communes moins „denses“ peuvent avoir des besoins financiers supérieurs à celles peuplées de façon plus dense).

##### *a) Communes à caractère touristique et/ou membres d'un parc naturel*

Pour les communes à caractère touristique et/ou membres d'un parc naturel, la Commission propose de tenir compte pour la répartition du FCDF non seulement du nombre d'habitants, mais également du nombre de touristes et des contraintes en matière de protection de l'environnement. Une telle approche se justifie comme suit:

D'une part, l'afflux de touristes, surtout pendant les mois d'été, oblige les communes concernées à mettre en place des infrastructures supplémentaires (comme par exemple voiries, parkings, canalisation ...) dont les capacités dépassent largement celles nécessitées par la population locale. Cela engendre des frais d'investissement et d'entretien qui mettent lourdement à contribution les capacités financières de ces communes.

D'autre part, les entreprises vivant du tourisme produisent souvent de modestes bénéfices et génèrent par conséquent un impôt commercial faible. Il en résulte que les revenus des communes engendrés par le tourisme ne sont nullement en relation avec les dépenses qui en découlent. En outre, ces communes, en raison de leur vocation touristique et/ou de leur qualité de membre d'un Parc naturel, doivent le plus souvent renoncer à accueillir sur leur territoire des entreprises industrielles susceptibles de générer des revenus soumis à l'impôt commercial. Elles sont partant obligées de renoncer à des recettes dont bénéficient d'autres communes qui n'ont pas besoin de prendre pareilles précautions dans l'intérêt du tourisme.

##### *b) Communes disposant d'une faible population, mais d'une grande superficie*

La Commission constate que les communes les moins „denses“ devraient profiter des revenus non affectés (distribués selon le critère de la densité). Ce sont surtout elles qui ont besoin de soutien financier. Elles doivent fournir des infrastructures (p. ex. canalisations, eau, etc.) à une population répartie sur un territoire plus grand, ce qui représente des coûts considérables.

La Commission estime qu'il faut mieux prendre en compte les besoins financiers des communes à faible population et à grande superficie. Il s'agit surtout des communes à caractère rural.

En raison de leur superficie, ces communes sont obligées de mettre en place et d'entretenir une infrastructure importante, notamment la voirie vicinale. Voilà pourquoi, la Commission propose de prendre en compte un critère de répartition supplémentaire, à savoir le volume de l'infrastructure par rapport au nombre d'habitants.

#### 7.2.4.3. Fonds régional

Si plusieurs communes réalisent ensemble un projet à vocation régionale, alors l'Etat doit leur allouer des moyens financiers spécifiques. On pourrait s'imaginer qu'un certain pourcentage du FCDF soit transféré aux communes qui travaillent dans une optique régionale et qui se regroupent dans des syndicats de communes à vocation multiple.

Dans ce contexte, la Commission propose d'étudier la création d'un fonds régional. Un tel fonds permettrait de financer des projets à caractère régional et de stimuler une politique de régionalisation.

Un mécanisme alternatif de financement des projets régionaux résiderait dans la conclusion de contrats de développement présentés au niveau du chapitre 2 sous le point relatif à l'aménagement du territoire.

#### 7.2.4.4. Impôt foncier

La Commission constate d'abord que le produit fiscal que représente l'IF en définitive pour l'ensemble des contribuables est peu élevé. L'Etat n'a pas procédé aux réévaluations du taux de l'IF au cours des années, ce qui implique que les recettes perçues par les communes au titre de cet impôt sont également faibles. Dans bien des cas, ces recettes ne permettent même pas de couvrir les frais résultant de la fixation, de l'encaissement et du recouvrement de cet impôt. D'autre part, l'IF est actuellement peu approprié pour servir d'instrument dans le cadre d'une politique de gestion des terrains dans le sens d'une plus grande rationalisation et d'une efficacité accrue. Dès lors, la Commission est favorable à une réforme de l'IF qui pourrait être non seulement une source de financement intéressante pour les communes, mais également un moyen pour enrayer la rétention de terrains à des fins spéculatives.

Plus particulièrement, la Commission des Affaires Intérieures se rallie à une proposition faite par la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement dans le cadre du débat d'orientation sur la politique du logement du Gouvernement. Cette proposition a pour objectif d'endiguer la rétention de terrains à bâtir pour des raisons de spéculation et d'éviter que des maisons entières ne restent inhabitées par manque d'intérêt de leur propriétaire. Dès lors, les communes „devraient pouvoir réagir en faisant valoir leur droit d'obligation de construire et en appliquant un taux d'impôt foncier élevé sur les immeubles en question. Ce taux devrait également pouvoir être appliqué aux logements réaffectés en espaces de bureau. Le taux élevé devrait être modulé en fonction de la durée de rétention et différencié suivant que les terrains sont déjà viabilisés ou font partie d'une zone à urbaniser. Cette imposition pénalisante pourrait, le cas échéant, être assortie de l'option pour les propriétaires de faire reclasser leurs terrains en zone verte. Ne seraient pas à considérer comme rétention de terrains à des fins de spéculation, les terrains agricoles en exploitation ainsi que les terrains à bâtir que le propriétaire veut réserver à ses enfants aux fins de construction d'une maison servant à leur habitation personnelle“.

Enfin, certains membres de la Commission recommandent d'étudier les mesures suivantes:

- l'introduction de taux différents pour les terrains d'habitation, de commerce et industriels;
- la dispense des propriétés agricoles et forestières en exploitation de l'IF;
- l'orientation du taux de base à la valeur réelle du terrain et du bâtiment.

En attendant une réforme plus complète de l'impôt foncier, la Commission propose que l'article 1er de l'arrêté grand-ducal du 27 juin 1967 du code fiscal, qui stipule que les taux A et B sont liés, soit aboli. Cette mesure permettrait aux communes de relever le taux B. Elles pourraient ainsi procéder à des distinctions entre taux dans les sous-catégories du taux B (p. ex. augmenter davantage le taux de la catégorie B9: immeubles non bâtis). Grâce à cette mesure, les communes seraient en mesure de mieux gérer leurs terrains et d'imposer davantage les spéculateurs.

#### 7.2.4.5. Taxes communales

En vue de garantir l'autonomie communale en matière financière, la Commission est d'avis que les communes doivent pouvoir facturer aux citoyens la vente d'un service ou d'un produit, comme par exemple l'approvisionnement en eau, électricité et gaz, l'élimination des déchets ainsi que l'évacuation

et l'épuration des eaux usées. Ici, il convient de privilégier le système des taxes communales qui repose sur le principe du „pollueur payeur“.

Plus particulièrement, ces taxes communales devraient se caractériser par la possibilité de couvrir la totalité des frais et coûts liés directement ou indirectement à la prestation de services communaux. En outre, celles-ci devraient inciter les consommateurs à un mode de vie respectueux des ressources primaires.

#### 7.2.4.6. Subventions et allocations étatiques

La Commission est d'avis qu'il convient de rendre le système de subventionnement étatique plus objectif et plus transparent. Cela implique plusieurs choses:

- une application égalitaire des critères de subventionnement;
- la prise en compte de la coopération intercommunale sur le plan régional;
- une publication des règles de subventionnement dans un document unique et accessible pour les communes;
- le paiement du subside dans un délai raisonnable.

## 8. Moyens humains

### 8.1. Permettre aux élus communaux d'exercer leur mandat dans de meilleures conditions

#### 8.1.1. SYVICOL

Le SYVICOL estime qu'il convient de trouver une réponse à la question essentielle suivante: *„Est-ce que les instruments de la gouvernance, hérités du XIXe siècle, répondent encore aujourd'hui aux exigences de la modernité?“*

Dans ce contexte, le SYVICOL insiste sur le fait *„qu'au fil des années les attributions des autorités communales sont devenues plus larges et plus importantes. Ceci est particulièrement vrai pour les bourgmestres et les échevins qui, dans une société surréglementée, exercent des missions multiples et plurielles“*. En effet, *„l'époque du dilettantisme est bien révolue. L'on attend du bourgmestre, même dans les petites communes, une présence de tous les instants et une connaissance approfondie des dossiers. Concilier la vie professionnelle avec la fonction de premier magistrat de la commune n'est pas une sinécure“*. Dès lors, il faudrait non seulement *„relancer le débat sur le congé politique, insuffisant aux yeux de la grande majorité des élus“*, mais également se pencher sur une *„réforme de la gouvernance et plus spécialement sur le mode de fonctionnement du pouvoir exécutif des communes“*.

En outre, le SYVICOL demande *„l'intégration des élus locaux dans l'INAP, puisque les communes, pas plus que le Syvicol, ne sont à même d'assurer eux-mêmes la formation avec tout le professionnalisme nécessaire. Il serait effectivement aberrant de voir d'un côté des fonctionnaires de mieux en mieux instruits et de l'autre côté des mandataires locaux peu au fait des textes légaux et des mécanismes de fonctionnement de l'administration“*. Dans ce contexte, le SYVICOL déclare appuyer *„toute initiative visant l'introduction d'un congé de formation pour les élus locaux“*.

#### 8.1.2. Commission des Affaires Intérieures

La Commission dresse le constat suivant: Les obligations des élus locaux dans le cadre de l'exercice de leur mandat politique se multiplient constamment. De même, les dossiers communaux sont devenus plus complexes et nécessitent dès lors des analyses et études plus approfondies.

##### 8.1.2.1. Examen du droit belge en matière de rémunération de l'exécutif communal

La Commission a examiné le droit belge en matière de rémunération des échevins et bourgmestres. La doctrine belge<sup>7</sup> note qu'une *„loi du 4 mai prévoit une forte adaptation de ces traitements à la hausse, particulièrement en ce qui concerne les mandataires des petites communes qui étaient très modestement rémunérés“*. Cette augmentation des traitements, entrée en vigueur le 1er janvier 2001, tiendrait compte

<sup>7</sup> Centre de recherche et d'information sociopolitiques (CRISP): „La Commune“

de „l'évolution des fonctions exécutives communales, qui sont devenues de plus en plus complexes et exigent une disponibilité accrue ... L'objectif principal de l'augmentation est donc de permettre aux mandataires de diminuer le volume de leurs prestations professionnelles pour se consacrer davantage à la gestion communale. La revalorisation du statut pécuniaire des échevins et bourgmestres doit aussi permettre ...d'attirer des candidats à ces fonctions“.

En Belgique, les traitements des bourgmestres sont fixés par application des pourcentages suivants de l'échelon maximal de traitement du secrétaire communal de la commune correspondante:

communes jusqu'à 5.000 habitants:	75%
communes de 5.001 à 10.000 habitants:	80%
communes de 10.001 à 20.000 habitants:	85%
communes de 20.001 à 50.000 habitants:	95%
communes de 50.001 à 80.000 habitants:	105%
communes de plus de 80.000 habitants:	120%

Les traitements des échevins ont été adaptés dans la même logique. Leurs traitements sont fixés à 60% ou 75% de ceux du bourgmestre de la commune correspondante, selon que le nombre d'habitants de la commune est inférieur ou égal à 50.000 ou supérieur à ce chiffre. Notons encore que les bourgmestres et échevins ont droit à un pécule de vacances et à une prime de fin d'année.

La Commission estime qu'une révision des critères servant de base à l'indemnisation des élus locaux luxembourgeois selon des critères réalistes s'impose.

#### 8.1.2.2. Réformer le congé politique des élus communaux

Actuellement, le règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 régit le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux. D'une manière générale, le congé politique est en principe fonction de la nature du mandat communal ainsi que du nombre de membres composant le conseil communal, nombre qui est lié à la population de la commune.

Les écarts entre les communes sont substantiels. Ainsi, pour les communes dont le conseil communal se compose de 7 membres, le congé politique est de 8 heures par semaine pour le bourgmestre et de 4 heures pour chacun des échevins. Pour la Ville de Luxembourg, le congé politique est de 30 heures par semaine pour le bourgmestre et de 20 heures pour chacun des échevins.

La plus grande majorité des élus communaux estime que le congé politique tel qu'il est actuellement fixé ne serait plus adapté aux réalités et besoins de la politique communale. En effet, le congé politique serait largement insuffisant et ne permettrait plus aux élus locaux de remplir convenablement leur mandat.

La Commission estime qu'afin d'exercer adéquatement leur mandat politique, les élus locaux doivent disposer d'un congé politique approprié, ce qui n'est pas le cas en l'état actuel de la réglementation. Dès lors, elle propose une réforme du congé politique. Concrètement, les élus communaux doivent pouvoir consacrer plus de temps à l'exercice de leur mandat, et cela sans perte de revenus dans le cadre de leur activité professionnelle. Dans ce contexte, les délégués aux syndicats intercommunaux doivent aussi disposer d'un congé politique approprié.

La plupart des membres de la Commission sont favorables à une professionnalisation de la fonction de bourgmestre. Ils proposent ainsi que les bourgmestres aient un statut qui leur est propre, semblable au statut des députés. Ce statut devrait prévoir un congé politique minimum d'au moins 20 heures par semaine. Plus la commune est grande, plus le nombre d'heures pourrait être augmenté selon une gradation en fonction de la taille de la commune. Cette mesure impliquerait une incompatibilité des fonctions de député et de maire, acceptée par certains membres de la Commission.

#### 8.1.2.3. Améliorer la formation des élus communaux

La doctrine estime que „la formation est un des axes fondamentaux de toute évolution revitalisante de notre administration communale<sup>8</sup>“.

<sup>8</sup> F. Riche, Président de l'UDITE, 1992

Considérant la complexité croissante des affaires communales, les élus communaux doivent bénéficier d'une formation adéquate, afin de garantir le professionnalisme nécessaire. L'INAP devrait organiser régulièrement des formations pour ceux-ci. Par ailleurs, les mandataires communaux devraient bénéficier d'un congé de formation.

#### 8.1.2.4. Revoir le système de la responsabilité pénale des membres de l'exécutif communal pour des faits commis dans l'exercice de leur mandat

Actuellement, les bourgmestres et échevins sont exposés au risque d'être pénalement poursuivis et condamnés à une peine privative de liberté et/ou amende, pour autant qu'ils aient commis une infraction pénale, même ès-qualité. En d'autres termes, la jurisprudence luxembourgeoise a consacré le principe de la responsabilité pénale des bourgmestres et échevins pour des faits commis dans l'exercice de leur mandat de bourgmestre, respectivement d'échevin. Ledit principe ne semble pas s'appliquer aux conseillers communaux.

En vertu du principe de la personnalité de la peine consacrée par le droit pénal, les juridictions luxembourgeoises admettent que seule une personne physique peut être l'auteur pénalement responsable d'une infraction. Le droit pénal luxembourgeois ne connaît pas la responsabilité pénale des personnes morales de droit public ou de droit privé. Ce sont donc les représentants légaux d'une commune, c'est-à-dire les personnes physiques par l'intermédiaire desquelles elle agit, qui sont le cas échéant les auteurs des infractions et qui en sont pénalement responsables. L'action dérivant de faits posés illégalement par les membres du collège échevinal doit dès lors être dirigée contre chaque membre personnellement.

La Commission des Affaires Intérieures estime utile de rappeler aux dirigeants communaux qu'ils doivent prendre en considération une donnée souvent oubliée: leur responsabilité pénale. Elle note qu'un certain nombre de pays étrangers, comme par exemple la France, connaissent un système de responsabilité pénale des personnes morales. Il en résulte que des communes peuvent être poursuivies et condamnées pénalement. Dès lors, la Commission invite le Gouvernement à revoir le régime de la responsabilité pénale du bourgmestre et des échevins pour des faits commis dans l'exercice de leur mandat, et, le cas échéant, de réformer ce régime.

#### 8.1.2.5. Moderniser les procédures de gestion des affaires communales

Dans un souci de modernisation de la gestion des affaires communales, la Commission propose d'examiner le mode de fonctionnement du collège du bourgmestre et des échevins et, le cas échéant, de le réformer.

Par ailleurs, la Commission propose la création d'un système de mailing électronique reliant les administrations étatiques et communales. L'objectif est d'améliorer l'échange d'informations entre les communes et les différents services étatiques, surtout entre les communes et le Ministère de l'Intérieur. A cet égard, il est absolument urgent que le gouvernement procède à la réglementation de la signature électronique dans les processus administratifs, aussi bien au sein de l'administration centrale qu'au niveau des relations qu'entretient celle-ci avec les administrations locales, et finalement pour les collectivités locales elles-mêmes.

## 8.2. Doter les administrations communales d'agents compétents et motivés

### 8.2.1. Système actuellement en vigueur

Pour l'exécution d'une partie de leurs tâches, les communes engagent du personnel propre (fonctionnaires, employés, ouvriers) qui assure alors le service communal.

Conformément à l'article 87 de la loi communale, chaque commune doit avoir un secrétaire communal dont les tâches sont déterminées en vertu de la loi communale. D'après l'article 92 de la loi communale, il y a en outre dans chaque commune un receveur qui doit accomplir un certain nombre de fonctions fixées également par la loi communale. A noter que l'article 16 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut des fonctionnaires communaux précise au point 9 que le cumul des fonctions de secrétaire et de receveur dans la même commune est interdit.

A côté de ces deux fonctions obligatoires pour chaque commune, la loi communale règle les fonctions de garde champêtre et d'agent municipal. Par ailleurs, les communes sont libres d'organiser le fonctionnement de leur administration et par là l'exécution du service public avec le personnel qu'elles estiment nécessaire à ces fins. Le conseil communal crée à cet effet les postes requis de fonctionnaires, employés et ouvriers.

## 8.2.2. Conclusions et recommandations

### 8.2.2.1. SYVICOL

Le SYVICOL donne à considérer que *„le personnel communal joue évidemment un rôle déterminant pour mener à bonne fin toute politique communale“*. Les bourgmestres devraient pouvoir s'appuyer sur des *„fonctionnaires compétents, loyaux et diligents“*. Du point de vue des effectifs, les communes seraient *„le second employeur dans notre pays et en conséquence elles doivent avoir leur mot à dire dans l'accompagnement de la politique nationale en matière d'emploi“*.

Ensuite, le SYVICOL est d'avis qu'avec la création de l'Institut National d'Administration Publique (INAP) *„nous disposons maintenant d'un outil qui nous garantira, à moyenne échéance, des fonctionnaires en meilleure connaissance des méandres de l'administration et, espérons-le, encore mieux rompus aux tâches quotidiennes qui les attendent dans nos communes“*.

### 8.2.2.2. ASC

L'ASC estime que *„l'organisation de l'administration communale en tant que telle, celle des services (s'il y en a) et les relations hiérarchiques ne sont pas réglementées. Au Luxembourg, le cadre formel de l'organisation d'une administration communale fait tout simplement défaut“*.

S'il est vrai que *„les communes sont libres (sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur!) d'organiser le fonctionnement de leur administration et par là l'exécution du service public avec le personnel qu'elles estiment nécessaires à ces fins“*, qu'il appartient au collège des bourgmestre et échevins *„d'adopter un règlement d'ordre intérieur arrêtant la structure et l'organisation des services communaux dans l'intérêt de l'administration“* et qu'il *„semble effectivement inconcevable de pouvoir garantir une gestion rationnelle des affaires communales, sans le placement des fonctionnaires de l'administration sous les ordres du secrétaire communal“*, l'ASC est d'avis que les attributions, les compétences et les prérogatives des personnes titulaires d'une fonction communale prévue par la loi (secrétaire, receveur, garde champêtre et agent municipal) devraient être *„réglementées uniformément dans toutes les communes et définies dans un modèle d'organigramme type“*.

En ce qui concerne la fonction du secrétaire communal, l'ASC propose de revaloriser cette fonction et d'officialiser les missions que le secrétaire communal exerce déjà en pratique. Une mention plus explicite de ces missions au niveau de l'article 91 de la loi communale *„clarifierait la situation du secrétaire communal par rapport au collège des bourgmestre et échevins et par rapport au personnel de la commune“* et contribuerait à *„responsabiliser le secrétaire communal ce qui répondrait aux intentions du Gouvernement“*.

Conformément à la législation des pays voisins en vigueur depuis les années 90, l'ASC propose de compléter l'article 91 comme suit:

*Alinéa 3: „Le secrétaire est chargé de la préparation des affaires qui sont soumises au conseil communal ou au collège des bourgmestre et échevins.“*

*Alinéa 4: „Sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, il dirige et coordonne les services communaux, et, sauf l'exception prévue par la loi, il est le chef du personnel.“*

Ensuite, l'ASC est d'avis que la *„formation scolaire initiale (de base) actuellement requise (certificat FES) ne suffit plus comme niveau d'études pour pouvoir briguer l'admissibilité à la fonction de secrétaire communal“*. Dès lors, il faudrait procéder à un *„rallongement des études préalables pour l'accès à la fonction de secrétaire communal“*. Si le conseil communal en constatait le besoin, alors les communes dépassant 5.000 habitants devraient avoir la possibilité de recruter un secrétaire communal ayant le niveau universitaire.

En outre, l'ASC souligne *„l'importance d'une formation spécifique (générale et continue) pour le secrétaire communal“*. Une telle formation spécifique devrait être *„primo une condition à l'entrée en*

*fonction, secundo elle doit être obligatoire et tertio elle doit s'impliquer dans la carrière, donc être valorisante*". A l'instar de l'ARC, l'ASC propose de permettre au candidat-secrétaire de suivre les cours de formation générale et spéciale à l'INAP pendant l'intervalle de temps précédant la mise à la retraite du titulaire en place et de déroger ainsi au système actuel qui exige une nomination formelle au poste par le conseil communal pour être admis à l'INAP. Par ailleurs, le conseil communal devrait disposer „d'un pouvoir d'appréciation pour fixer l'âge qu'un candidat doit avoir pour être à même d'exercer convenablement la fonction de secrétaire communal". En vue d'assurer un fonctionnement adéquat de l'administration, il devrait être pourvu à la nomination du secrétaire communal dans les 6 mois de la vacance de l'emploi.

De surcroît, l'ASC est favorable aux mesures suivantes:

- la création d'un pool de secrétaires communaux remplaçants dans un souci de continuité du service public communal;
- la création d'une carrière spéciale pour la fonction de secrétaire adjoint;
- la possibilité d'accéder au poste de secrétaire de district ou de secrétaire communal attaché au Ministère de l'Intérieur.

Finalement, l'ASC propose également d'ouvrir au secrétaire communal la possibilité de déléguer son contreseing à un ou plusieurs fonctionnaires. Dans l'attente de la mise en place d'une nouvelle comptabilité communale et de la suppression de la double comptabilité, l'ASC est d'avis qu'il y a lieu de „simplifier la procédure de signature des mandats de paiements et donc de la tenue de la comptabilité des droits constatés et des dépenses engagées jusqu'à concurrence d'un montant à déterminer respectivement en relation avec la nature des recettes et/ou dépenses".

### 8.2.2.3. ARC

L'ARC estime que la loi communale „arrête d'une façon assez précise les règles relatives à la fonction et aux missions du receveur communal".

Ainsi, l'article 94 dispose que: „Le receveur communal est chargé, seul et sous sa responsabilité, d'effectuer les recettes de la commune, ainsi que d'acquitter les dépenses qui sont ordonnancées dans les formes et conditions déterminées par la loi". A côté de la tenue de la comptabilité journalière et de l'établissement du compte de gestion annuel, le receveur communal est chargé du recouvrement de tous les montants dus à la commune par les administrés, soit par la voie judiciaire, soit par la voie administrative.

La responsabilité personnelle du receveur communal est consacrée par les articles 141 et 142 qui précisent:

*„Le receveur peut être forcé en recettes par le Ministre de l'Intérieur pour les montants qui n'ont pas été recouverts deux années après la clôture définitive de l'exercice auquel ils se rapportent.“* (Art. 141)

*„Le receveur est forcé d'office en recettes pour les montants devenus irrécouvrables par sa négligence ou par sa faute. Il est tenu de verser à la caisse communale les montants pour lesquels il a été forcé en recettes. Il est subrogé dans ce cas aux droits et actions de la commune contre les débiteurs en retard de payer.“* (Art. 142)

D'une manière générale, l'ARC „apprécie la récente création du Conseil Supérieur des Finances communales tout en attendant les résultats et améliorations que cet organisme étatique puisse apporter et espère que cette nouvelle institution contribuera au bon fonctionnement des relations financières Etat/ communes".

#### a) Formation du receveur communal

L'admissibilité à la fonction de receveur communal requiert actuellement la présentation d'un certificat de fin d'études secondaires. Toutefois, l'ARC est d'avis que „vu la spécificité des matières à traiter devant les justices, il serait souhaitable que les communes qui en constatent le besoin, puissent recruter un receveur communal avec formation universitaire".

En ce qui concerne la formation du receveur communal pendant le service provisoire, l'ARC donne à considérer que l'ouverture des cours à l'INAP pour les fonctionnaires communaux démontrerait „qu'en ce qui concerne les carrières du receveur et du secrétaire communal, l'installation d'une seule plage de

3 mois et à raison de 40 heures par semaine pose de sérieux problèmes en ce qui concerne le fonctionnement du service à l'administration communale". A titre principal, l'ARC propose de permettre à un candidat receveur de fréquenter les cours à l'INAP pendant que l'ancien titulaire est encore en place et d'abolir le système actuel qui permet uniquement aux receveurs ayant reçu une nomination du conseil communal de se présenter à ces cours. Subsidièrement, l'ARC propose l'installation de 2 plages de 3 mois à l'INAP, ceci à raison de 20 heures par semaine. Dans ces conditions, les intéressés auraient à leur disposition 20 heures pour se consacrer aux travaux les plus urgents dans leurs services respectifs à la commune.

En ce qui concerne la formation continue des receveurs communaux, l'ARC rappelle que „ce qui distingue le receveur communal de tous les autres fonctionnaires communaux est le fait qu'il est personnellement responsable de ses actes ou de son inertie et qu'il doit payer de sa poche les montants qu'il n'a pu recouvrer par sa propre faute ou par son ignorance". Dès lors, l'ARC revendique une formation continue qui assure au receveur communal une „parfaite connaissance de nouveaux textes législatifs en rapport avec le recouvrement par exemple".

Dans le passé récent, l'ARC aurait fait élaborer par des juristes des textes coordonnés sur des sujets d'actualité tels que:

- les prescriptions de droit commun et les prescriptions en matière de recouvrement des impositions et taxes communales;
- le recouvrement des créances communales en cas de faillite du débiteur;
- les hypothèques et inscriptions hypothécaires garantissant le recouvrement des créances communales;
- les voies de poursuites en matière de recouvrement des créances communales.

L'ARC estime que ces efforts devraient être „entourés par des séminaires de formation, des tables rondes ou des conférences ayant comme sujet un domaine proche du receveur communal".

#### b) Création d'un pool de receveurs communaux remplaçants et de la fonction de receveur communal adjoint

Le fait que chaque commune n'occupe qu'un seul receveur entraînerait, d'après l'avis de l'ARC, „chaque fois de sérieux problèmes lorsqu'un receveur tombe malade pour une période plus ou moins longue ou si, à la suite du décès du titulaire, le poste de receveur reste inoccupé jusqu'à la nomination d'un successeur".

Pour remédier à ces situations, l'ARC propose la mise en place d'un pool de remplaçants comprenant des „receveurs chevronnés". Ces fonctionnaires pourraient, „outre les remplacements à effectuer, assumer le rôle de patron de stage des receveurs communaux nouvellement admis au service provisoire". En présence d'un remplacement par le biais de ce pool, il faudrait naturellement définir la responsabilité du receveur remplaçant.

D'autre part, l'ARC plaide en faveur de la création de la fonction de receveur adjoint. A l'instar du secrétaire adjoint, ce fonctionnaire devrait remplir les mêmes conditions d'études, d'admissibilité définitive et de stage que le receveur. Le receveur adjoint serait subordonné au receveur communal qu'il aide et assiste. Il pourrait le remplacer en cas de maladie, absence ou autre empêchement. La signature serait précédée de la mention: „Pour le receveur empêché, le receveur adjoint". En outre, le receveur adjoint pourrait, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur, être chargé par le collège des bourgmestre et échevins de remplir une partie déterminée des fonctions que la loi attribue au receveur. Les signatures données en cette qualité seraient précédées de la mention: „Le receveur adjoint délégué". En cas de démission, de révocation ou de décès du receveur communal, les fonctions de celui-ci seraient à remplir par le receveur adjoint jusqu'à ce qu'il ait été procédé à l'installation d'un nouveau receveur.

#### c) Observations relatives à la tutelle administrative

De l'avis de l'ARC, le contrôle de la légalité doit avoir pour „objectif de sécuriser le receveur communal dans l'exécution de ses fonctions". L'ARC propose de revoir les contrôles suivants:

- Contrôle des fiches de traitement

L'ARC note que dans le passé, les receveurs auraient établi les fiches de traitement du personnel communal et les auraient envoyées pour contrôle au Ministère de l'Intérieur, où elles auraient été véri-

fiées par un expert en matière de rémunération du personnel communal. En paraphant les fiches en question, le fonctionnaire du Ministère de l'Intérieur aurait fait savoir au receveur que la fiche de traitement était exacte et le receveur était rassuré pour le futur.

Actuellement, le Ministère de l'Intérieur *„apparemment à défaut d'effectifs suffisants, se contente de vérifier uniquement les fiches de traitement des fonctionnaires communaux et refuse de contrôler celles des employés communaux, respectivement celles des employés privés“*. Cette façon d'agir aurait un *„risque certain“*. Si, lors d'un contrôle du compte de gestion, les contrôleurs constatent une erreur de calcul dans le traitement d'un employé communal, le receveur serait *„obligé de procéder au recalcul du traitement payé, dans le pire des cas sur une période antérieure étendue, ce qui crée une situation fâcheuse aussi bien pour le receveur, que pour le bénéficiaire de la rémunération“*.

– Contrôle des comptes de gestion

L'ARC souhaite que les *„contrôles des comptes communaux se fassent dans des délais plus courts, du moment que les documents du compte soient disponibles au service de contrôle“*.

Si l'on considère que le compte de gestion ne peut être voté par le conseil communal qu'après avoir été vérifié par le service de contrôle de la comptabilité des communes, et *„qu'à l'heure actuelle (septembre 2002), les comptes de gestion de l'exercice 2000 des communes ne sont pas encore vérifiés dans leur intégralité, on peut facilement s'imaginer que ces comptes ne peuvent être présentés aux conseils communaux respectifs qu'en l'année 2003“*.

L'ARC craint que les conseillers communaux appelés à se prononcer sur un compte de gestion, *„pas plus tôt que 3 ans après l'année à laquelle il se rapporte, pourraient en voir la véritable raison en une clôture tardive du compte par leur receveur“*. En plus, ces votes tardifs donneraient *„l'impression d'une moutarde après dîner, donc pas plus qu'une formalité sans réelle valeur“*.

d) Observations relatives à l'application de la législation sur les syndicats de communes

L'article 16, dernier alinéa de la loi du 23 février 2001, dispose que: *„A défaut de titulaire de l'un de ces postes (secrétaire ou receveur du syndicat), les fonctions de secrétaire-rédacteur et de receveur d'un syndicat sont exercées par le secrétaire et le receveur de la commune-siège du syndicat.“*

L'ARC demande *„instamment la révision de cet article“*. En effet, il imposerait une *„charge supplémentaire au secrétaire, respectivement receveur d'une commune-siège d'un syndicat, sans que ceux-ci aient la possibilité de renoncer à cette charge qui pourra constituer un surplus non négligeable de travail“*. Par ailleurs, la disposition précitée risquerait *„d'inviter les dirigeants d'un syndicat de communes à faire perdurer une telle situation, alors que de toute façon, le texte de l'article 16 leur offre une issue facile“*.

e) Faciliter le recouvrement transfrontalier des deniers communaux

L'ARC fait valoir que le receveur communal serait souvent *„confronté au problème de poursuivre la rentrée d'une créance auprès d'un débiteur qui réside à l'étranger“*.

Il s'agirait notamment de factures d'impôt foncier (non-résidents qui sont propriétaires d'une forêt ou d'une parcelle de terrain dans une commune le long de la frontière), de factures ayant trait à un transport d'ambulance (touristes accidentés sur le territoire du Grand-Duché) ou même de factures se rapportant à une intervention des services techniques, respectivement des pompiers pour débayer les routes après un accident de grande envergure. Dans ces conditions, il est souvent fait appel à une dépanneuse du corps des sapeurs-pompiers engendrant des factures d'un montant appréciable. Dans beaucoup de cas, l'assurance automobile de l'intéressé qui couvre les dégâts occasionnés à des tiers n'interviendrait pas *„alors que parfois ces dégâts sont inexistantes et le but de l'opération se résume à remettre sur route le camion ou la voiture partie au talus“*.

Afin de réduire les frais de poursuites à un minimum, les receveurs communaux feraient *„appel dans bien des cas au soutien de leurs collègues à l'étranger pour que ces derniers interviennent auprès des débiteurs récalcitrants et les somment de régler leurs dettes“*. Dans certains cas, les recettes communales arriveraient à toucher le paiement de leur créance du fait de l'intervention du receveur étranger. Dans d'autres cas, cette façon de faire s'avérerait *„infructueuse et l'unique moyen de recouvrement consiste en une procédure judiciaire par l'intermédiaire d'un avocat résident au pays du débiteur“*. Dans ce contexte, l'ARC note qu'en présence d'une créance élevée, le recours à un avocat étranger

pourrait se justifier „mais que faire de la grande majorité des factures qui se situent entre 5,00 et 250,00 euros?“.

Dès lors, l'ARC estime qu'il devrait être possible de „réaliser une procédure de recouvrement facile et expéditive qui permettrait des poursuites transfrontalières au cas où les débiteurs ne seraient pas disposés à payer“.

#### 8.2.2.4. Commission des Affaires Intérieures

La Commission souligne que l'existence d'agents communaux loyaux, compétents et motivés conditionne le bon fonctionnement de l'administration communale. D'une manière générale, elle estime que l'ASC et l'ARC ont fait des propositions qui visent à améliorer la qualité du service public communal. Dès lors, elle peut se rallier à la plupart de leurs propositions.

Dans un souci de sécurité juridique et de valorisation de la fonction de secrétaire communal, la Commission juge indispensable d'inscrire explicitement dans la loi communale les attributions que ceux-ci exercent d'ores et déjà en pratique. Il s'agit essentiellement de la préparation des affaires avant leur soumission aux organes politiques ainsi que de la direction et coordination des services communaux sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins. En outre, le secrétaire communal est chef de personnel, sauf exception prévue par la loi.

Vu la complexité croissante des dossiers nécessitant des connaissances étendues, surtout en matière juridique et financière, la Commission est favorable à un rallongement des études préalables pour l'accès aux fonctions du secrétaire communal et du receveur communal. En cas de besoin constaté par le conseil communal, les communes de plus de 5.000 habitants doivent pouvoir recruter des personnes ayant accompli un cycle universitaire d'au moins quatre années en droit ou en sciences économiques.

Dès lors, la Commission insiste sur la nécessité d'organiser une formation spécifique (générale et spéciale) dans le cadre de l'INAP pour les candidats au poste de secrétaire communal, respectivement de receveur communal. Les candidats aux postes en question devraient pouvoir suivre les cours de formation générale et spéciale à l'INAP avant le départ en retraite du titulaire en place.

Afin de garantir la continuité du service public communal, il faudrait institutionnaliser un pool de remplaçants de secrétaires communaux, respectivement de receveurs communaux. En outre, les communes d'une certaine taille devraient avoir la possibilité de recruter des secrétaires et/ou receveurs adjoints. Dès lors, il faudrait créer les carrières correspondantes.

Ensuite, il convient de revoir les procédures en matière du contrôle tutélaire et/ou augmenter les effectifs au niveau de l'autorité de tutelle.

Finalement, la Commission reconnaît la nécessité de simplifier et d'accélérer les procédures de recouvrement. Elle estime que l'Union européenne constitue le cadre idéal pour une telle réforme. Dès lors, le Gouvernement est invité à lancer des négociations dans le sens préconisé par la Commission.

## 9. Moyens matériels

### 9.1. Offrir aux citoyens un service communal de qualité

#### 9.1.1. SYVICOL

Le SYVICOL donne à considérer qu'il ne faut pas perdre de vue que „toute analyse de compétences, pour pertinente qu'elle soit, ne pourra se faire à l'exclusion des premiers concernés par la réforme, en l'occurrence les citoyens. Ceux-ci ont le droit de savoir qui fait quoi. Clarté, transparence, responsabilité, cohérence et subsidiarité doivent être les mots-clés d'une administration efficace (...)“.

Par ailleurs, le SYVICOL note qu'il est „indéniable que tout le monde est avide de jouir d'un nombre suffisant de services de proximité. La commune remplit, à merveille, cette fonction. L'évolution de la société n'a pas entamé le climat de confiance qui règne entre les citoyens d'une part et les élus locaux et fonctionnaires d'autre part. Les organes communaux restent les interlocuteurs privilégiés des citoyens pour résoudre les problèmes qu'ils soient d'ordre administratif ou qu'ils affectent leur existence au quotidien“.

En ce qui concerne la réforme administrative, il s'agirait „certes d'une opération de longue haleine“ ne portant „hélas pas encore les fruits escomptés“. Afin de faciliter la vie des usagers, il faudrait revoir l'ensemble des procédures administratives. Cet examen devrait permettre de „simplifier celles qui sont

inutilement lourdes et complexes“ et de „supprimer celles qui, au fil du temps, ont perdu de leur pertinence“.

Cependant, une telle réforme ne doit „en rien altérer la présence, la qualité et la continuité du service public“. De l’avis du SYVICOL, l’Etat aurait l’obligation de „veiller au maintien dans les zones rurales et les quartiers urbains, des prestations d’utilité publique telles le réseau postal et les établissements de santé ou encore l’offre de transport public“.

Finalement, le SYVICOL estime qu’ „aucune révision substantielle du service public ou de la redistribution de compétences ne saurait donc se faire sans interrogation préalable des citoyens“. Cela pourrait se faire par le biais „d’une enquête d’opinion ou mieux même, par voie d’une consultation populaire, sous réserve toutefois que l’on se trouve devant des projets clairement définis“.

### 9.1.2. Commission des Affaires Intérieures

A titre préliminaire, la Commission des Affaires Intérieures regrette profondément qu’il n’a pas été fait droit à sa demande de faire réaliser par ILReS une étude auprès des usagers sur la qualité des services communaux.

La Commission se rallie pleinement à la thèse doctrinale suivant laquelle: „La commune devrait être considérée comme une petite entreprise qui gère les intérêts de ses habitants et qui considère le citoyen non pas comme un subordonné, mais comme un client<sup>9</sup>.“

#### 9.1.2.1. Promouvoir une nouvelle perception de l’usager du service public communal en tant que „client“

Dans ce contexte, la Commission constate qu’une nouvelle conception du citoyen en tant que „client“ a vu le jour ces dernières années. Ainsi, le citoyen en tant que client revendique le droit de jouir de prestations efficaces et adaptées. D’ailleurs, le Ministère de l’Intérieur véhicule déjà implicitement cette nouvelle image qu’ont les citoyens de leur commune, lorsqu’il note que „dans nos sociétés modernes les citoyens attendent toujours plus de leur Etat“.

Si ce constat vaut pour les attentes que les citoyens cultivent envers l’Etat, il vaut également pour les exigences du citoyen vis-à-vis de sa commune dont il attend qu’elle fasse „correctement ce qu’elle doit faire“. D’autre part, il ne faut pas oublier qu’à côté des droits des citoyens, ceux-ci doivent en contrepartie respecter certaines obligations et notamment rémunérer certains services rendus par la commune.

Dès lors, une première conséquence de cette nouvelle conception devrait consister dans l’utilisation des techniques dites „customer satisfaction“. La finalité de ces mesures est le mesurage systématique du degré de satisfaction/insatisfaction des „clients“.

On devrait également retrouver cette nouvelle perception du citoyen par l’administration publique à travers l’adoption de „chartes de services“. Leur but est de garantir la qualité des services, l’information et la protection des usagers par la fixation des engagements précis que le prestataire de service s’engage à respecter. Il s’agit par exemple de la définition de standards de qualité ou la mise en place d’instruments de contrôle.

#### 9.1.2.2. Réduire le poids bureaucratique pesant sur les citoyens

La Commission est d’avis que la volonté de renforcer la position des administrés (citoyens) face à l’administration communale pourrait se traduire par la mise en œuvre de procédures qui visent à réduire le poids bureaucratique sur les citoyens. Afin de garantir une meilleure participation du citoyen, il convient de mettre en œuvre essentiellement les mesures suivantes:

- un meilleur accès aux documents administratifs;
- une simplification des procédures administratives;
- une amélioration des procédures de publicité des décisions prises par les autorités communales, notamment par voie d’internet;
- une consultation de la population, notamment par voie de référendum.

9 Thomas FLEINER-GERSTER: „L’autonomie communale a-t-elle un avenir?“

De telles mesures contribueront indéniablement à une meilleure transparence des processus décisionnels des autorités communales, à un renforcement de la légitimité des décideurs communaux et, de façon corollaire, à un renforcement de la collaboration des citoyens (par exemple au tri sélectif des déchets) et du respect des règles établies.

Ensuite, la Commission constate qu'il y a souvent un décalage entre l'immuabilité des horaires des services publics et les besoins de la population. Dans un souci d'une plus grande flexibilité des horaires, il faudrait adapter les horaires des services publics, afin de mieux les adapter aux rythmes des habitants. Dans ce contexte, il est utile de mentionner les initiatives lancées par certains pays de l'Union européenne, comme par exemple en France, la création d'agences du temps et en Italie, la nomination de responsables communaux du temps et des horaires.

Afin d'offrir au public un service rapide et efficace, la Commission est favorable à la création de „bureaux du citoyen“, c'est-à-dire un bureau spécifique où les citoyens d'une commune peuvent obtenir tous les renseignements nécessaires sans devoir se déplacer dans plusieurs bureaux. A titre accessoire, il est proposé d'installer, à l'instar de l'administration étatique, une „ligne verte“, c'est-à-dire un numéro téléphonique où le citoyen peut obtenir tout renseignement relatif au service public communal.

Finalement, la Commission souligne l'importance d'une information objective des citoyens. Toutes les administrations communales devraient informer leurs citoyens sur les débats du conseil communal, notamment par le biais d'un compte-rendu analytique à distribuer à tous les ménages de la commune.

## **9.2. Sensibiliser la population à la politique communale**

### 9.2.1. SYVICOL

De l'avis du SYVICOL, il ne ferait pas de doute que *„bien souvent la population, et plus particulièrement la frange des jeunes, est absente du débat politique. Il en est de même de l'implication des femmes; les efforts menés jusqu'à présent dans le domaine de l'égalité des chances doivent être poursuivis. Autre sujet d'une importance capitale pour l'avenir de nos communes: l'intégration des étrangers. Un tel processus doit passer non seulement par la concession de droits civiques, mais également par l'incitation d'une participation à la vie locale. L'Etat et les communes ne doivent ménager aucun effort pour réussir ce projet“*.

Ensuite, le SYVICOL propose d'offrir *„à toutes les tranches d'âges et à toutes les catégories sociales la possibilité de s'approprier, au niveau local, les avantages de la société de l'information“*. Le plan national d'action e-Luxembourg devrait donner aux communes *„les infrastructures, les moyens humains et techniques nécessaires pour procéder d'une part à l'initiation du public et pour créer d'autre part des centres de rencontres favorables à la convivialité. Abordées de cette façon, les nouvelles technologies peuvent apporter une contribution essentielle à la convivialité et au dynamisme de la vie locale“*.

### 9.2.2. CNFL

Le Conseil national des femmes au Luxembourg (CNFL) propose d'*„institutionnaliser une politique d'égalité entre femmes et hommes“*. Le CNFL note que *„la commune intervient intensément dans la vie des citoyennes et citoyens: de toutes les unités publiques, c'est la commune qui leur est la plus proche“*. Dès lors, les communes auraient *„leur part de responsabilité dans une politique générale de promotion de l'égalité des chances et se doivent de compléter utilement les efforts entrepris aux niveaux nationaux et supranationaux“*.

Dans ce contexte, il convient de noter que le CNFL a élaboré une proposition de texte intitulée *„projet de loi concernant l'action en faveur de la promotion de l'égalité des chances entre femmes et hommes au niveau communal et modifiant la loi communale modifiée“*. Cette proposition vise *„une représentation équilibrée des deux sexes au niveau des commissions consultatives communales dans leur ensemble“*. En outre, elle vise à *„rendre les commissions consultatives d'égalité des chances obligatoires au sein des communes de plus de 1.000 habitant-e-s“*.

### 9.2.3. Commission des Affaires Intérieures

La Commission des Affaires Intérieures propose de sensibiliser toutes les franges de la population locale à la politique communale, cela indépendamment de la nationalité, du niveau social, de l'âge et du sexe de la population concernée.

### 9.2.3.1. Stimuler la participation des étrangers aux élections communales

L'intégration des étrangers dans la société luxembourgeoise revêt une importance capitale au niveau de la cohésion sociale du pays. Cette intégration des étrangers devrait se faire essentiellement par la concession davantage de droits politiques ainsi que par une participation accrue au niveau de la vie locale. Dans ce contexte, il convient de rappeler le projet de loi No 4885 portant réforme de la loi électorale du 31 juillet 1924 telle qu'elle a été modifiée. La Chambre des Députés a adopté ce projet de loi le 12 février 2003.

L'introduction de l'électorat actif au profit des ressortissants non communautaires pour les élections communales constitue certainement l'innovation la plus importante de la réforme de la loi électorale. En effet, la participation aux élections constitue la preuve ultime de la volonté d'insertion du ressortissant étranger. Cette participation est liée à une condition de résidence de cinq ans ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prévues par la législation concernant l'entrée et le séjour des étrangers du 28 mars 1972 telle que modifiée par la suite.

En ce qui concerne le droit de vote des ressortissants communautaires, la Commission déplore le faible taux de participation de ces personnes aux dernières élections communales. Le projet de loi précité abaisse la durée de résidence à cinq ans pour le droit de vote tant actif que passif des ressortissants communautaires. D'une manière générale, la Commission invite les communes à s'investir davantage dans la participation démocratique des citoyens.

### 9.2.3.2. Promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes au niveau communal

Les commissions consultatives des communes permettent d'organiser la participation active de la population à la vie communale dans la mesure où celles-ci associent les habitants à la politique menée par les autorités communales. Par ailleurs, le travail au sein des commissions consultatives facilite l'intégration des citoyens à la vie politique qui bénéficient en outre d'un apprentissage en matière politique.

La Commission souligne l'importance d'une politique active en matière d'égalité des chances entre hommes et femmes sur le plan local.

## **9.3. Faire profiter tous les citoyens des possibilités offertes par la société de l'information**

### 9.3.1. ASC

L'ASC revendique la création d'un cadre légal pour le système de courrier, de messagerie et de signature électronique. Les facilités offertes grâce aux nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC) seraient à *„généraliser dans les relations entre communes, respectivement entre communes et instances gouvernementales (filière administrative „électronique“), et avec les citoyens (commande de documents et formulaires officiels, vote automatisé, etc.), pour donner une nouvelle dimension de transparence dans la diffusion des informations tant souhaitées par les conseillers communaux et les citoyens“*.

D'après l'avis de l'ASC, les TIC pourraient servir pour le suivi du courrier communal et de la procédure d'approbation des dossiers administratifs. Ces technologies pourraient être à la base d'un *„système de classement et d'archivage moderne, convenant à toutes les administrations“*. Le projet de recherche documentaire DOCCOM (banque de données informatique de la documentation „grise“ contenue dans les circulaires ministérielles) initié par l'ASC dans le cadre du programme eLetzebuerg s'inscrirait dans le *„droit fil de l'uniformisation et de la standardisation recherchée“*.

Ensuite, l'ASC propose d'adapter le mode de publication des différents actes et avis officiels *„aux exigences d'une société à l'ère électronique. Le tableau d'affichage „Reider“ ne serait plus le moyen adéquat de publication de décisions de la commune, le bulletin communal édité par la plupart des communes n'a pas de base légale suffisante, le site internet communal n'est (pas encore) accessible à tous les citoyens“*.

Enfin, l'ASC estime que „la discussion sur la nouvelle définition de la mission d'information des communes (et de l'Etat) devrait aboutir quant au fond à l'établissement d'un large consensus permettant une information aussi complète que possible de tous les citoyens“.

### 9.3.2. Commission des Affaires Intérieures

Un des principaux objectifs du programme eLuxembourg est la société de l'information pour tous. Ainsi, les nouveaux moyens de communication, notamment l'internet, doivent être facilement accessibles à toute la population indépendamment de l'âge, du sexe et du niveau social. Dans ce contexte, la Commission est d'avis qu'il convient d'améliorer la collaboration entre l'ensemble des acteurs publics. Cette collaboration se situe à deux niveaux:

Au niveau de la collaboration horizontale, il convient de procéder à une coopération plus étroite entre les communes sur une base régionale. Cela permet surtout aux petites communes de mettre en place les infrastructures nécessaires pour mener une politique de communication moderne. Afin de faire profiter toutes les couches de la population du progrès technologique, la Commission recommande de créer des „Internet-Stuffen“ au niveau régional, avec pour objectif principal une initiation et une formation des visiteurs dans le domaine informatique.

Au niveau de la collaboration verticale, il faut améliorer la coopération entre les services étatiques et communaux. Un rapprochement entre le Centre informatique de l'Etat et le Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI) serait souhaitable. En outre, les décisions des autorités politiques nationales devraient être rendues plus facilement accessibles aux décideurs locaux via les nouvelles technologies. Enfin, l'Etat devrait aider les communes à adapter les infrastructures et le matériel informatique par des subsides appropriés.

## 10. Moyens juridiques

### 10.1. Renforcer la coopération des communes avec les acteurs du secteur privé

#### 10.1.1. Système actuellement en vigueur

La loi communale prévoit essentiellement deux instruments de collaboration des communes avec le secteur privé:

##### 10.1.1.1. Conventions avec des acteurs du secteur privé

L'article 173 ter de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 permet aux communes et aux syndicats de communes, sans préjudice de la législation sur les marchés publics, de conclure entre eux et avec des personnes morales de droit public et de droit privé et avec des particuliers des conventions dans des matières d'intérêt communal. Ces conventions sont soumises à l'approbation du Ministre de l'Intérieur si leur valeur dépasse 7.500 euros.

D'après le Ministère de l'Intérieur, la notion générale de convention couvrirait „en l'occurrence le volet des concessions, toutes formes de contrats de gérance, les sous-traitances, ...; notre législation ne réglemente pas spécialement ces formes de contrat, de manière que les communes peuvent librement conclure toutes sortes de contrats à condition qu'ils ne soient pas contraires à la loi ou à l'intérêt général“.

Par ailleurs, le Ministère de l'Intérieur estime que les communes auraient „souvent tendance d'accorder des subsides substantiels à des associations culturelles, sportives ou autres qui exercent certaines activités sur leur territoire dans l'intérêt de la population“. Afin de garantir que ces subsides soient affectés à la finalité pour laquelle ils ont été accordés par la commune, la commune aurait „intérêt à conclure avec l'association gratifiée une convention fixant les conditions et modalités de l'allocation du subside“.

##### 10.1.1.2. Participation financière dans des sociétés de droit privé

L'article 173 bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 permet aux communes et aux syndicats de communes, dans les limites de leur objet, de prendre des participations financières dans des

sociétés de droit privé en vue d'une œuvre ou d'un service d'intérêt communal. Les communes ne peuvent que s'engager individuellement et jusqu'à concurrence d'une somme déterminée. La prise de participation est autorisée par un arrêté grand-ducal qui en détermine les modalités et conditions.

### 10.1.2. Conclusions et recommandations

#### 10.1.2.1. FGFC

La FGFC propose une simplification de la procédure concernant la création d'établissements publics *„afin de parer à la prolifération des asbl et autres formes de gestion. Si des directives européennes obligent les communes à se dessaisir de certaines missions publiques, telles la fourniture d'énergie et que certains départements ministériels favorisent la création d'asbl, pour, dit-on, mieux gérer tel ou tel service public, ne devrait-on pas prévoir plus de souplesse dans la procédure de création d'établissements publics, qui pourraient fonctionner sous la tutelle de l'autorité communale“*.

Enfin, la FGFC déclare réitérer son *„opposition formelle à toute forme de privatisation des services communaux, parce que c'est le service public qui donne les meilleures garanties d'universalité, d'impartialité et de compétence“*. Dans ce contexte, elle rappelle qu'elle *„fera obstacle à toute velléité de vouloir vider le statut du fonctionnaire public de sa substance et qu'elle s'opposera énergiquement à toute nouvelle tentative de libéralisation dérisoire ou de privatisation des services communaux“*. Par ailleurs, la FGFC met en garde *„contre toute libéralisation, qui en fin de compte ne satisfera que les intérêts de quelques financiers et laissera pour compte de nombreux administrés qui jusqu'à présent pouvaient compter sur un service public universel et performant“*.

#### 10.1.2.2. Mouvement écologique

Le Mouvement écologique renvoie à la législation française relative aux sociétés d'économie mixtes locales:

*„Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre de compétences qui leur sont reconnues, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction ...“*

*„Les prises de participation sont subordonnées aux conditions suivantes: Les communes, les départements, les régions et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix dans les organes délibérants.“*

La doctrine française<sup>10</sup> décrit la philosophie de la législation française précitée comme suit: *„Au plan local, les sociétés d'économie mixte jouissent d'un statut spécial édicté par la loi du 7 juillet 1983, dont le but est de garantir à la fois la réalité de l'économie mixte et l'effectivité du contrôle des collectivités locales créatrices.“*

#### 10.1.2.3. FNCTTFEL

La FNCTTFEL est hostile à la libéralisation des marchés de l'électricité, du gaz et de l'eau. Ces marchés devraient rester dans la sphère du secteur public. Dans ce contexte, la FNCTTFEL fait un certain nombre de propositions:

De l'avis de la FNCTTFEL, les communes et syndicats de communes devraient être *„habilités à effectuer eux-mêmes les opérations commerciales nécessaires pour acheter et vendre de l'énergie et, le cas échéant, de l'eau dans le contexte d'un marché libéralisé“*. En effet, la constitution de sociétés anonymes ne serait *„pas une réponse adaptée à l'impossibilité momentanée des communes et syndicats de communes pour effectuer ces opérations commerciales“*. Le recours à d'autres instruments juridiques, comme par exemple les établissements publics, serait préférable, car ceux-ci permettraient de *„garantir la propriété publique, les services publics obligatoires („Daseinsfürsorge“) et le statut du personnel“*.

<sup>10</sup> MOUTARDIER et DOROSZ: „Théorie du service public“

Ensuite, la FNCTTFEL s'oppose à ce que les communes cèdent „*les réseaux, qui sont de la propriété publique, à une société créée à des fins commerciales*“. Dès la création de la base légale autorisant les communes et syndicats de communes à effectuer eux-mêmes les opérations commerciales nécessaires d'un marché libéralisé, les activités des sociétés créées à cette fin seraient à réintégrer dans le domaine des activités directes des communes concernées.

#### 10.1.2.4. Commission des Affaires Intérieures

La Commission des Affaires Intérieures ne peut que souscrire aux possibilités offertes par la loi du 23 février 2001 ayant notamment pour objet de modifier la loi communale, aux communes et aux syndicats de communes de prendre, sous certaines conditions, des participations financières dans des sociétés de droit privé „*en vue d'une oeuvre ou d'un service d'intérêt communal*“ (art. 173bis), respectivement de conclure des conventions avec celles-ci „*en des matières d'intérêt communal*“ (art. 173ter). Il est rappelé que l'appréciation de ce qui est d'intérêt communal est par essence évolutive. Dès lors, il faut veiller à ne pas définir la notion d'intérêt communal de façon trop étroite.

Afin de pouvoir organiser des services sociaux ou techniques dans des structures flexibles et adaptées, il serait utile de définir une loi-cadre permettant la création d'établissements publics communaux. Par ailleurs, le conseil communal devrait pouvoir apporter ou organiser des activités commerciales maintenues dans le giron communal pour des raisons d'intérêt communal, dans des sociétés privées et pouvoir conclure des partenariats avec celles-ci. Comme le Gouvernement, au niveau national, veille à la bonne gestion du patrimoine national, de ses établissements publics ou de ses participations dans des sociétés privées, le collège échevinal devrait assumer les mêmes responsabilités au niveau local.

En ce qui concerne l'organisation d'entreprises commerciales ou industrielles par les communes, la Commission se rallie à la doctrine<sup>11</sup> et à la jurisprudence du Tribunal administratif<sup>12</sup> qui affirment que: „*Les communes ne peuvent dès lors certes pas organiser des entreprises commerciales ou industrielles exclusivement dans un but de lucre, mais elles peuvent, en agissant dans des vues d'intérêt public, accomplir des actes ayant le caractère d'actes de commerce, lorsqu'il faut bien passer par ceux-ci pour atteindre l'objectif d'intérêt public préconisé.*“ Dans ce contexte, la Commission est d'avis que les critères et conditions permettant aux communes une telle constitution ou participation à des entreprises commerciales ou industrielles devraient être fixés de façon précise dans un texte législatif.

### 10.2. Conférer au SYVICOL les attributions d'une chambre professionnelle

Le SYVICOL propose de mener une réflexion sur le domaine propre au syndicat SYVICOL. „*En tant qu'organisme représentatif de l'ensemble des communes du pays, et à ce titre l'interlocuteur privilégié du Gouvernement, pour tout ce qui touche aux intérêts des collectivités locales, nous voudrions avancer vers des relations mieux structurées. Une coopération institutionnalisée pourrait se faire notamment en conférant au Syvicol les attributions d'une chambre professionnelle.*“ Par ailleurs, le SYVICOL note que „*pour des raisons liées peut-être à l'absence de structures universitaires, la recherche en matière institutionnelle en général, et les réflexions sur le régime communal en particulier, sont quasiment inexistantes. Ne pourrait-on pourvoir le Syvicol de moyens suffisants pour lui confier cette tâche?*“

Afin de renforcer le rôle des communes et d'institutionnaliser leurs relations avec les autorités publiques nationales, la Commission des Affaires Intérieures propose de conférer au SYVICOL des attributions similaires à celles d'une chambre professionnelle. Ainsi, le SYVICOL devrait avoir le droit de faire des propositions au Gouvernement que ce dernier doit examiner et transmettre à la Chambre des Députés. Pour tous les projets de loi ou projets de règlement grand-ducal concernant essentiellement le secteur communal, le Gouvernement devrait demander obligatoirement l'avis du SYVICOL. Outre la sauvegarde des intérêts des communes, le SYVICOL devrait disposer des moyens nécessaires, afin de mener des études sur le système institutionnel luxembourgeois en général et sur le secteur communal en particulier.

<sup>11</sup> R Wilkin: Précis de droit communal, 1959, No 90

<sup>12</sup> Jugement précité du Tribunal administratif

### 10.3. *Simplifier les textes et procédures administratives*

A l'instar de l'ASC, la Commission des Affaires Intérieures reconnaît la nécessité d'un programme de codification à entreprendre par le Gouvernement. L'objectif est d'améliorer l'accessibilité et la lisibilité des lois et règlements, rendus difficiles par la multiplicité et la dispersion des textes.

Seraient principalement visés par la codification les textes suivants: la loi électorale, la loi scolaire, la loi sur les marchés publics (en instance de réforme), la loi sur l'aménagement communal (en instance de réforme), la loi sur la protection de la nature et la loi sur les établissements classés.

### 10.4. *Renforcer le poids des communes sur la scène internationale*

#### 10.4.1. *Au niveau de l'Union européenne*

##### 10.4.1.1. SYVICOL

Le SYVICOL note que „dans une Union européenne en pleine évolution, le secteur communal n'échappe pas à certaines innovations qui lui sont dictées en application des textes transposés dans notre législation. Bien souvent ces implications, les communes ne les découvrent que lorsqu'elles sont confrontées à la concrétisation de tel ou tel projet“.

De l'avis du SYVICOL, il faudrait „tendre vers un partenariat contractuel entre les trois niveaux politiques représentant les collectivités territoriales, l'autorité centrale et le pouvoir communautaire“. Dans ce contexte, le Livre blanc sur la gouvernance européenne de la Commission européenne serait assez explicite dans la mesure où il préconiserait une „pleine participation des régions et villes dans la définition des politiques communautaires“.

A l'instar de la FGFC, le SYVICOL propose de „réfléchir aux mécanismes à inventer pour régler les flux de l'information et de la consultation des collectivités locales à ce sujet, avec à la clé une meilleure compréhension et une acceptation renforcée des politiques communautaires par les élus locaux. Les collectivités locales devraient jouer un rôle essentiel pour contribuer à inscrire le vécu européen dans la vie quotidienne des citoyens“.

Par ailleurs, le SYVICOL estime qu'il faut „reconnaître en toute objectivité que la visibilité de la position centrale du Luxembourg en Europe et la présence de nombreuses institutions dans la capitale font que les dossiers européens ne sont pas toujours perçus avec toute l'acuité nécessaire. Les contacts européens, et plus particulièrement ceux avec les pays candidats à l'adhésion, sont importants. Ils doivent être encouragés notamment à travers les jumelages entre les communes“.

#### 10.4.1.2. Commission des Affaires Intérieures

La Commission des Affaires Intérieures plaide pour une intégration plus prononcée des communes dans le processus des décisions prises au niveau de l'Union européenne. Vu que de plus en plus de décisions sont prises par les organes de l'Union européenne au détriment des organes nationaux, il faut que non seulement l'Etat, mais également les collectivités locales soient associées étroitement à l'élaboration des textes européens.

Afin de faciliter le travail des agents communaux, il faudrait améliorer le flux d'information. Ainsi, les directives européennes et les décisions d'autres pays ayant une répercussion sur la législation communale luxembourgeoise (par exemple l'état civil et l'indigénat) devraient être centralisées au niveau du Ministère de l'Intérieur qui les communiquerait aux communes.

#### 10.4.2. *Au niveau de la Grande Région*

##### 10.4.2.1. Système actuellement en vigueur

L'article 3 de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes permet expressément aux communes et aux syndicats de communes luxembourgeois de participer à des organismes publics étrangers dotés de la personnalité juridique en respectant les procédures légales et dans les conditions fixées par des conventions internationales. Le même article prévoit que réciproquement des communes

ou des regroupements de communes étrangères peuvent s'associer avec des communes luxembourgeoises dans un syndicat de communes luxembourgeoises, dans la mesure où leur droit interne le permet.

A noter que le Grand-Duché de Luxembourg a ratifié quatre conventions internationales qui permettent la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, à savoir:

- *la convention-cadre européenne* sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, signée à Madrid, le 21 mai 1980, et ses deux protocoles additionnels;
- *la convention Benelux* concernant la coopération transfrontalière entre collectivités ou autorités territoriales, signée à Bruxelles, le 12 septembre 1986, et son protocole additionnel;
- *l'accord entre le Grand-Duché de Luxembourg, la République fédérale d'Allemagne, la République française et la Confédération suisse agissant au nom des cantons de Soleure, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie et du Jura* sur la coopération transfrontalière des collectivités territoriales et organismes publics locaux, fait à Karlsruhe, le 23 janvier 1996;
- *le traité concernant l'accomplissement en commun par les communes et autres personnes juridiques de fonctions dans le domaine de l'économie des eaux*, signé à Echternach, le 17 octobre 1974. Guidés par le désir d'améliorer les conditions de vie dans les régions des deux côtés de la frontière et conscients de leur responsabilité pour le maintien de la pureté des eaux frontalières administrées en commun, le Grand-Duché et le Land de Rhénanie-Palatinat ont conclu ce traité qui permet aux communes et autres personnes juridiques de droit public dans les Etats contractants de former des syndicats, de conclure des arrangements de droit public ou de constituer des groupes de travail communaux. Ledit traité précise les règles régissant les syndicats à créer dans ce contexte. Sur base de ce traité ont été institués trois syndicats transfrontaliers pour la construction et l'exploitation des stations d'épuration de Mompach, Rosport et Echternach.

Pour être complet, il convient de mentionner qu'à travers les différents programmes INTERREG a lieu aussi une coopération transfrontalière entre les communes.

#### 10.4.2.2. Conclusions et recommandations

Le SYVICOL note que „*l'association communale transfrontalière EUREGIO Saarlorluxrhin asbl, subventionnée par notre Gouvernement et qui, à travers Syvicol, compte toutes les communes luxembourgeoises parmi ses membres, s'emploie à faire entendre sa voix*“ dans le contexte de la coopération transfrontalière. L'absence de collaboration de communes belges, le peu d'empressement des communes lorraines, feraient que l'impact de cette association sur la politique est forcément limité. Il faudrait „*espérer voir un jour les associations de collectivités locales des régions limitrophes, telle que Syvicol l'a fait, rejoindre Euregio pour en faire un interlocuteur représentatif dans le cadre des institutions de la Grande Région*“.

La Commission des Affaires Intérieures insiste sur l'importance de la coopération transfrontalière dans le cadre de la Grande Région. A l'instar du SYVICOL, la Commission déplore que la réalisation de projets communs rendus possibles par les Accords de Karlsruhe, ne se mettent en place que lentement. En effet, la coordination des politiques d'aménagement du territoire et du tourisme ne peuvent pas se faire sans l'implication des communes frontalières concernées.

\*

## CONCLUSION GENERALE

La Commission des Affaires Intérieures tient à se féliciter de la qualité du travail accompli dans le cadre de la préparation de ce débat d'orientation. N'y est certainement pas étranger le fait que tous les membres sont directement impliqués dans la politique communale en tant que bourgmestre ou conseiller et que, dès lors, la matière traitée rejoint directement leur travail quotidien. L'expérience du terrain acquise dans le cadre de leurs missions en tant que responsables communaux leur a, en effet, permis d'émettre des propositions concrètes en vue d'une meilleure répartition des compétences entre l'Etat et les communes.

Ainsi, la Commission a rassemblé, à l'issue d'un dialogue constructif tenant compte des différentes tendances politiques, un certain nombre de recommandations qui peuvent se résumer comme suit:

1. La passation des compétences du niveau national au niveau communal doit se faire de façon coopérative et transparente entre les acteurs concernés. Au niveau **d'une répartition des missions entre le secteur public et le secteur privé**, la Commission s'exprime en faveur **des principes de la subsidiarité et du développement durable**. Dans ce contexte, elle souhaite que chaque cas soit examiné en fonction des impératifs d'ordre démocratique, économique, social et écologique afin de pouvoir choisir l'acteur ainsi que la stratégie les plus aptes à répondre aux besoins et attentes de la société.
2. Dans l'optique de l'approche du „mieux Etat“ et du principe d'efficacité, la Commission propose de **définir des objectifs ainsi que des instruments adéquats**, afin que l'Etat puisse pratiquer une politique prospective pour mieux réaliser ses objectifs. Afin d'éviter les gaspillages, la Commission plaide **en faveur du moyen économiquement le plus efficient**.
3. Le service public a fortement évolué au cours du siècle dernier et a pris une place cruciale dans la vie politique, économique et sociale. Afin que le service public puisse répondre au mieux aux attentes des citoyens, la Commission envisage la **définition de standards de qualité pour les différentes prestations offertes**. Ces critères doivent respecter les principes de l'universalité et de la continuité. Pour le mode de gestion – privé ou public – il convient d'aller au-delà du facteur économique et d'intégrer les dimensions sociales, écologiques et culturelles.
4. La Commission recommande d'adapter la loi communale du 13 décembre 1988 afin de disposer d'une **vision large de ce qui est d'„intérêt communal“**. Ce dernier doit non seulement inclure ce qui est nécessaire, mais également ce qui est utile et agréable sur le territoire communal en fonction des lieux, des circonstances et des moyens financiers de la commune concernée. Une ligne directrice pourrait être le chapitre 28 de l'Agenda 21, adopté à l'occasion de la conférence de Rio de Janeiro en 1992.
5. La Commission plaide en faveur du **maintien d'un contrôle administratif des actes communaux de l'Etat, tout en proposant un allègement substantiel du contrôle tutélaire**. Un premier pas constitue une redéfinition de la fonction du commissaire de district.
6. La Commission estime que les **fusions** entre communes pourraient représenter un moyen, surtout pour les petites communes, de mener à bien leurs missions dans l'intérêt de leurs habitants. Elle s'oppose à ce que l'Etat décrète ou impose des fusions aux communes et suggère plutôt un accompagnement financier et matériel durant le processus de fusion, si les communes décident de leur propre gré de fusionner.
7. La Commission marque sa préférence pour un **renforcement de la coopération intercommunale, à travers la création de syndicats régionaux à vocations multiples**, telle que prévue par l'article 25 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Ces syndicats doivent se constituer selon le découpage prévu par le programme directeur de l'aménagement du territoire et éviter tout foisonnement par le regroupement de certains syndicats poursuivant des activités similaires. Après deux années d'application, la Commission juge opportun de faire un premier bilan de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes afin de cerner les premiers redressements s'avérant nécessaires.
8. La Commission estime opportun **une réforme de la loi scolaire du 10 août 1912 qui prévoit des dispositions relatives à la nomination du personnel enseignant par des syndicats intercommunaux dans le cadre des écoles régionales**.
9. La Commission recommande d'**élargir le champ d'attributions des agents municipaux en exécution des règlements communaux**.

10. En matière de la gestion des eaux usées et des déchets, la Commission estime que le rôle de l'Etat est essentiel. Pour ces raisons, **le gouvernement est invité à participer plus activement aux compétences communales en matière de traitement des eaux usées ainsi qu'en matière de gestion des déchets.** A cet effet, à l'exemple du SEBES, on pourrait imaginer des syndicats inter-communaux mixtes composés, d'une part, par des représentants des communes, et, d'autre part, par des représentants du Ministère de l'Intérieur.
11. La Commission souligne l'opportunité de **soumettre la question relative à la gestion des forêts à un examen approfondi.** Bien qu'il paraît légitime que les communes restent responsables en matière de gestion des forêts communales, la coopération ainsi que la concertation entre les communes est toutefois souhaitable. Dans ce contexte se pose la question de l'opportunité et du niveau adéquat des subventions étatiques au bénéfice des communes, celles-ci étant seules responsables pour la gestion de leurs forêts. A ce sujet la Commission renvoie également à l'audit réalisé sur le fonctionnement de l'Administration des Eaux et Forêts.
12. Grâce aux efforts du Gouvernement, les énergies alternatives ont réalisé des progressions considérables durant ces dernières années. Il paraît évident aux yeux de la Commission que les communes jouent un rôle considérable dans la mise en place progressive de concepts énergétiques alternatifs et écologiques. La Commission estime **que les communes doivent avoir la possibilité d'organiser elles-mêmes leur politique énergétique dans l'optique d'une utilisation rationnelle de l'énergie, d'une diversification de la production énergétique surtout au niveau des énergies renouvelables, ainsi qu'une meilleure rentabilisation pour les communes.**
13. La Commission propose de **réformer la législation sur les offices sociaux** qui met les jalons pour une régionalisation des services sociaux communaux. Les offres et le fonctionnement des offices sociaux pourraient être réglés, dans les régions moins peuplées, par un plan sectoriel et financés par un fonds régional restant à créer. Dans le même contexte, la Commission estime qu'il faut analyser l'opportunité d'un **éventuel transfert de certains services sociaux actuellement sous l'autorité de l'Etat au niveau communal.**
14. Consciente de la nécessité d'une **collaboration régionale accrue en matière d'aménagement du territoire**, la Commission salue l'approche adoptée par le gouvernement dans la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, qui prévoit quatre instruments, à savoir le programme directeur d'aménagement du territoire, les plans directeurs régionaux, les plans directeurs sectoriels ainsi que les plans d'occupation du sol. La Commission déplore néanmoins les retards qu'ont pris les plans directeurs régionaux, vu que ladite loi ne pourra pleinement sortir ses effets qu'au moment où les six projets de plans régionaux prévus par le programme directeur seront achevés.
15. Pour améliorer les conditions de transport public la Commission plaide pour **une étroite coopération entre Etat et communes.** Les communes doivent être soutenues et encadrées dans l'élaboration de concepts de mobilité. La Commission soutient le projet de **création d'une centrale de mobilité** qui a pour fonction d'informer et de conseiller la clientèle en matière d'offre, d'assurer la consultation sur toutes les questions concernant la mobilité, ainsi que de rassembler toutes les informations sur les bus et trains au Luxembourg et dans la Grande Région.
16. La Commission s'exprime pour un **renforcement des structures régionales de l'organisation touristique** à travers notamment la création d'agences touristiques régionales se composant entre autres de représentants communaux.
17. La Commission ne s'oppose pas à une analyse profonde concernant le **maintien de l'impôt commercial communal (ICC).** Pour le cas où le gouvernement entend abolir l'impôt commercial communal (ICC), la Commission propose en contrepartie de charger le Conseil Supérieur des Finances communales d'élaborer un concept reposant sur une participation accrue de l'ensemble des communes – à travers le Fonds communal de dotation financière (FCDF) – au produit d'impôts étatiques, de manière à permettre une compensation intégrale du déchet fiscal engendré par une abolition éventuelle de l'impôt commercial communal.
18. **La Commission** certifie un bon fonctionnement du Fonds communal de dotation financière, mais **souhaite néanmoins que le gouvernement allège et accélère la procédure pour l'attribution des fonds aux communes.** Elle propose par ailleurs d'**examiner les critères de répartition**, le facteur de densité en particulier.

19. Afin de mieux couvrir les dépenses découlant des activités de sauvegarde de l'environnement et du nombre de touristes, **les communes à caractère plus touristiques ainsi que les communes se trouvant dans des parcs naturels doivent bénéficier d'une part plus importante au niveau de la dotation financière issue du FCDF.**
20. Ce sont notamment les communes les moins denses qui nécessitent des fonds plus importants afin qu'elles puissent fournir les infrastructures essentielles à leurs populations réparties sur un territoire plus vaste. Pour ces raisons, **la Commission plaide en faveur de l'introduction d'un critère de répartition supplémentaire, à savoir le volume des infrastructures par rapport à la population y résidente.**
21. Afin que plusieurs communes puissent réaliser des projets communs à vocation régionale, l'Etat doit leur allouer des moyens financiers spécifiques. Pour ce faire, la Commission propose d'étudier **la mise en place d'un fonds régional** permettant aux communes qui travaillent dans une optique régionale et qui se regroupent dans des syndicats de communes à vocation multiple de réaliser leurs projets régionaux. La Commission suggère une autre piste à explorer, à savoir le transfert d'un certain pourcentage du FCDF aux communes concernées.
22. La Commission est favorable à une **réforme de l'impôt foncier**, qui, en tant que produit fiscal au bénéfice des communes, n'a cessé de diminuer. Cette réforme pourrait constituer non seulement une source de financement intéressante pour les communes, mais également un moyen potentiel pour enrayer la rétention de terrains à des fins spéculatives. Dans ce contexte, la Commission renvoie à la proposition y relative contenue dans le rapport d'orientation sur le logement de la Commission des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement ayant comme objectif d'endiguer la rétention de terrains à bâtir pour des raisons de spéculation et d'éviter l'abandon pur et simple de maisons entières par manque d'intérêt de leurs propriétaires.
23. Comme **mesure immédiate**, la Commission suggère **d'abolir l'article 1er de l'arrêté grand-ducal du 27 juin 1967 du code fiscal, qui stipule que les taux A et B sont liés.** Cette mesure permettrait aux communes d'augmenter le taux B. Elles pourraient ainsi échelonner les taux relatifs aux sous-catégories du taux B, ce qui leur permettrait de mieux gérer leurs terrains et d'imposer davantage les spéculateurs.
24. La Commission estime que les élus locaux doivent disposer d'un **congé politique adéquat** leur permettant d'assumer adéquatement leurs responsabilités politiques. Cette réforme irait de pair avec une certaine professionnalisation de la fonction du bourgmestre, en lui attribuant un statut semblable à celui du député. Ce statut devrait en même temps prévoir un congé politique minimum d'au moins 20 heures par semaine.
25. La Commission invite le gouvernement de **revoir le régime de la responsabilité pénale du bourgmestre et des échevins** pour des faits commis durant l'exercice de leur mandat.
26. **Dans l'optique de la sécurité juridique et de la valorisation de la fonction du secrétaire communal, la Commission juge indispensable d'ancrer toutes les attributions d'ores et déjà effectuées dans le cadre de sa mission dans la loi communale.** La Commission se prononce par ailleurs pour une redéfinition du profil en matière de qualification pour l'accès aux fonctions de secrétaire et de receveur communal.
27. Afin de fournir un service public continu, la Commission plaide en faveur de **la création d'un pool de remplaçants des secrétaires communaux, respectivement des receveurs communaux.**
28. La Commission souhaite que les communes et l'Etat réduisent au maximum le poids bureaucratique des citoyens, et ce par le biais d'un **meilleur accès aux documents administratifs, d'une simplification des procédures administratives, d'une amélioration des procédures de publicité des décisions prises par les autorités communales ainsi que par la consultation de la population sur des décisions majeures affectant la commune.** La démarche entreprise par certaines communes d'instaurer des „bureaux du citoyen“ s'inscrit dans cette politique.

Luxembourg, le 30 septembre 2003

*Le Président-Rapporteur,*  
Marco SCHANK

Service Central des Imprimés de l'Etat

# Document écrit de dépôt



13

**MOTION**

**La Chambre des Députés**

- considérant l'accord du 8 octobre 2001 entre le Gouvernement et le Syvicol sur les mesures à prendre au niveau et en relation avec la réduction de l'impôt commercial communal dans le cadre de la réforme fiscale ;
- considérant cet accord qui notait « dans le cas où le montant total de l'impôt commercial communal diminuerait au cours des années à venir par rapport à son montant pour l'année budgétaire 2001, des mesures seront prises pour corriger cette évolution, à condition qu'il y ait une augmentation des recettes fiscales de l'Etat qui le permette » ;
- considérant la diminution de l'impôt commercial communal de plus de 21 millions d'Euros par rapport à l'année de référence 2001;
- considérant les besoins de financement des communes ;
- considérant l'importance des investissements communaux pour relancer l'économie luxembourgeoise ;

**invite le Gouvernement**

- à respecter l'accord du 8 octobre 2001 signé entre le Gouvernement et le Syvicol et de s'engager à prendre en charge la différence entre le montant total de l'impôt commercial communal et le montant de référence de l'année budgétaire 2001.

Mars di Bartolomeo  
Lux  
J.P. Klein  
A. Bodry  
F. H. H. H.

# Document écrit de dépôt



4906 débat d'orientation  
Etat - communes  
Dépôt : M. Marco Schank  
27.11.2003

## Motion

### La Chambre des Députés

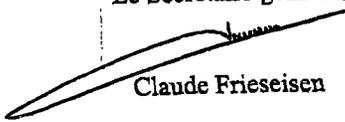
- considérant que le personnel communal joue un rôle déterminant pour mener à bien toute politique communale;
- constatant qu'au fil des années, les missions des fonctionnaires communaux sont devenues plus larges et plus complexes;
- constatant que le collège des bourgmestre et des échevins doit s'appuyer sur des fonctionnaires bien formés, compétents et motivés;
- constatant que les fonctions du secrétaire et du receveur communal occupent des postes-clés au niveau de la coordination pour le bon fonctionnement de la vie communale;

### invite le gouvernement

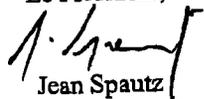
- à créer une base légale pour permettre d'instaurer, dans un souci de continuité, un pool de remplaçants de secrétaires communaux, respectivement de receveurs communaux afin de garantir la continuité;
- à préciser dans la loi communale du 13 décembre 1988 les missions du secrétaire communal, en l'occurrence la préparation des affaires avant leur soumission aux organes politiques, la direction et coordination des services communaux sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, ainsi que la coordination des ressources humaines au niveau communal;
- à redéfinir le profil requis au niveau des qualifications pour le poste de secrétaire communal.

Motion adoptée par la Chambre des Députés  
en sa séance publique du 4 décembre 2003

Le Secrétaire général,

  
Claude Frieseisen

Le Président,

  
Jean Spautz