

N° 5890

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

DEBAT D'ORIENTATION

sur la réorganisation territoriale du Luxembourg

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION SPECIALE
„REORGANISATION TERRITORIALE DU LUXEMBOURG“**

(19.6.2008)

La Commission se compose de: M. Michel WOLTER, Président-Rapporteur; MM. Alex BODRY, Lucien CLEMENT, Fernand ETGEN, Gaston GIBERYEN, Camille GIRA, Jean-Pierre KLEIN, Claude MEISCH, Paul-Henri MEYERS, Marco SCHANK et Jos SCHEUER, Membres.

*

TABLE DES MATIERES

- Chapitre I.– Le secteur communal regardé à la loupe depuis la fin des années 90
1. Le programme gouvernemental de 1999
 2. La résolution du 5 avril 2000 de la Chambre des Députés
 3. Le document de 2001 du Ministre de l'Intérieur en vue du débat d'orientation sur les compétences Etat/communes
 4. Le rapport de la Commission des Affaires Intérieures de janvier 2001 à juillet 2002
 5. Le débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes et les 14 propositions du Ministre de l'Intérieur (27 novembre 2003)
 6. Le programme gouvernemental de 2004
 7. La résolution du 7 décembre 2004 suggère l'institution d'une commission spéciale „réorganisation territoriale“
 8. Les objectifs de la Commission spéciale
 9. Le concept gouvernemental et plus particulièrement du Ministre de l'Intérieur sur la réorganisation territoriale du Luxembourg (9 mai 2005)
- Chapitre II.– Rappel des principes fondamentaux régissant l'organisation de l'Etat et des communes
1. Considérations préliminaires
 2. L'Etat unitaire et le principe de la souveraineté
 3. Le principe de la légalité
 4. Les principes de territorialité et de spécialité
 5. Le principe de subsidiarité
 6. Le principe de l'autonomie communale
- Chapitre III.– Répartition des compétences entre l'Etat et les communes
1. Signification des rétroactes du débat à la lumière du concept IVL
 2. La répartition des compétences entre l'Etat et les Communes

- Zones d'activités économiques
- Transport public
- Energies renouvelables
- Gestion des déchets
- Gestion forestière
- Politique de l'eau
- Education
- Enseignement musical
- Activités culturelles et sportives
- Santé
- Structures pour enfants et jeunes, structures pour personnes âgées et encadrement social des citoyens
- Aménagement du territoire et équipement
- Egalité des chances

Chapitre IV.– La coopération intercommunale

1. Une démarche de sensibilisation conséquente en faveur d'un mouvement vers des communes fortes et autonomes
2. Les finances communales de l'avenir
3. Les régions définies par la loi du 21 mai 1999
4. Les communautés urbaines
5. Exercice d'activités commerciales par les communes et les entités de la coopération intercommunale
6. Dotation financière aux entités de la coopération intercommunale

Chapitre V.– Les services communaux de la commune du XXIème siècle

1. Les bases de l'organisation communale future
2. L'autorité hiérarchique du personnel communal
3. Un personnel communal bien formé et motivé
4. Le statut du personnel communal futur
5. La fonction de contrôle, une nécessité indispensable

Chapitre VI.– Les moyens nécessaires au monde politique pour l'accomplissement des missions des communes

1. La disponibilité politique
2. Formation des élus locaux
3. Responsabilité pénale des membres du Collège des bourgmestre et échevins
4. Indemnisation et congé politique des élus locaux

Chapitre VII.– Réorganisation du contrôle de l'Etat sur le secteur communal

1. Fondements de la surveillance de l'Etat sur les communes
2. Justification du contrôle de l'Etat
3. Reproches formulés à l'encontre des organes de contrôle des communes
4. Réorganisation du contrôle de l'Etat sur les communes
5. Régime de surveillance spéciale

Chapitre VIII.– Codification des textes législatifs et réglementaires touchant de près le secteur communal

Chapitre IX.– Conclusions

Chapitre I.– Le secteur communal regardé à la loupe depuis la fin des années 90

C'est dans les années 90 que les discussions sur les compétences et missions des communes se sont multipliées. Ainsi les communes considéraient qu'elles voyaient leurs missions constamment accroître sans que pour autant le système des finances communales ait tenu compte de cette situation et ait connu une adaptation adéquate.

Dans son rapport sur la réforme administrative à l'attention de Monsieur le Premier Ministre Jean-Claude Juncker du 7 juillet 1995, le Premier Conseiller de Gouvernement du Ministère de l'Intérieur Claude Frieseisen avait écrit: „Une des charges du Gouvernement sera de redéfinir clairement les domaines d'intervention de l'Etat. D'une part on distinguera entre l'initiative privée et l'intervention publique, d'autre part on redéfinira les compétences de l'Etat et les compétences des collectivités locales. Dernièrement on constate que les communes traitent de plus en plus de matières relevant traditionnellement de la compétence étatique, voilà pourquoi il incombe de revoir la répartition des attributions actuellement en vigueur. Dans cette même optique, il convient de se prononcer clairement sur les formes de collaboration régionale.“ Le Ministre de l'Intérieur d'antan, Monsieur Michel Wolter, avait dans cette même année contacté les partis politiques afin qu'ils fassent des propositions en ce sens.

Seuls les Verts avaient répondu à l'époque. Si les autres partis n'ont pas donné de réponse, c'est très probablement à cause de la complexité de la problématique en cause. Une discussion que le Ministre a alors entamé dès l'an 2000, sur base du programme gouvernemental de 1999, avec les différents partis politiques.

1. Le programme gouvernemental de 1999

C'est en 1999 que le Gouvernement a relevé le sujet dans le cadre de son programme gouvernemental

- 1) en affirmant son attachement aux principes de l'autonomie communale et de la subsidiarité;
- 2) en suscitant 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;
- 3) en soulignant qu'une 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.

Une fois terminée cette démarche, le Gouvernement se disait disposé à entreprendre, après discussion avec les représentants du secteur communal, une analyse critique du système actuel du financement des communes comportant, le cas échéant, une adaptation du modèle du financement en vigueur.

2. La résolution du 5 avril 2000 de la Chambre des Députés

La Chambre des Députés pour sa part se chargea du sujet en votant en date du 5 avril 2000 une résolution de la teneur suivante:

„La Chambre des Députés

- *considérant que le Gouvernement entend également mener un grand débat national sur la répartition future des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes, et qu'une nouvelle répartition impliquera l'accès aux moyens requis afin que les communes puissent assumer avec efficacité les missions qui leur incombent, dans le plein respect de l'autonomie communale,*
- *considérant que l'accord de coalition du Gouvernement prévoit également une réforme fiscale globale au cours de la législature,*
- *considérant que cette réforme fiscale inclut un élément de fiscalité communale, qui sera, le cas échéant, réaménagée en fonction des missions actuelles et futures des communes, ainsi que d'une politique de promotion de l'implantation d'activités économiques dans un cadre fiscal intéressant,*

résout

- *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 envisageables 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.*“

3. Le document de 2001 du Ministre de l’Intérieur en vue du débat d’orientation sur les compétences Etat/communes

Le 22 février 2001, le Ministre de l’Intérieur transmet au Président de la Chambre des Députés un document 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“.

Dans ce document le Ministre de l’Intérieur Michel Wolter a d’abord retracé l’évolution au fil du temps des fonctions de l’Etat et de l’intervention des collectivités locales. Aux fonctions classiques de l’Etat (relations extérieures, défense, maintien de l’ordre intérieur du pays, organisation de la justice) sont venues s’ajouter de nouvelles fonctions dans les domaines économique et social. Par ailleurs, d’autres fonctions ont émergé à la fin du siècle dernier, comme la protection de l’environnement et l’aménagement du territoire. Le passage de l’„Etat gendarme“ vers l’„Etat providence“ s’est effectué.

Le document se consacre en deuxième lieu aux compétences actuelles des communes en distinguant entre les missions obligatoires et les missions facultatives.

Les missions obligatoires relevées sont les suivantes: aménagement du territoire communal; logement et développement économique; pouvoir réglementaire de police; alimentation en eau et assainissement de l’eau; gestion des déchets; voirie et réglementation de la circulation; environnement; enseignement primaire et préscolaire; état civil; assistance publique; inhumations. Le document fait l’état de la situation existante et apporte notamment les précisions suivantes quant à certaines missions:

En ce qui concerne l’aménagement du territoire, le document ministériel rappelle que la Constitution a confié aux autorités communales la gestion du territoire communal dans le respect de la loi et en conformité avec l’intérêt général. Dans ce contexte, il mentionne la mission de l’Etat d’arrêter dans un programme directeur les orientations générales et les objectifs prioritaires du Gouvernement. Les plans directeurs sectoriels et régionaux obligatoires, les plans d’occupation du sol et les plans d’aménagement des parcs naturels peuvent avoir des répercussions sur les plans d’aménagement des communes qui ne sont pas compatibles avec eux. D’autres restrictions de l’autonomie communale en matière d’urbanisme peuvent notamment surgir sous forme de l’autorisation particulière d’établissement ou de l’autorisation spéciale pour établissements classés.

Par ailleurs, le législateur est intervenu en matière de logement et de développement économique en créant un cadre permettant à l’autorité publique de réagir aux demandes de la population et de l’économie. Ce cadre est applicable aux opérations immobilières sur terrain nu (création de la „Société Nationale des Habitations à Bon Marché“ en 1906; création du „Fonds pour le logement à coût modéré“ en 1979; loi-cadre du 27 juillet 1993 dans le domaine du développement et de la diversification économique, où l’Etat et les communes participent à parts égales) et aux opérations portant sur le bâti existant (déclaration de zones d’assainissement; ou encore les restrictions de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux).

En matière de gestion de l’eau, 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. Cette loi prévoit aussi 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.

Pour ce qui est de la gestion des déchets, la loi du 17 juin 1994 a défini le plan national et les plans sectoriels de gestion des déchets. Les communes sont seules compétentes pour les déchets purement ménagers ainsi que les déchets encombrants et assimilés. En ce qui concerne les déchets problématiques, les communes organisent la collecte et l'entreposage, tandis que l'Etat veille à la mise à disposition des infrastructures d'entreposage et de traitement. Le compostage des déchets organiques et la mise à disposition des infrastructures nécessaires pour la collecte sélective des déchets inertes relèvent de la compétence des communes. Les déchets industriels, commerciaux et artisanaux sont du ressort exclusif de l'Etat, de même que les déchets hospitaliers et assimilés, les résidus d'épuration et d'élevage ainsi que les carcasses de voitures.

En matière d'enseignement primaire et préscolaire, en vertu de la loi du 10 août 1912, les communes ont l'obligation de donner l'instruction primaire et d'organiser le fonctionnement des écoles, tandis que l'Etat définit le contenu et les grands principes de l'organisation de l'enseignement primaire. Les communes mettent à disposition les infrastructures scolaires. L'Etat détermine les critères de qualification du personnel enseignant, dont la nomination incombe au conseil communal sur l'avis de l'inspecteur et sous l'approbation du Gouvernement. La surveillance de l'instruction primaire est exercée par le Gouvernement. Les traitements des instituteurs sont à charge de l'Etat pour les deux tiers et de la commune pour un tiers.

Au sujet de l'assistance publique, il faut noter que la compétence communale a été allégée par la création du Fonds national de solidarité (loi du 30 juillet 1960) et d'un droit à un revenu minimum garanti (loi du 29 avril 1999 remplaçant celle du 26 juillet 1986), d'où l'existence d'une compétence partagée entre l'Etat et les communes en cette matière.

Les missions facultatives des communes concernent notamment l'enseignement musical, les installations et équipements sportifs et les infrastructures touristiques. Ces domaines sont encadrés par une législation plus ou moins détaillée.

En troisième lieu, le document ministériel explique le système de *financement actuel des communes*, en décrivant d'abord la nature des missions à la base du modèle de financement des communes, ensuite les ressources financières des communes au niveau tant du budget de fonctionnement que du budget d'investissement, puis le mécanisme de financement proprement dit des communes, et enfin, le système de financement est placé dans l'optique globale de l'autonomie communale.

Les missions originaires (p. ex. approvisionnement en eau potable, évacuation des eaux usées, élimination des déchets) résultant des décrets de 1789 et 1790 sont obligatoires pour les communes, qui ont le choix des moyens à mettre en œuvre pour remplir ces missions. Pour le financement, les communes doivent disposer de revenus garantis quelle que soit leur origine.

Les communes disposent par ailleurs de ressources financières pour les missions qui leur sont déléguées par le pouvoir central (notamment l'enseignement primaire, préscolaire et précoce).

En outre, les communes peuvent choisir de s'investir, sous certaines conditions, dans d'autres domaines. A ce niveau, on distingue, d'une part, les missions facultatives d'intérêt général, telles que les crèches et les centres intégrés pour personnes âgées, ou des missions dans le domaine de la culture, du sport et des loisirs. Ces missions sont accompagnées financièrement par l'Etat dans une optique de politique nationale dans ces domaines; il s'agit en général d'aides à l'investissement et rarement d'aides au fonctionnement. D'autre part, une collectivité locale peut s'investir dans des missions facultatives d'intérêt purement local, compte tenu de ses moyens financiers et des vœux de ses habitants.

Quant aux ressources financières des communes au niveau du budget de fonctionnement, les collectivités locales jouissent d'une grande autonomie, puisque plus de 2/3 de leurs revenus ordinaires sont à considérer comme revenus non affectés.

Les revenus affectés proviennent pour l'essentiel de la vente d'un service ou d'un produit tels que l'eau, l'élimination des déchets, le gaz. Ces revenus sont liés à une dépense. Par ailleurs, les communes touchent des subventions étatiques affectées destinées à alléger la charge financière relative à l'exécution d'une certaine mission obligatoire ou facultative (p. ex. participation étatique des 2/3 dans le traitement du personnel enseignant). Les „aides en nature“ consistent pour les communes dans la possibilité d'avoir recours à un service ou un avantage d'une infrastructure mise à disposition par l'Etat (crèche, piscine, etc.).

Les revenus ordinaires non affectés sont les revenus provenant des impôts locaux (ICC, IF) et les dotations respectivement les subventions étatiques non affectées (participations des communes aux retombées fiscales de la TVA, impôt sur le revenu et les salaires, TVAM).

Au niveau du budget d'investissement, les ressources extraordinaires proviennent, soit d'efforts propres des communes, soit de transferts de capitaux de la part de l'Etat; ces revenus sont à considérer comme affectés. Les revenus extraordinaires non affectés proviennent, soit du transfert des revenus excédentaires du budget ordinaire vers le budget extraordinaire, soit des recettes des emprunts.

En ce qui concerne le mécanisme de financement des communes en général, celles-ci ne peuvent dépenser plus qu'elles n'ont comme recettes affectées et non affectées tant au budget ordinaire qu'au budget extraordinaire. Le document du Ministre de l'Intérieur note que „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 des 2/3 des revenus des communes.“

Le document du Ministère de l'Intérieur du 22 février 2001 décrit en quatrième lieu *les moyens mis à disposition des communes* pour assurer l'exécution de leurs missions. En ce qui concerne l'exécution de missions communales en régie propre, les communes engagent du personnel propre (fonctionnaires, employés, ouvriers). Pour les travaux qui ne peuvent être exécutés par le seul personnel communal, la législation relative aux marchés publics accorde aux communes la possibilité d'avoir recours au secteur privé. Par ailleurs, certaines missions communales sont prises en charge par des établissements publics placés sous la surveillance des communes (p. ex. offices sociaux, fabriques d'église).

A côté de l'exécution en régie propre, la loi offre aux communes différentes possibilités pour exécuter leurs missions en collaboration avec l'Etat, une ou plusieurs autres communes, d'autres entités publiques ou le secteur privé. Suivant le choix des autorités communales, cette collaboration prendra la forme d'une convention, d'une participation financière dans des sociétés de droit privé, d'un syndicat de communes, d'un syndicat pour l'aménagement et la gestion d'un parc naturel, de la coopération transfrontalière ou encore de la fusion.

En cinquième et dernier lieu, le document susmentionné explique *le contrôle administratif des communes* et rappelle que „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. C'est la raison pour laquelle l'article 107 de la Constitution organise aussi le contrôle de la gestion communale. Ce contrôle, appelé „tutelle administrative“, est exercé par le Grand-Duc, le ministre de l'Intérieur, et, sous l'autorité du Gouvernement, par les commissaires de district.“ L'article 28, alinéa 1er de la loi communale du 13 décembre 1988 dispose que „le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal“. L'action communale est soumise au principe de légalité tendant à assurer le respect de la loi et le respect des intérêts nationaux.

Il convient de noter que le contrôle des budgets, des comptes, de la comptabilité et des caisses des communes est fait par le „Service de contrôle de la comptabilité des communes“ placé sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur.

On distingue la tutelle sur les actes de la tutelle sur les personnes. La tutelle sur les actes est destinée à sanctionner la légalité des actes des autorités communales. Les procédés de tutelle générale, c'est-à-dire celle qui s'applique à tous les actes, sont la tutelle d'annulation, la tutelle de suspension et la nomination d'un commissaire spécial. Les procédés de tutelle spéciale (tutelle s'appliquant seulement à certains actes spécialement désignés) sont la tutelle d'approbation et la substitution d'action.

Le rapport mentionne en outre que dans le domaine de la gestion des finances publiques et dans celui du maintien de l'ordre public est prévu un moyen de tutelle particulièrement radical, la mesure d'office. Dans ce cas, l'autorité de tutelle se substitue à l'organe défaillant et prend une décision en ses lieu et place.

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

Le document ministériel termine en ajoutant qu'un recours juridictionnel est toujours possible contre les mesures de tutelle.

Dans le cadre de ces discussions tant le SYVICOL (Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises) que les organisations syndicales du secteur, mais aussi certains organismes de la société civile, furent consultés voire auditionnés.

4. Le rapport de la Commission des Affaires Intérieures de janvier 2001 à juillet 2002

De janvier 2001 à juillet 2002 la Commission des Affaires Intérieures sous la présidence de Monsieur le Député Marco Schank a débattu du sujet et a adopté un rapport en date du 30 septembre 2003 qui a servi de base au débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes qui a eu lieu en séance publique le 27 novembre 2003.

Rappelons que la commission, dans son rapport, a, en premier lieu, délimité le secteur public par rapport au secteur privé, en précisant que la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes doit se faire suivant les principes de la subsidiarité et du développement durable. Cela signifie qu'il est examiné pour chaque service public qui s'adresse principalement au citoyen s'il répond aux impératifs démocratiques, sociaux, écologiques et économiques et quelle stratégie doit, le cas échéant, être poursuivie. L'objectif n'est pas de créer „plus d'Etat“, mais d'arriver à un „mieux d'Etat“. L'application du principe de subsidiarité présuppose une redéfinition des relations entre l'Etat et les communes, le but, pour la commission, étant des rapports de partenaires.

En second lieu, en ce qui concerne la détermination des compétences respectives de l'Etat et des communes en vertu du principe de subsidiarité, la commission met l'accent tout d'abord sur un renforcement de l'autonomie communale. La commission retient dans son rapport que „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“. Etant très difficile de délimiter exactement l'étendue de l'autonomie communale, la commission plaide pour une interprétation large de l'intérêt communal visé à l'article 28 de la loi communale du 13 décembre 1988.

La commission se prononce par ailleurs en faveur d'un allègement du contrôle administratif des actes communaux. Plus précisément, elle est d'accord avec le maintien d'un tel contrôle, mais celui-ci ne doit s'exercer que sur la légalité des actes et non pas sur leur opportunité. En outre, le contrôle tutélaire doit être allégé, notamment par la suppression du double degré de contrôle actuellement opéré par les commissariats de districts et le Ministère de l'Intérieur. Il s'ensuit la nécessité de redéfinir la fonction du commissaire de district; la commission envisage la création d'une administration unique („guichet unique“) avec plusieurs bureaux décentralisés.

En outre, la commission insiste sur un renforcement de la coopération intercommunale. D'un côté, elle soutient les fusions entre communes réalisées sur une base volontaire. Cela signifie que l'initiative doit venir des conseils communaux des communes intéressées; en plus, la population doit être consultée par voie de référendum.

De l'autre côté, la commission considère comme nécessité absolue la coopération des communes au niveau régional et se réfère aux principes du Programme directeur. Dans ce cadre, la création de syndicats régionaux prévue à l'article 25 de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est envisagée.

En troisième lieu, la commission a mené des réflexions sur les moyens à disposition des communes pour remplir leurs missions. L'objectif d'une réforme des moyens financiers doit être de créer des conditions de vie égales pour tous les citoyens dans chaque commune. Une égalité absolue ne pouvant être obtenue, le SYVICOL parle de la détermination d'un standard minimum de confort et de services. Or, en raison des différences de taille, géographiques ou financières, de nombreuses communes ne sont pas en mesure de satisfaire seules à cette exigence. La commission se rallie au SYVICOL qui considère comme inéluctable une coopération régionale des communes avec le financement correspondant.

Au sujet des moyens humains, la commission a retenu qu'une réforme du congé politique des élus communaux s'impose, ce congé n'étant plus adapté aux réalités et besoins de la politique communale. Dans ce contexte, la commission s'est prononcée majoritairement en faveur d'une professionnalisation de la fonction de bourgmestre. Par ailleurs, la commission a plaidé pour la création d'un congé de formation pour les mandataires communaux. En outre, elle a invité 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.

En ce qui concerne les moyens matériels, l'objectif d'offrir aux citoyens un service communal de qualité est atteint en promouvant la nouvelle perception de l'usager du service public communal en tant que „client“ et en réduisant le poids bureaucratique pesant sur les citoyens. Par ailleurs, la population doit être sensibilisée à la politique communale. Un dernier point est de faire profiter tous les citoyens des possibilités offertes par la société de l'information.

Les communes disposent également de moyens juridiques. Ainsi, elles peuvent conclure des conventions avec des acteurs du secteur privé dans des matières d'intérêt communal; de même, elles peuvent prendre des participations financières dans des sociétés de droit privé en vue d'une œuvre ou d'un service d'intérêt communal. La commission rappelle que l'intérêt communal est une notion dont l'appréciation est par essence évolutive. Par ailleurs, elle estime qu'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. Aussi, le conseil communal devrait-il pouvoir apporter ou organiser des activités commerciales pour des raisons d'intérêt communal, dans des sociétés privées et pouvoir conclure des partenariats avec celles-ci.

Un autre moyen juridique serait pour la commission de conférer au SYVICOL des attributions similaires à celles d'une chambre professionnelle, afin de renforcer le rôle des communes et d'institutionnaliser leurs relations avec les autorités publiques nationales.

Ensuite, la commission note qu'une simplification des textes et procédures administratives serait de mise; la codification des textes incombe au Gouvernement.

La commission consacre un dernier mot au rôle des communes au niveau international. Elle plaide pour une intégration plus prononcée des communes dans le processus de décisions prises au niveau de l'Union européenne. Elle insiste en outre sur l'importance de la coopération transfrontalière dans le cadre de la Grande Région.

**5. Le débat d'orientation sur la répartition
des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes et
les 14 propositions du Ministre de l'Intérieur (27 novembre 2003)**

Dans le cadre du débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes qui a eu lieu en séance publique le 27 novembre 2003, le Ministre de l'Intérieur Michel Wolter a fait les quatorze propositions suivantes:

- 1) l'élaboration d'un code communal regroupant dans un document unique toutes les attributions des communes;
- 2) la détermination de standards et d'activités minima à remplir par les communes dans le cadre des missions qui leur sont attribuées;
- 3) une redéfinition de l'assise territoriale de l'Etat dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration;
- 4) une redéfinition de l'aménagement territorial sur base de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, pourvu qu'il y ait consensus de mettre en œuvre cette loi;
- 5) l'élaboration d'un plan sectoriel „Infrastructures de base“ déterminant aussi leur implantation géographique et les modalités de leur financement;
- 6) la réorganisation de la fonction administrative communale, notamment la redéfinition des carrières du secrétaire et du receveur communal;
- 7) la création d'une compétence technique réelle dans chaque commune ou au niveau intercommunal;
- 8) l'élaboration d'un plan sectoriel „Zones de développement“; ces zones seraient déterminées suivant des critères régionaux de gestion administrative et financière; une redéfinition des zones nationales, régionales et locales serait faite;
- 9) une restructuration des compétences dans les domaines de l'eau, des eaux usées et des déchets;
- 10) une analyse de la question de la création d'établissements publics communaux dans le cadre de l'évolution de la coopération intercommunale;
- 11) la réorganisation des finances communales pour permettre aux communes de remplir les missions qui leur sont dévolues par l'Etat;
- 12) une redéfinition du congé politique et de la rémunération des élus locaux;
- 13) la réorganisation du contrôle tutélaire des actes communaux;
- 14) la création d'une Cour des Comptes communale pour la surveillance des dépenses communales et des budgets communaux.

La Chambre retient huit motions (27.11.2003)

A la fin du débat la Chambre a retenu huit motions qui invitaient le Gouvernement

- à supprimer le „double degré de contrôle“, permettant ainsi un traitement plus efficace et rapide des dossiers et évitant les inconvénients qui résultent d’une appréciation disparate de situations semblables; – à mener une réflexion approfondie sur les futures fonctions et missions du commissaire de district (Motion 1);
- à prévoir expressément dans le cadre de la réforme de la loi scolaire de 1912 des dispositions permettant aux syndicats intercommunaux de procéder à la nomination et au recrutement du personnel enseignant (Motion 2);
- à participer directement et plus activement aux compétences communales en matière de traitement des eaux usées afin de réaliser les objectifs ministériels susmentionnés, en maintenant ses soutiens financiers sous forme de dotation en capital aux communes lorsque celles-ci ont l’obligation de créer des infrastructures de l’espèce; – à envisager dans l’intérêt d’une meilleure performance en la matière, la création de syndicats mixtes composés de représentants des communes ainsi que de l’Etat, en se basant sur les syndicats d’ores et déjà existants (Motion 3);
- à soutenir la création de syndicats communaux régionaux avant le début des travaux d’élaboration des plans directeurs régionaux, afin qu’ils puissent contribuer dès le départ aux plans directeurs régionaux; – à prévoir un apport financier aux syndicats s’engageant dans cette démarche (Motion 4);
- à procéder à une réforme de l’impôt foncier; – à abolir dans l’immédiat 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 (Motion 5);
- d’étudier la mise en place d’un fonds régional permettant la réalisation de projets régionaux dans des regroupements de communes travaillant selon une approche régionale; – à examiner la faisabilité d’un transfert d’un certain pourcentage du Fonds communal de dotation financière (FCDF) dans l’intérêt de la coopération régionale (Motion 6);
- 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 7);
- à étudier la possibilité d’élaborer, à l’instar du modèle français de la Société d’économie mixte locale (Seml) ou des „Stadtwerke“ allemands, une loi permettant aux communes de constituer des entreprises commerciales, le cas échéant, en association avec des partenaires privés, en vue d’une gestion plus efficace de certains services publics (Motion 8 modifiée).

6. Le programme gouvernemental de 2004

Le Gouvernement entend poursuivre son action en matière d’aménagement du territoire et de politique communale dans la lignée de ce qu’il avait entamé auparavant. Ainsi, en matière d’aménagement du territoire, il a été retenu notamment que „la politique en matière d’aménagement du territoire se situera dans la continuité. Elle se concentrera par conséquent sur la mise en œuvre des priorités d’action définies par le programme directeur. La fonction de coordination de l’aménagement du territoire est confirmée.

Le gouvernement encouragera par ailleurs le développement régional en proposant aux communes regroupées en syndicats régionaux la conclusion de contrats de développement dont le contenu sera défini par référence aux plans régionaux et aux études préparatoires y relatives. Le contrat de développement permettra de rendre opérationnels les plans directeurs régionaux par l’instauration d’un nouveau système de cofinancement.

Des contrats de développement spécifiques seront conclus en priorité avec les communes qui font partie du système des centres de développement et d’attraction du programme directeur de manière à encourager la déconcentration concentrée qui est l’un des principaux objectifs du programme directeur.“

Au niveau de la politique communale, le programme gouvernemental de 2004 a prévu ce qui suit:

„Le Gouvernement entamera les démarches nécessaires pour doter le pays d'un service public et de structures territoriales répondant aux défis du 21^{ème} siècle.

A cet effet, il chargera un groupe de travail, composé de hauts fonctionnaires, et dirigé par un comité de pilotage, d'élaborer un concept pour redéfinir la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, préparer une réforme territoriale répondant aux dispositions du programme directeur de l'aménagement du territoire et au concept IVL et de proposer une réorganisation des relations entre l'Etat et les communes. Le cas échéant, une nouvelle structure territoriale sera soumise à un référendum national.

La répartition des compétences entre l'Etat et les communes se fera dans la mesure du possible par blocs de compétences et de responsabilités et répondra au principe de subsidiarité. La législation concernant les communes sera reconsidérée et regroupée dans une seule loi qui renfermera toutes les dispositions concernant l'organisation, le fonctionnement et les attributions des communes, y compris les procédures à suivre dans les domaines dans lesquels les communes sont appelées à intervenir et les conditions et modalités régissant les aides dont elles peuvent bénéficier.

Les fonctions de base à accomplir par chaque commune du pays seront définies et la masse critique nécessaire pour garantir dans une commune un service administratif, technique et social compétent et efficace avec du personnel qualifié sera déterminée. Les services de proximité qu'il sera impossible de relaisser aux communes faute de masse critique suffisante seront organisés sur une base intercommunale. Dans cet ordre d'idées les fusions de communes seront encouragées et encadrées par le Gouvernement. Les outils de gestion actuellement à la disposition des communes seront soumis à une analyse approfondie et les possibilités d'introduire de nouveaux instruments permettant aux communes de mieux gérer certaines missions, soit seules, soit en collaboration avec d'autres partenaires, seront étudiées. Les régions d'aménagement à créer dans le cadre de la réforme territoriale serviront d'espaces de coopération intercommunale. Elles serviront à l'Etat d'espaces de déconcentration de ses administrations et services dans l'intérêt d'une plus grande proximité et d'une meilleure qualité des services offerts tant aux citoyens qu'aux communes.

La question de la professionnalisation de l'exécutif local sera étudiée. Dans ce cadre, le statut et le congé politique du collègue des Bourgmestre et Echevins feront l'objet d'une révision. La formation politique des élus locaux sera introduite.

Les finances communales seront réorganisées après avoir défini la commune du 21^{ème} siècle et son rôle dans l'Etat. Elles tiendront compte des missions de base à accomplir par les communes et les recettes des communes seront rattachées plus étroitement aux recettes étatiques de manière à ce qu'une partie des revenus des communes puisse évoluer parallèlement aux revenus de l'Etat.

Le contrôle exercé par l'Etat sur les communes sera reconsidéré en conséquence de la réforme territoriale et de la redéfinition de la commune luxembourgeoise. L'autonomie communale sera renforcée et l'intervention de l'autorité supérieure limitée à ce qui sera strictement nécessaire pour assurer le respect de la loi et la sauvegarde de l'intérêt général. Le nombre des acteurs qui interviennent dans ce contrôle sera réduit et les procédures seront simplifiées. Le contrôle sera effectué a posteriori par un représentant territorial de l'Etat qui, en cas de contestation de la légalité de l'acte, en déférera au juge administratif pour décision.

Le contrôle financier des communes sera révisé et adapté au nouveau contexte. Il est envisagé de mettre en place un contrôle indépendant des finances communales.

Le Gouvernement procédera à une réforme de la formation initiale et continue des fonctionnaires communaux. Le Gouvernement ne procédera pas à la délégation de nouvelles missions aux instances communales, le cas échéant, sans contrepartie financière préalable.“

7. La résolution du 7 décembre 2004 suggère l'institution d'une commission spéciale „réorganisation territoriale“

Le 7 décembre 2004, M. Michel Wolter, Président du groupe CSV déposait au bureau du Président de la Chambre des Députés la résolution ci-après, votée par 38 contre 22 voix lors de la séance publique du 9 décembre 2004.

„La Chambre des Députés,

Rappelant les débats parlementaires concernant l'institution d'une Convention pour l'avenir du Luxembourg;

Rappelant les débats d'orientation concernant le logement, le développement durable, l'immigration ainsi que la future répartition des compétences entre l'Etat et les communes; les rapports élaborés par les commissions parlementaires concernées en vue de ces débats; et les conclusions tirées à la tribune parlementaire à l'issue de ces débats, tant par les membres de la Chambre que par le Gouvernement;

Rappelant en outre que l'IVL a été présenté en mars 2004 par le ministre de l'Intérieur, responsable de l'Aménagement du territoire, et que ce document contient des recommandations et orientations qui constituent autant d'éléments de réponse aux questions concernant l'aménagement du pays;

Considérant qu'un des principaux défis est la structure administrative du pays, et qu'une réforme en profondeur de celle-ci devra constituer l'arrière-fond de la mise en oeuvre des instruments existants en matière d'aménagement du territoire, notamment le programme directeur et l'IVL;

Se fondant sur l'accord de coalition qui, concernant la politique de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, prévoit entre autres que

„Le Gouvernement entamera les démarches nécessaires pour doter le pays d'un service public et de structures territoriales répondant aux défis du 21^{ème} siècle.

A cet effet, il (fera) élaborer un concept pour redéfinir la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, préparer une réforme territoriale répondant aux dispositions du programme directeur de l'aménagement du territoire et au concept IVL et proposer(a) une réorganisation des relations entre l'Etat et les communes. Le cas échéant, une nouvelle structure territoriale sera soumise à un référendum national. (...)“

Décide

D'instituer une Commission spéciale chargée de mener un débat approfondi sur la structure administrative du pays;

De faire débiter les travaux de cette Commission au printemps de 2005, après avoir pris connaissance des orientations fournies par le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire sur base de l'accord de coalition;

D'associer le Gouvernement aux travaux de la Commission spéciale, et de prendre en considération les contributions des acteurs économiques et sociaux et des associations de la société civile;

De charger cette Commission de dégager, en étroite collaboration avec le ministère de l'Intérieur, les grandes lignes de la réforme territoriale pour moderniser les structures administratives du Luxembourg, et notamment le paysage communal et la définition des compétences communales;

D'organiser à la fin du mandat de la Commission, fixé à l'été de l'année 2006, un débat parlementaire aboutissant au vote d'une motion comportant des conclusions précises quant aux mesures concrètes à mettre en oeuvre.“

Dans sa réunion du mercredi 19 janvier 2005 la Chambre des Députés décida d'instituer la Commission spéciale „Réorganisation territoriale du Luxembourg“.

8. Les objectifs de la Commission spéciale

D'entrée la Commission fixe la finalité de ses travaux:

- 1) se prononcer sur les principes fondamentaux régissant le fonctionnement des communes;
- 2) définir clairement les missions et compétences des communes, en fixant les missions exclusives et les missions partagées, en se prononçant sur une coopération souhaitable, que ce soit la coopération intercommunale ou la coopération Etat-communes, voire en distinguant entre missions obligatoires et facultatives;

- 3) procéder à une analyse critique de la coopération des communes;
- 4) se prononcer sur la structure administrative et les moyens nécessaires afin de pouvoir assurer l'accomplissement de leurs missions;
- 5) procéder à une analyse critique du système des finances communales en proposant des adaptations du système actuel afin de mettre les communes en mesure de répondre à leurs besoins;
- 6) se prononcer sur une réorganisation du contrôle de l'Etat sur les communes.

9. Le concept gouvernemental et plus particulièrement du Ministre de l'Intérieur sur la réorganisation territoriale du Luxembourg (9 mai 2005)

Le 9 mai 2005 le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire présente à la Commission le concept gouvernemental de la réorganisation territoriale du Luxembourg.

Le document fait d'abord l'historique et retrace l'évolution de l'organisation administrative et structurelle du pays, pour arriver à conclure que „l'état actuel de celle-ci n'est plus en mesure de permettre de relever de manière cohérente les défis auxquels le pays est confronté“. Le concept se consacre ensuite dans ses grandes lignes aux mesures territoriales et administratives à prendre, à l'adaptation des finances communales et de leur gestion dans un esprit de durabilité et au contrôle étatique sur le secteur communal.

En ce qui concerne les mesures territoriales et administratives à prendre, le concept gouvernemental expose d'abord la problématique. En effet, les communes occupent au sein du système institutionnel luxembourgeois une position très particulière et jouissent d'une large importance politique, qui se reflète avant tout à travers l'autonomie communale. Celle-ci „est constituée essentiellement par des organes politiques indépendants, un système de finances propre et la faculté de gérer les intérêts locaux et de réglementer dans les limites concédées par le cadre constitutionnel et légal“. L'autonomie locale n'a cependant pu jouer son rôle moteur dans l'intérêt des populations locales qu'en raison de l'importance des revenus non affectés des communes (qui font les 2/3 de tous leurs revenus). Il est rappelé que le corollaire de cette autonomie est la responsabilité des communes pour les actions et missions entreprises.

On constate cependant que le principe d'autonomie rencontre aujourd'hui certaines difficultés de cohérence dans la pratique, ce qui rend nécessaire de l'adapter par le biais d'une reconsidération des cadres légaux et opérationnels tout en maintenant la garantie de la sécurité juridique. Il existe entre les communes une inégalité, notamment en raison des différences en moyens financiers résultant, soit de l'effectif de leur population, de l'étendue de leur territoire ou de la présence sur leur territoire d'activités économiques plus ou moins importantes.

On peut distinguer trois niveaux de communes qui se caractérisent par une plus ou moins grande panoplie de services offerts sur le territoire communal. Les missions que les communes d'un certain niveau devront être à même d'assumer en régie propre sont fonctionnellement liées à leurs moyens en personnel, en finances et en masse critique d'administrés, respectivement de clients.

Suivant les termes du document élaboré par le Ministère de l'Intérieur, le niveau de base englobe les missions obligatoires liées à la gestion du territoire et de la population, notamment l'enseignement préscolaire et primaire, l'éducation précoce et l'accueil parascolaire. Une analyse de la composition du personnel et des services actuellement offerts par les communes luxembourgeoises a fait ressortir qu'une population d'au moins 3.000 habitants est nécessaire pour qu'une commune puisse constituer une unité viable. Ce seuil a également été relevé au niveau européen. Il est à moduler, le cas échéant, par un indice de rapport maximal taille/population pour tenir compte de la distinction fondamentale qui existe entre milieu plutôt rural et milieu plutôt urbain en termes de densité de population et de distances aux services (trajet et durée).

Le document poursuit par le niveau intermédiaire qui est constitué dans sa partie supérieure par les centres de développement et d'attraction régionaux (CDA régionaux) de l'aménagement du territoire et dans sa partie inférieure par des communes pour la plupart périurbaines et quelques communes rurales de plus de 3.500 habitants. Les CDA régionaux se distinguent des communes périurbaines non pas par leur taille démographique, mais par leur caractère généralement plus urbain largement lié au facteur historique. Il importe d'attribuer aux territoires de ces communes des fonctions plus rares comme un centre sanitaire, une école d'enseignement postprimaire, de l'hôtellerie, etc., ce qui nécessite du personnel de qualification postsecondaire pour „ainsi pouvoir élaborer de leur propre chef un schéma

de développement communal et un PAG capables de localement concrétiser la politique de déconcentration concentrée prônée sur le plan national“. En milieu urbain, les CDA régionaux sont souvent complémentaires par rapport au CDA d'ordre moyen le plus proche. En milieu rural, ils ont tout d'abord pour fonction de garantir aux populations locales un certain niveau en matière d'approvisionnement public et privé.

Les CDA d'ordre moyen et d'ordre supérieur de l'aménagement du territoire constituent le niveau supérieur. Les fonctions et services de ces communes passent du niveau suprarégional aux niveaux national et international. En plus des services des niveaux de base et intermédiaire, les CDA d'ordre moyen offrent des services assez rares comme des services judiciaires, des services sanitaires complets (hôpital, maison de retraite, etc.), des lycées ou écoles professionnelles, des équipements culturels (comme un théâtre ou un conservatoire), sportifs et de loisirs ou encore disposent d'un vrai service de développement urbain. Les CDA d'ordre supérieur sont dotés d'équipements spécialisés de haut niveau et d'excellente qualité dans les domaines administratif, économique, social, culturel et politique. Les fonctions qu'ils exercent sont de ressort national, transnational, voire international.

En ce qui concerne la réorganisation territoriale et administrative proprement dite, le concept gouvernemental défend l'idée que la coopération intercommunale ne devra à l'avenir pas seulement être conçue comme une fin en soi, mais aussi comme le moyen de rapprocher les communes vers la forme de coopération la plus intégrée qu'est la fusion de communes. Par ailleurs, l'Etat doit aussi songer à réorganiser ses propres services publics en considération des futures régions d'aménagement du territoire en tant qu'espaces de déconcentration de ses administrations et services dans l'esprit d'une meilleure qualité des prestations offertes tant aux citoyens qu'aux communes.

L'intercommunalité est une politique de regroupement tendant à organiser et à rationaliser entre deux ou plusieurs communes, sous des formes diverses, les moyens de résoudre les problèmes qui leur sont communs. L'Etat a l'obligation de garantir, dans la mesure du possible, un développement plus homogène de son territoire, notamment en encourageant l'intercommunalité dans de nouvelles structures de coopération. Ces structures étant susceptibles de contribuer à baisser et à mieux orienter la dépense publique, la politique en faveur de la coopération locale doit devenir une mission constitutionnelle pour l'Etat qui pourra mener une politique conséquente d'encouragement à la collaboration intercommunale. Celle-ci se fera dans le respect des principes et objectifs de l'aménagement du territoire et aura lieu, à côté des syndicats de communes dont le nombre sera réduit, dans de nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), à savoir dans des communautés de communes (milieu rural) ou dans des communautés urbaines (milieu urbain).

Les structures intercommunales n'ont que des compétences limitées (principe de spécialité). Les communes leur transfèrent les attributions nécessaires à l'exercice de leurs missions et elles se trouvent investies, à leur place, des pouvoirs de décision et d'exécution (principe d'exclusivité). La forme souple ou associative (dite sans fiscalité propre), financée par les contributions des communes membres, permet de gérer ensemble des activités ou des services publics; la forme approfondie ou fédérative (dite à fiscalité propre) se caractérise par l'existence de compétences obligatoires et par une fiscalité propre.

Le syndicat de communes, actuellement le seul instrument juridique de l'intercommunalité, présente certes des mérites indéniables, mais son régime juridique comporte des exigences substantielles et requiert des structures dont la lourdeur est souvent disproportionnée par rapport aux objets limités poursuivis dans nombre de cas (p. ex. piscine intercommunale). Un des buts du concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du pays est de restreindre le recours au syndicat de communes en faveur de syndicats d'envergure régionale, suprarégionale, voire nationale et, le cas échéant, à vocation multiple. En ce qui concerne les syndicats à objet limité ou à étendue géographique restreinte, des alternatives seront proposées aux communes, à savoir les communautés de communes (moyen obligatoire ou facultatif de coopération intercommunale) et les communautés urbaines (moyen obligatoire de coopération intercommunale).

La communauté de communes constitue non seulement un cadre de coopération privilégiée, plus intense et mieux structuré que les formes existantes, mais elle est aussi censée remplir une fonction supplémentaire consistant dans le développement de liens forts entre communes associées, susceptibles de déboucher sur une éventuelle fusion volontaire.

Le but recherché de la communauté urbaine est de créer au-dessus des communes d'une agglomération une entité forte à compétences multiples et dotée d'un certain niveau d'autonomie en matière de finances, de personnel et de patrimoine tout en maintenant l'existence des communes. Il s'agit de

rompre avec la collaboration ponctuelle au profit de la création d'une superstructure de gestion pluri-communale.

Pour ce qui est du régime juridique de ces nouveaux EPCI, il s'agit d'établissements publics dotés de la personnalité juridique, investis d'attributions propres, possédant un patrimoine et agissant par leurs organes propres.

La fusion de communes est la forme la plus accomplie de la collaboration entre deux ou plusieurs communes. L'idée du concept gouvernemental est que toute fusion doit se produire plus ou moins naturellement sans être imposée. Il faut dès lors mettre en place, à côté des encouragements financiers, des conditions psychologiques et juridiques créant un cadre propice aux fusions.

Sans vouloir créer une nouvelle catégorie de collectivité territoriale autonome, la régionalisation entamée par le programme directeur et explicitée dans le concept IVL, de même que le renforcement de l'autonomie et de la responsabilité des communes prévues par le concept intégratif, requièrent la création d'un organe chargé de la mise en œuvre de cette politique et de la coordination du développement des structures locales à l'intérieur de chaque région. Il doit s'agir d'une interface entre l'Etat et les communes, chargée de coordonner notamment l'implantation des équipements et l'affectation des aides financières pour les projets réalisés par les communes, les syndicats de communes, les communautés de communes et les communautés urbaines. L'organe à mettre en place devrait prendre la forme d'un établissement public doté de la personnalité juridique et pouvant exercer les prérogatives rattachées à cette personnalité morale de droit public. Il pourrait porter la dénomination d'„Etablissement public de coordination régionale“ (EPCR). Y siègeraient les représentants de chaque commune de la région ainsi que le représentant territorial de l'Etat (RTE) qui en assurerait la co-présidence avec un représentant communal élu par ses pairs.

L'actuel RTE est le commissaire de district. Les regroupements de communes et leur collaboration institutionnalisée au niveau régional nécessiteront une redéfinition du rôle du représentant territorial de l'Etat. L'application uniforme des grandes orientations telles que fixées par le gouvernement sera garantie par le commissaire „régional“ qui devra être en même temps l'unique interlocuteur des communes avec le pouvoir central. Par ailleurs, le RTE jouera un rôle important dans la gestion des programmes européens de développement des fonds structurels.

Au sujet de l'adaptation des finances communales et de leur gestion dans un esprit de durabilité, le concept intégratif présente d'abord le fonctionnement du système de financement communal actuel pour faire ensuite une analyse détaillée des potentialités financières actuelles des communes. Le niveau des dépenses d'une commune n'étant défini que par le niveau de ses revenus disponibles, les communes ont une parfaite maîtrise de leurs revenus affectés. Dès lors, pour être objective et neutre, l'analyse doit se limiter aux revenus non affectés. Ces revenus sont tous d'origine fiscale et associent les communes étroitement à l'évolution financière générale du pays. L'analyse des revenus non affectés par unité de terrain ou par unité d'habitant permet de constater que „la répartition de ces revenus se fait équitablement et répond aux exigences de neutralité et d'objectivité. Elle se fait selon les critères universellement reconnus comme critères fondamentaux garantissant l'autonomie locale et elle est proportionnée en fonction des besoins de base des collectivités locales, c'est-à-dire en fonction de l'extension du territoire et de l'effectif de la population à gérer ...“ „... Le défi consiste dès lors à procéder à des adaptations du système général de financement des communes dans l'intérêt d'un développement plus harmonieux, ordonné et intégratif du territoire sans mettre certaines communes dans des impasses financières et aussi sans entrer en conflit avec la législation communale.“

Tout d'abord, au niveau des dotations de base et recettes propres, en rappelant le seuil de 3.000 habitants pour qu'une commune constitue une unité viable, l'Etat doit garantir à ces communes une certaine stabilité dans l'évolution du montant global des dotations annuelles afin de couvrir le coût standard des compétences leur déléguées et l'écart structurel entre les ressources des communes et leurs compétences légales. La mesure qu'il convient de prendre pour assurer cette stabilité consiste dans un renforcement de la dotation de base à partir de 3.000 habitants. Le financement se fera dans le cadre de la loi budgétaire et par le biais d'un ajustement de la péréquation horizontale au niveau de l'ICC.

Par ailleurs, il faut ouvrir aux communes une perspective à moyen terme en ce qui concerne une réforme de l'impôt foncier. Cette réforme aura pour but de donner aux communes un outil pour une meilleure gestion de leur territoire tout en leur procurant des recettes supplémentaires.

Ensuite, à côté du fonds communal de dotation financière (FCDF) qui organise les transferts de revenus de fonctionnement non affectés aux communes, l'Etat doit se donner un outil équivalent au

niveau des aides financières en capital destinées à contribuer au financement du budget d'investissement des communes. Un tel fonds, appelé fonds de dotations à l'équipement communal (FDEC), constituera l'„outil financier indispensable pour permettre au Gouvernement de canaliser aux communes les aides financières en capital affectées à des investissements bien précis dans le sens d'une politique cohérente et durable en matière d'équipements du pays“.

Un dernier point est consacré au contrôle étatique sur le secteur communal où interviendra le RTE prévu par le présent concept intégratif. Ce contrôle s'étendra évidemment aussi aux EPCI qu'il est proposé de créer dans le cadre de la réforme communale. Dans le cadre d'une redéfinition du contrôle de l'Etat sur le secteur communal, il faut noter qu'une surveillance spéciale des finances communales est prévue (contrôle du budget et de la gestion financière), ainsi qu'une surveillance spéciale du pouvoir de police du bourgmestre.

Au cours de sa réunion du 23 février 2006, la Commission spéciale a procédé à une analyse et à une comparaison des différentes prises de position que tant l'ensemble des groupes parlementaires que le SYVICOL avaient rédigées à la demande du Président de la Commission spéciale. Ces prises de position ont fait l'objet d'une étude comparative écrite confectionnée par le secrétaire de la Commission spéciale, afin de servir de canevas à ses débats subséquents.

Ces rétroactes doivent être placés dans le contexte qui fut le leur. Plus précisément, ils servent de rappel des démarches gouvernementales et parlementaires entreprises au cours des dix dernières années, ce qui n'empêche pas qu'ils se trouvent entre-temps partiellement dépassés par l'évolution du débat.

Tant la dénomination que le mandat de la Commission spéciale „Réorganisation territoriale du Luxembourg“ (RTL) annoncent la couleur. En effet, il ne s'agit plus, à l'heure actuelle, de concevoir une éventuelle réorganisation de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes sur une base territoriale statique, „ceteris paribus“, c'est-à-dire sans remettre en question les assises territoriales de l'exercice des compétences de décision politique.

Le mandat conféré à la Commission spéciale „RTL“ exige dès à présent que cette dernière se doit de formuler ces réponses: elles concernent l'articulation définitive des compétences entre les deux acteurs politiques luxembourgeois que sont l'Etat et les communes, la définition d'un niveau régional d'équipement et de relais entre décisions centrales et locales, les besoins financiers réels se rapportant à la gestion politique et à la réalisation du niveau d'équipement visé – et finalement, la taille et le nombre souhaitables et objectivement requis des communes dans le contexte d'un paysage territorial réaménagé. Bien entendu, ces réponses ne sauront être formulées sans référence au concept IVL, dont la présentation finale a suivi l'achèvement du dernier débat parlementaire consacré au sujet du présent rapport.

Chapitre II.– *Rappel des principes fondamentaux régissant l'organisation de l'Etat et des communes*

1. *Considérations préliminaires*

Le Grand-Duché de Luxembourg, Etat de 2.586 kilomètres carrés, ne connaît que deux niveaux territoriaux pour l'exercice de la puissance publique: l'Etat et ses communes. Ceci ne surprend pas. Un pays qui peut être parcouru de long en large en quelques heures de voiture ne doit guère accommoder de découpages territoriaux supplémentaires comportant l'exercice de compétences, car ils lui feraient courir le risque réel d'un effritement de l'efficacité des décisions politiques.

Cela étant, notre pays connaît des subdivisions additionnelles, auxquelles le recours est néanmoins ponctuel. Il s'agit des cantons et des districts, en ce qui concerne le regroupement de communes à des fins administratives ou autrement fonctionnelles; des circonscriptions électorales, constituant des regroupements de cantons pour les besoins de l'organisation des élections législatives; et des arrondissements judiciaires, délimitant les ressorts de compétence territoriale des tribunaux de Luxembourg et de Diekirch. Avec l'entrée en vigueur de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, une autre subdivision du pays a vu le jour, à des fins de planification: les régions prévues par le plan directeur de l'aménagement du territoire. L'ensemble de ces subdivisions du territoire suit pourtant, en opérant des regroupements plus ou moins importants, le découpage du territoire national en communes. Il n'existe aucune subdivision du pays qui ne serait respectueuse de l'intégrité territoriale des communes. En même temps, comme il a été noté d'entrée, aucune des subdivisions territoriales du pays ne comporte d'organe décisionnel propre: les subdivisions territoriales autres que les communes

n'existent que dans la mesure et pour autant qu'elles facilitent la mise en œuvre de décisions prises au niveau de l'Etat central.

C'est la Constitution du pays qui organise l'Etat et établit l'existence de communes dotées d'une autonomie de gestion politique. Des instruments internationaux, notamment la Charte européenne de l'autonomie locale, signée au niveau du Conseil de l'Europe en 1985, viennent renforcer le principe de cette autonomie des collectivités locales.

Toute réorganisation territoriale envisagée au début du 21^e siècle doit dès lors être conçue dans la logique de l'organisation territoriale d'un pays aux dimensions qui sont celles du Luxembourg, et respecter les contraintes d'ordre constitutionnel et légal:

- il ne saurait y avoir institution de niveaux supplémentaires d'exercice de compétences politiques, si ce n'est à des fins de coordination de compétences communales ou d'encadrement de l'exercice de compétences de l'Etat central déléguées;
- les niveaux territoriaux de l'exercice de compétences politiques resteront celui de l'Etat central et celui des communes;
- l'autonomie des collectivités locales, à savoir des communes, est à respecter, alors qu'il s'agit d'en préciser la portée et le contenu.

L'accord de coalition signé entre CSV et LSAP prévoit à cet égard, dans le contexte de la politique de l'aménagement du territoire:

„Le Gouvernement entamera les démarches nécessaires pour doter le pays d'un service public et de structures territoriales répondant aux défis du 21^{ème} siècle.

A cet effet, il (fera) élaborer un concept pour redéfinir la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, préparer une réforme territoriale répondant aux dispositions du programme directeur de l'aménagement du territoire et au concept IVL et proposer(a) une réorganisation des relations entre l'Etat et les communes. Le cas échéant, une nouvelle structure territoriale sera soumise à un référendum national. (...)“.

La résolution par laquelle a été instituée la Commission spéciale „Réorganisation territoriale du Luxembourg“, votée le 9 décembre 2004 par la Chambre, définit ainsi le contenu du mandat de la Commission spéciale:

„De charger cette Commission de dégager, en étroite collaboration avec le ministère de l'Intérieur, les grandes lignes de la réforme territoriale pour moderniser les structures administratives du Luxembourg, et notamment le paysage communal et la définition des compétences communales“.

Il ressort de ces considérations que la Commission spéciale est appelée à formuler des propositions en vue d'une réorganisation territoriale du pays dont les objectifs sont:

- des services publics et des structures territoriales répondant aux défis du 21^e siècle;
- une refonte du paysage communal devant permettre la réalisation de cet objectif, dans la logique d'une conception moderne de l'autonomie communale pour gérer les compétences qui doivent être du ressort des communes à l'époque qui est la nôtre.

Avant de procéder à la formulation de telles propositions, la Commission spéciale juge utile de rappeler les dispositions constitutionnelles régissant les communes du Luxembourg, et d'en dégager les principes devant présider à une réorganisation territoriale. C'est en effet sur base et dans le respect de ces dispositions que doivent être conçues les lignes directrices d'une refonte du paysage communal du pays.

Le cadre constitutionnel de l'existence des communes et de l'autonomie communale

La Constitution luxembourgeoise actuellement en vigueur consacre deux articles aux communes, dans le cadre de son Chapitre IX („Des Communes“). Ce faisant, la Constitution est en phase avec l'exigence de l'article 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui dispose que *„Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.“*

Les articles concernés sont les suivants:

„Art. 107. (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.

(2) *Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi.*

(3) *Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil.*

(4) *La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.*

(5) *La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. La commune participe à la mise en oeuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.*

(6) *La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.*

Art. 108. *La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.*

Ces deux articles doivent être lus en combinaison avec l'article 2 de la Constitution, qui dispose que:

„Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi.“

Ainsi, la Constitution, dans son article 107, établit clairement le principe de l'autonomie communale, y compris en matière fiscale. Encore y a-t-il lieu à cet endroit de préciser la signification de la notion d'autonomie communale, afin qu'elle puisse servir efficacement de base à la conception d'une refonte du paysage communal.

La Charte européenne de l'autonomie locale fournit une définition du concept de l'autonomie dans son article 3, qui est ainsi conçu:

„Article 3

Concept de l'autonomie locale

1. 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 leurs populations, une part importante des affaires publiques.

2. Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.“

Si les communes sont autonomes, elles ne sont pas souveraines. Seul l'Etat est souverain. C'est lui qui, par sa Charte fondamentale, a reconnu l'existence de communes sur son territoire, en a consacré l'autonomie et organisé le fonctionnement interne. Cet état des choses n'est pas nouveau. Depuis la première véritable Constitution du pays, celle de 1848, la Charte fondamentale du Luxembourg régit le rôle, les compétences et le fonctionnement institutionnel des communes par un chapitre IX qui leur dédie deux articles.

Ainsi, en 1848, les articles concernés étaient ainsi conçus:

„Art. 111. Les institutions communales sont réglées par la loi. – Cette loi consacre l'application des principes suivants: – 1° l'élection directe, sauf les exceptions que la loi peut établir à l'égard des chefs d'administrations communales; – 2° l'attribution aux conseils communaux de tout ce qui est d'intérêt communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine; – 3° la publicité des séances des conseils communaux dans les limites établies par la loi; – 4° la publicité des budgets et des comptes: – 5° l'intervention du Roi Grand-

Duc ou du pouvoir législatif, pour empêcher que les conseils communaux ne sortent de leurs attributions et ne blessent l'intérêt général.

Art. 112. *La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.*“

Lors de la réorganisation constitutionnelle autoritaire opérée par le Roi Grand-Duc en 1856, les modifications suivantes furent apportées aux dispositions relatives aux communes:

„L'article 111 est remplacé par les dispositions suivantes:

„Il y aura dans chaque commune un Conseil communal élu directement par les habitants ayant les qualités requises pour être électeurs; la composition, l'organisation et les attributions de ce Conseil sont réglées par la loi.

Le bourgmestre est nommé et révoqué par le Roi Grand-Duc qui peut le choisir hors du sein du Conseil.

Le Conseil communal décide sur tout ce qui est d'intérêt purement communal, sauf l'approbation de ses actes dans les cas et suivant le mode que la loi détermine.

Les agents ou employés communaux, ceux de la police municipale, forestière et rurale, sont nommés et révoqués de la manière déterminée par la loi.

Aucune imposition communale ne peut être établie ou supprimée sans l'autorisation du Roi Grand-Duc.

Les comptes et budgets sont rendus publics.

Le Roi Grand-Duc peut suspendre ou annuler les actes des autorités communales qui excèdent leurs attributions ou qui sont contraires à la loi ou à l'intérêt général. La loi règle les suites de cette suspension ou annulation.“ “

Finale­ment, la Constitution de 1868, celle qui reste assez largement en vigueur de nos jours, comportait les articles suivants consacrés aux communes, portant d'ores et déjà les numéros qui leur restent acquis aujourd'hui, même si leur contenu a encore été modifié au cours des trente ans écoulés:

„Art. 107. *Il y aura dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants ayant les qualités requises pour être électeur; la composition, l'organisation et les attributions de ce conseil sont réglées par la loi.*

Le bourgmestre est nommé et révoqué par le Roi Grand-Duc, qui peut le choisir hors du sein du conseil.

Le conseil communal décide sur tout ce qui est d'intérêt purement communal, sauf l'approbation de ses actes dans les cas et suivant le mode que la loi détermine.

Les agents ou employés communaux, ceux de la police municipale, forestière et rurale sont nommés et révoqués de la manière déterminée par la loi.

Aucune imposition communale ne peut être établie ou supprimée sans l'autorisation du Roi Grand-Duc.

Les comptes et budgets sont rendus publics.

Le Roi Grand-Duc peut suspendre ou annuler les actes des autorités communales qui excèdent leurs attributions ou qui sont contraires à la loi ou à l'intérêt général. La loi règle les suites de cette suspension ou annulation.

Le Roi Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil.

Art. 108. *La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des autorités communales.*“

Il appert que le constituant a ainsi consacré, dès le début de l'histoire constitutionnelle du Grand-Duché, les éléments suivants:

- l'autonomie communale, y compris en matière fiscale;
- la compétence, pour les organes politiques communaux élus, de régler tout ce qui est d'intérêt communal;
- une tutelle légale et administrative sur les actes des organes communaux.

Notons, à des fins purement explicatives, que le second des deux articles constitutionnels consacrés aux communes n'a guère de signification pour le sujet qui nous concerne ici: l'attribution de compé-

tences en matière d'état civil aux communes traduit le souci de l'Etat de disposer des données nécessaires à la levée d'armées et de milices, données détenues par l'Eglise sous l'Ancien régime. Il reste que la tenue du registre de l'état civil est une obligation incombant aux administrations communales jusqu'à ce jour.

Si la Constitution reconnaît l'autonomie communale, c'est elle également qui en dessine les limites. Ainsi, son actuel article 2 établit le principe selon lequel toute modification des contours territoriaux des subdivisions du pays ne peut être effectuée que par la loi. Il est partant évident que c'est l'Etat qui recrée les communes en en reconnaissant l'existence par sa Constitution et en confiant à la loi le soin d'en organiser le fonctionnement. Seul le législateur a compétence pour créer, abolir ou modifier des collectivités territoriales. Les communes et leurs regroupements ne sauraient se créer eux-mêmes.

Cet état des choses est atténué par le principe de consultation des entités locales, établi par l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie communale qui, sous le titre „*Protection des limites territoriales des collectivités locales*“, énonce: „*Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.*“ La décision portant sur une modification des limites territoriales des communes appartient pourtant au pouvoir législatif. Le Luxembourg ne fait pas exception à cette règle. En effet, il est utile de rappeler que les fusions communales ayant engendré les nouvelles communes de Tandel et de Kiischpelt furent précédées par des referenda locaux – à caractère consultatif, ainsi que le postule la loi communale – dont les résultats positifs en faveur des fusions ont par la suite été entérinés par le pouvoir législatif.

L'autonomie communale est, en droit et en fait, un moyen, une faculté attribués aux communes afin qu'elles aient la latitude nécessaire pour régler „ce qui est d'intérêt communal“. Elle ne saurait être invoquée pour justifier que les communes s'occupent de matières qui ne sont pas d'intérêt communal, et elle est encadrée par la tutelle de l'Etat qui conserve ainsi un droit de regard sur l'action des communes qui se conçoit parfois comme un véritable droit de veto.

Toute la question, à l'heure actuelle, réside dans la notion d'„intérêt communal“. Car si l'Etat a bien évolué depuis 1848, les communes l'ont aussi. Il serait téméraire de soutenir que ce qui était d'intérêt communal il y a un siècle et demi l'est encore aujourd'hui, et que les limites de l'action communale par rapport à celle de l'Etat soient restées les mêmes. L'Etat „de base“ du 19e siècle est devenu l'Etat providence du 21e. Les communes ont à assumer leur part entière dans le contexte de la profonde mutation de la nature de l'Etat, car elles en font partie intégrante.

La Commission spéciale a été chargée d'élaborer une réforme territoriale permettant, à travers la réorganisation du paysage communal sur base d'une nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les communes, de doter le pays des structures politiques et administratives requises à son bon fonctionnement au 21e siècle. La tâche première de la Commission spéciale consiste dès lors à fournir une définition moderne de ce qu'est l'„intérêt communal“ à notre époque. C'est de cette définition que découlera la répartition des compétences entre communes et Etat dans le respect du principe de subsidiarité, notion inexistante au 19e siècle. C'est en fonction des compétences à assumer et à exercer par les communes que pourront être définis les moyens dont les communes doivent pouvoir disposer. L'ampleur, le volume, la nature de ces moyens conditionneront la dimension de communes capables d'assumer les missions qui sont les leurs dans une conception moderne de l'intérêt communal, notion constitutionnelle qui détermine le champ d'action des collectivités locales.

Intérêt communal, version 2008

Les communes du 19e siècle étaient des entités fort différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui. En 1848, 1856, 1868, le constituant se référait à des communes dont les missions étaient singulièrement limitées. L'Etat luxembourgeois étant et ayant toujours été un Etat unitaire centralisé, ses communes n'étaient, pour utiliser un langage quelque peu imagé, qu'une projection de pouvoir et d'autorité en dehors de la capitale. L'Etat d'alors n'était guère en contact direct avec ses citoyens. Les autorités politiques que les gens connaissent, dont ils avaient une expérience physique et vécue, c'étaient bien les autorités communales – ce qui explique également que l'exécutif local, le bourgmestre surtout, était non seulement nommé par le Roi Grand-Duc, mais tenait certains pouvoirs par délégation du chef de l'Etat. Cet état des choses reste par ailleurs inchangé. Cependant, le pouvoir politique communal, tout comme celui de l'Etat, fut à l'époque un pouvoir de maintien de l'ordre et de la salubrité. Il s'agissait d'organiser la vie de la société de manière ordonnée et d'éviter le chaos et l'anarchie.

Dans ces conditions, quel était l'intérêt communal en 1850? Il fallait que les autorités communales veillent à la sécurité de la population, qu'elles maintiennent la salubrité des espaces habités, qu'elles organisent l'enseignement primaire, qu'elles gèrent un patrimoine immobilier et qu'elles aient connaissance de l'état de la population. C'est dans ce contexte qu'elles agissaient en autonomie. Personne n'aurait songé alors à ce que les communes s'occupent de politique du logement, d'encadrement social, ou de toutes ces politiques qui n'existaient même pas encore: protection de l'environnement, approvisionnement en énergie, aménagement et gestion de zones industrielles, activités sportives, transports en commun, service technique performant ... Dès lors, la taille des communes du 19^e siècle était à l'image de leurs missions: il ne fallait pas des milliers d'habitants pour justifier la tenue d'un registre de l'état civil. La logique communale de l'époque, héritée de la Révolution française et introduite au Luxembourg au temps où celui-ci faisait partie du Département des Forêts de la République et de l'Empire, était une logique des petits espaces. Pour ce qui était à faire, mieux valaient une population et un territoire limités.

La France a été découpée en plus de 36.000 communes sur son territoire actuel par les organisateurs de l'Etat révolutionnaire. Le Luxembourg et les autres territoires occupés par les forces révolutionnaires ont suivi le mouvement. Le résultat des découpages administratifs opérés vers 1800 était encore pleinement viable au moment où le Luxembourg accédait à l'indépendance et se dotait de ses premières Constitutions. En effet, entre 1800 et 1868, année de la consolidation constitutionnelle du Grand-Duché, ni l'Etat ni les communes n'avaient fondamentalement changé de nature ou de mission. Pourtant, entre 1868 et 2008, tout a changé.

Il ne s'agit pas ici d'écrire un traité d'histoire socio-économique du Luxembourg, afin d'expliquer l'ensemble des mutations intervenues au niveau des champs d'intervention des pouvoirs politiques depuis 1868. Les quelques exemples qui suivent servent néanmoins à illustrer l'évolution des pouvoirs publics et les défis qu'ils sont appelés à maîtriser.

En 1868, un secrétaire communal devait essentiellement savoir lire et écrire. S'il était juriste, c'était bien, mais ce n'était aucunement nécessaire: rares étaient les litiges impliquant les communes, et encore plus rares étaient les citoyens qui auraient entraîné les communes en justice. Le secrétaire dressait les rapports des délibérations des organes politiques de la commune et assurait les communications avec les niveaux supérieurs. Il n'avait guère à se soucier de la supervision de marchés publics, du fonctionnement d'un matériel de bureau performant ou encore de hiérarchie du service, car tout cela n'existait quasiment pas.

En 1868, les communes n'avaient pas à se soucier de la bonne exécution d'un plan d'aménagement général ou d'aménagements particuliers. Elles n'exploitaient pas de parc de véhicules, étaient approvisionnées en eau potable à partir de puits, mais pas en électricité, gaz et autres produits énergétiques. Les stations d'épuration et les décharges de déchets et d'ordures n'existaient pas, ou alors s'organisaient de manière fort spontanée. Les chemins devaient laisser passer des carrosses, mais pas de voitures particulières, tracteurs et camions.

En 1868, une école était une école. C'est-à-dire que le maître y enseignait ses classes, ou sa classe plutôt, alors que l'on n'avait pas à se soucier d'accompagnement psychologique et de socialisation des élèves, ni d'encadrement en dehors des heures scolaires. Les communes mettaient à disposition un local pour l'enseignement et cherchaient un instituteur pour y officier. Le curé assurait le reste.

En 1868, les gens avaient du travail ou n'en avaient pas. Il n'était pas question pour les communes de leur en procurer, ou d'en faciliter la recherche. S'ils devaient se transporter pour atteindre leur lieu de travail, à eux de s'organiser. On ne pratiquait pas de sports, et les associations sportives et culturelles – quoique ces dernières existent de manière rudimentaire – étaient inconnues. Les contacts entre citoyens et commune (largement synonymes d'Etat pour les gens de l'époque) se limitaient aux déclarations d'état civil et, pour ceux que la chose concernait, à l'obtention des permissions et autorisations d'usage.

C'est sur cette toile de fond que furent conçues les communes du 19^e siècle, qui sont encore celles d'aujourd'hui, à quelques exceptions et modifications près. C'est dans le contexte des observations qui précèdent que se définissait l'„intérêt communal“. Si, dans le contexte de débats concernant la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, il est question aujourd'hui d'énergie, d'environnement, d'hôpitaux, de prévoyance sociale, il faut avoir conscience de ce que ces éléments, s'ils peuvent bien relever de l'intérêt communal moderne, n'existaient même pas quand fut dessiné le paysage communal du Luxembourg. Et il faut avoir conscience que des structures conçues pour constituer les réverbérations locales d'un pouvoir central fort limité dans ses ambitions ne sauraient accommoder des missions et des charges dont le volume dépasse même celui assumé par l'Etat central de 1868.

Aujourd'hui, l'intérêt communal englobe de larges plages de politiques qui sont principalement gérées par l'Etat central moderne.

Aujourd'hui, une commune doit pouvoir assurer la conception et la mise en œuvre d'un plan d'aménagement général de haute technicité, organiser et mener à bien des passations de marchés publics, ester en justice, assurer une gestion budgétaire transparente dans le contexte d'un droit budgétaire élaboré et tenir des comptes vérifiables.

Aujourd'hui, une commune doit pouvoir assurer un encadrement scolaire qui dépasse les horaires d'enseignement, le transport des élèves et le contact avec les parents; et elle doit faciliter le fonctionnement d'un monde associatif varié et actif.

Aujourd'hui, une commune doit participer de manière efficace à l'approvisionnement des citoyens en eau, gaz, électricité, et elle doit contribuer à l'évacuation des eaux usées et des déchets; elle doit entretenir un réseau routier performant et assurer l'accès des logements à la voirie publique.

Aujourd'hui, une commune doit assurer à ses habitants un secours social réel en cas de besoin, participer aux politiques de création d'emplois et de localisation d'entreprises, proposer aux citoyens une offre alléchante d'activités sociales et culturelles se déroulant dans le cadre de centres culturels et autres bâtiments publics communaux qui sont à faire construire, entretenir et gérer.

La commune de 2008 doit être capable de tout cela. De surcroît, elle doit être capable de gérer un portefeuille d'attributions, de missions et de compétences d'un volume sans cesse croissant, en fonction de l'évolution des attentes des citoyens – et elle doit le faire de manière autonome. L'intérêt communal de 2008 est celui qui couvre l'ensemble des rubriques renseignées dans tout budget communal. Le service de cet intérêt est de la compétence des autorités locales qui doivent s'outiller en conséquence.

Si en Europe, il est devenu un lieu commun d'affirmer que des institutions qui ont été conçues pour six membres, et pour une pure communauté économique, ne sauraient accommoder aujourd'hui 27 membres ou plus d'une communauté économique, politique et sociale, il devrait être d'autant plus facile de se rendre à l'évidence que des institutions communales et un paysage communal conçus pour relayer les intérêts locaux de l'Etat de 1868 ne sauraient tenir sous l'impact de ce qu'est devenu l'intérêt communal au 21^e siècle.

Le présent rapport se propose dès lors de rassembler et de formuler clairement les exigences posées à l'égard des communes à notre temps, pour en dégager l'image d'une commune moderne, capable d'assumer sa mission contemporaine en pleine autonomie. C'est sur base d'une telle conception de la commune du 21^e siècle que sera ensuite dressée l'esquisse d'ensemble d'une réforme territoriale pour le Luxembourg.

La Commission spéciale a expressément confirmé les principes institutionnels qui sont à la base de l'organisation de l'Etat et plus particulièrement de l'organisation des communes.

Ces principes de l'Etat unitaire, de la légalité, de territorialité et de spécialité, de subsidiarité, de l'autonomie communale avaient déjà été réaffirmés lors du débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes en 2003.

Etant donné que le rapport de la Commission des Affaires Intérieures (doc. parl. 4906) avait déjà développé lesdits principes en détail, le présent rapport tient, d'une part, à renvoyer à ce sujet au document prémentionné et, d'autre part, à ne rappeler que brièvement l'essence desdits principes.

2. L'Etat unitaire et le principe de la souveraineté

Charles Debbasch et Yves Daudet définissent dans leur „Lexique de termes politiques“ l'Etat unitaire comme étant „la forme naturelle de l'Etat dans laquelle les divisions territoriales procèdent de celui-ci et ne sont que des modalités de l'organisation administrative“.

Gérard Cornu pour sa part relève dans son „Vocabulaire juridique“ que „l'Etat unitaire se distingue de l'Etat composé du fait qu'il ne possède qu'un seul centre d'impulsion politique. Même lorsqu'une large décentralisation du pouvoir y est pratiquée, régions ou autres circonscriptions administratives ne dépassent pas un certain seuil d'autonomie politique. Un Etat unitaire ne possède qu'un seul parlement et un seul gouvernement.“ L'Etat unitaire s'oppose ainsi par exemple à l'Etat fédéral.

Le Luxembourg est un Etat unitaire; s'y ajoute que la Constitution luxembourgeoise retient que la puissance souveraine, c'est-à-dire le pouvoir de droit originaire et suprême (Laferrière), réside dans la nation (article 32).

La Charte fondamentale de notre pays a incarné en même temps une partie de cette souveraineté dans les collectivités locales qui se sont vues reconnaître le droit de gérer elles-mêmes les intérêts exclusivement locaux, sous le contrôle du pouvoir central.

3. Le principe de la légalité

Le principe de la légalité tend à assurer le respect de la loi et le respect des intérêts nationaux, c'est l'un des principes fondamentaux de tout Etat de droit. En découle le contrôle de la légalité par l'Etat sur les actes des communes.

Franklin Dehousse note dans son livre „Introduction au Droit public“ au sujet de la tutelle: „Tout en abandonnant à des entités distinctes certaines activités, l'Etat entend en effet conserver un droit de regard sur les actes des autorités décentralisées. Les règles de la tutelle résultent de ce souci. Elles garantissent le respect des lois et de l'intérêt général tout en limitant le contrôle exercé par les autorités supérieures. Il ne s'agit pas – c'est important – de l'exercice d'un pouvoir hiérarchique. L'autorité supérieure ne prend pas la décision pour l'autorité décentralisée, en l'obligeant à exécuter. Elle l'oblige à refaire ses travaux. Elle encadre l'action des pouvoirs subordonnés.

Par tutelle, on entend tous les mécanismes de contrôle qui permettent à l'autorité supérieure de contraindre les autorités décentralisées soit à respecter la légalité ou l'intérêt général, soit à agir.“

4. Les principes de territorialité et de spécialité

Le principe de territorialité établit que, d'une part, la commune dispose d'une vocation administrative limitée qui s'étend au seul territoire communal et, d'autre part, qu'elle ne peut faire que des actes qui se rapportent à sa propre vocation.

Dans ce contexte, il est communément admis qu'il faut reconnaître à la commune une vocation générale à intervenir sur le fondement de la compétence du conseil communal à régler les affaires de la commune, indépendamment de toute attribution spécifique de compétence. Les affaires de la commune ne correspondent donc pas à des domaines d'activité déterminés; elles se caractérisent par le but d'intérêt général communal poursuivi par le conseil communal en décidant d'intervenir.

5. Le principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité vise à assurer une prise de décision la plus proche possible des citoyens.

L'application de ce principe dans les relations entre l'Etat et les communes suppose une définition de leur champ d'action respectif tout en relevant les domaines dans lesquels les communes sont mieux outillées d'intervenir que l'Etat.

S'y ajoute le devoir des pouvoirs publics de concéder les moyens nécessaires à l'accomplissement des tâches.

6. Le principe de l'autonomie communale

Le principe de l'autonomie communale fait indubitablement l'unanimité parmi les acteurs politiques du Grand-Duché de Luxembourg. Il ne reste pas moins que, comme cela a déjà été noté lors du débat de 2003, la limite de l'autonomie donne bien lieu à interprétation différente, par exemple lorsqu'il s'agit de savoir s'il revient aux communes de vaquer à des activités commerciales.

Rappelons que le Luxembourg a été le premier pays à signer la Charte européenne de l'autonomie locale en 1985, Charte qui a été transposée en droit national le 18 mars 1987.

L'article 3 de ladite Charte définit l'autonomie communale comme étant „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“.

La révision de la législation communale intervenue le 13 décembre 1988 suite à la Charte exprime de façon manifeste le souci de renforcer l'autonomie communale dans l'esprit de la Charte.

Chapitre III.– Répartition des compétences entre l'Etat et les communes

1. Signification des rétroactes du débat à la lumière du concept IVL

Les débats parlementaires consacrés au sujet de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes ainsi que leurs conclusions se situent, dans le temps, avant la présentation du concept IVL. Concrètement, l'élaboration de ce concept a eu lieu concomitamment avec la préparation du débat parlementaire de novembre 2003, et sa présentation eut lieu en mars 2004.

L'existence de l'IVL n'est pas un phénomène neutre par rapport au débat concernant la répartition des compétences entre communes et Etat. Le concept IVL vise en effet l'optimisation des politiques d'aménagement, de logement et des transports dans le cadre de différents scénarios „démographiques“ – le mot étant placé entre guillemets parce que, au Luxembourg, la démographie interne au pays doit être complétée par le nombre et les mouvements des travailleurs frontaliers afin de dégager une population totale susceptible d'être affectée par des décisions politiques nationales. Dans ce contexte, l'allocation de l'exercice de compétences décisionnelles en matière d'aménagement, de logement, de transports et d'infrastructures doit nécessairement être fonction des orientations fondamentales retenues par une „politique IVL“ définie au niveau de l'Etat central.

Les éléments du concept IVL ont guidé les membres de la Commission spéciale „RTL“ dans leur approche des questions qui leur sont soumises, tout comme ils se sont basés sur les conclusions parlementaires précédentes en la matière en formulant le présent rapport.

2. La répartition des compétences entre l'Etat et les Communes

En vue de procéder à un réagencement de la répartition des compétences entre l'Etat et les Communes, la commission a retenu les axes suivants pour décliner son raisonnement:

- Zones d'activités économiques
- Transport public
- Energies renouvelables
- Gestion des déchets
- Gestion forestière
- Politique de l'eau
- Education
- Enseignement musical
- Activités culturelles et sportives
- Santé
- Structures pour enfants et jeunes, structures pour personnes âgées et encadrement social des citoyens
- Aménagement du territoire et équipement
- Egalité des chances

La Commission spéciale tient à relever qu'une large identité de vues s'est établie entre elle et le SYVICOL en matière de répartition des compétences. Elle souligne dès l'ingrès qu'elle est d'accord avec le SYVICOL pour admettre que la détermination des futures structures territoriales et la redéfinition du système de financement des communes ne pourront être conçues que sur base d'une répartition claire des missions entre l'Etat et les communes.

Un domaine d'action politique et de mise à disposition de moyens financiers qui ne ressort pas de l'un des axes précités est la coopération au développement. Cette politique est par essence une politique nationale, définie par le Gouvernement et la Chambre et mise en œuvre de manière décentralisée, moyennant intervention d'une multitude d'organisations non gouvernementales. Si la coopération au développement ne peut être une mission communale au sens strict – tout engagement international des communes est nécessairement facultatif – il reste que de nombreuses communes souhaitent participer à l'effort de solidarité international de notre pays, avec les moyens qui sont les leurs. S'ajoute à ce constat que l'implication des communes dans la coopération au développement est un vecteur intéressant pour la communication de cette politique au niveau local. Dès lors, la Commission spéciale est

d'avis qu'il est loisible aux communes de pratiquer des actions de coopération au développement, pour autant que leur démarche s'inscrit dans le cadre de la politique de coopération définie par les institutions centrales de l'Etat.

La Commission souligne encore que de nombreuses actions communales en faveur du développement sont liées à une démarche ressortissant à la contribution des collectivités locales à la mise en œuvre de l'„Agenda 21“. En effet, ces actions concernent la protection de l'environnement, le développement durable et l'endiguement du changement climatique, et cadrent ainsi parfaitement avec la politique afférente de l'Etat luxembourgeois.

Zones d'activités économiques

Le plan sectoriel „Zones d'activités économiques“ en élaboration prévoit notamment la localisation future de telles zones en fonction de critères convergents relevant de considérations économiques et d'impératifs de l'aménagement du territoire.

Sur base de cette prémisse, il résulte des discussions de la commission, qu'une révision des critères de classification des zones nationales, régionales et locales semble nécessaire. De même, l'implantation future de zones d'activités économiques doit impérativement répondre aux critères d'aménagement retenus par le Programme directeur d'aménagement du territoire et l'IVL, centrés sur le concept des centres nationaux et régionaux et des localités centrales. La Commission plaide lors de la création de nouvelles zones d'activités économiques à caractère essentiellement tertiaire en faveur d'une promotion d'un aménagement du territoire qui est axé sur la mixité des différentes fonctionnalités par des zones combinant logements, activités professionnelles, commerces et loisirs.

La mise en œuvre territoriale de cette conception doit être assurée par le plan sectoriel „Zones d'activités économiques“ qui devra par ailleurs examiner l'ensemble des questions liées à l'implantation d'entreprises et assurer un lien direct avec le plan sectoriel „Transports“.

Dans la perspective d'une politique de développement économique nationale intégrée, compatible avec le concept IVL, il est indispensable de réserver la compétence en matière d'implantation de zones d'activités économiques à caractère national et régional à l'Etat. Les communes seront impliquées dans le processus d'implantation et de gestion de ces zones par le biais du niveau de coordination régional. Les zones relevant de l'intérêt national et régional devront être organisées de manière telle que leur gestion, les frais d'infrastructure et le bénéfice de leur produit économique soient partagés entre les communes relevant de la région d'aménagement concernée. Cette dernière question, ainsi que celle d'une réorganisation des critères d'octroi et des volumes des subsides étatiques sont à clarifier par le plan sectoriel „Zones d'activités économiques“.

La Commission spéciale invite le Gouvernement d'une part à lui communiquer dans un délai raisonnable son point de vue sur une redéfinition des zones, ainsi que sur les critères selon lesquels ces infrastructures sont établies et gérées. A cette fin, il est impératif que soit finalisé dans un délai raisonnable le plan sectoriel „Zones d'activités économiques“.

Transport public

La loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics détermine de façon générale les initiatives et les compétences incombant à l'Etat, d'une part, et aux communes, d'autre part. En tant qu'autorité organisatrice, le Ministère des Transports détermine l'offre des transports publics et assure la gestion administrative, technique, financière et comptable. Les communes, syndicats de communes et villes peuvent élaborer des plans de déplacement locaux ou régionaux, mettre en place un propre réseau de transport en commun ou encore développer de nouveaux produits (City-Bus, Late Night Bus, Rufbus, etc.) assurant une offre flexible et adaptée aux besoins de la population.

Afin de mieux coordonner l'organisation des transports publics au niveau national, régional et local, les opérateurs dans le domaine des transports, l'Etat, les communes et les syndicats de communes sont représentés au sein du Conseil d'Administration de la Communauté des transports, Communauté qui fut mise en place par la loi modifiée du 29 juin 2004. Une coordination optimale entre le réseau national et les réseaux communaux de transports publics doit être recherchée.

La commission a retenu que la répartition actuelle des compétences entre l'Etat et les communes en matière de transport public peut être maintenue. Elle exige, néanmoins, que certaines décisions en matière de transport public puissent être imposées aux communes. Ainsi, une discussion doit être menée

au sujet de l'aménagement de couloirs de bus: les membres de la commission spéciale ont exprimé le désir de transférer une partie des compétences détenues en cette matière par les communes à l'Etat, afin de parvenir à une couverture territoriale plus conséquente, notamment au niveau interurbain.

Energies renouvelables

La croissance de la consommation mondiale de pétrole (1,6% par an), la place du pétrole dans le bilan énergétique de l'Union européenne (37% de l'énergie consommée par l'Union européenne en 2004), la question des réserves, le prix du pétrole et la dépendance envers les importations de pétrole fait lever les voix pour une diversification énergétique. Cette problématique a interpellé l'Union européenne qui, par le biais de la Commission européenne, a présenté son livre vert intitulé „Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable“, mais a suscité également des réflexions au sein des pays membres de l'Union européenne sur la vulnérabilité des approvisionnements et sur le prix à payer. Ces réflexions ne se sont pas cantonnées au seul niveau national mais ont également été faites au niveau local. Le Gouvernement luxembourgeois a dès 2004 adopté son premier plan en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre „Changement climatique: Agir pour un défi majeur!“ qui vise à limiter la dépendance des énergies fossiles, notamment en accélérant leur remplacement par les énergies renouvelables et de rechercher les économies d'énergie en augmentant l'efficacité énergétique. Parallèlement, de plus en plus de communes se sont engagées dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie ainsi que des énergies renouvelables. Cet engagement s'insère notamment dans la politique nationale ambitieuse de réduction des émissions de gaz à effet de serre, conformément aux engagements du Luxembourg dans le cadre de la mise en œuvre du protocole de Kyoto.

La commission spéciale estime que la sécurité de l'approvisionnement énergétique relève de l'action de l'Etat et qu'une loi devrait fixer le cadre de cette action à laquelle devrait être associées les communes ainsi que le rôle de chaque acteur dans la recherche de cette finalité. Elle invite le Gouvernement, en l'occurrence les Ministres ayant dans leurs attributions le département de l'intérieur, de l'environnement et de l'énergie de procéder à l'élaboration d'une nouvelle législation dans les meilleurs délais. Il en résulte que la sécurité de l'approvisionnement énergétique ainsi que la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables est un devoir national qui doit pouvoir être réalisé à l'aide du niveau régional et local. Les communes pourront devenir actives chaque fois qu'il y a carence de l'initiative privée.

Dans ce contexte, la commission conclut que les communes devront pouvoir agir dans la mise en place de concepts énergétiques alternatifs conférant une place non seulement aux économies d'énergies, mais également à la production d'énergies alternatives et renouvelables. Le tout dans les limites de la loi-cadre prémentionnée.

Elle estime qu'il est légitime que les communes prennent des initiatives dans le domaine des sources alternatives d'énergie. Elle propose ainsi que les communes puissent elles-mêmes organiser une partie de leur politique énergétique, sous condition toutefois que leurs démarches ne reviennent pas à une activité commerciale pure et simple.

La commission spéciale considère que les formes de collaboration actuellement à disposition des communes et syndicats de communes plus particulièrement reprises aux articles 173bis et 173ter de la loi communale (participations financières dans des sociétés de droit privé, conclusions de conventions) sont suffisantes pour régler les relations entre les différents acteurs. Si les communes décident d'intervenir au niveau de la production, distribution ou exploitation de l'énergie, elles doivent collaborer avec des acteurs privés. Dans ce contexte l'Etat doit clairement déterminer le cadre de cette collaboration.

Gestion des déchets

La gestion des déchets ménagers est principalement effectuée, à l'heure actuelle, par des syndicats intercommunaux à échelle régionale. Ces syndicats opèrent deux décharges classiques, et une installation d'incinération de déchets, la seule du pays. Compte tenu de la croissance de la population et du volume des déchets à éliminer, et du fait que les deux décharges classiques viendront au bout de leur capacité au cours des deux décennies à venir, il semble judicieux de réorganiser d'ores et déjà la politique de gestion des déchets en lui superposant un cadre national. Le défi est dès lors celui de la mise en œuvre d'une politique de gestion nationale, déclinée selon des axes d'organisation nationaux ou régionaux, ceci notamment en fonction de la nature des déchets.

Une gestion efficace des déchets municipaux au niveau national ne peut se faire que s'il y a une cohérence sur l'ensemble du territoire national, ce qui n'est malheureusement pas le cas à l'heure actuelle. En effet, les services offerts et les taxes afférentes demandées varient fortement. En plus, des instruments efficaces en matière de coordination font défaut. On constate donc qu'une meilleure répartition des compétences entre l'Etat et les communes en matière de politique de déchets s'avère nécessaire.

Au sein de la Commission, un consensus existe en ce qui concerne les conditions-cadres, plus précisément la répartition des compétences en matière de prévention et de gestion des déchets. Des divergences existent cependant quant à la mise en œuvre de la gestion des déchets.

Une majorité des membres de la commission estime qu'une modification de la situation actuelle ne peut intervenir qu'à partir du moment où la responsabilité initiale de la gestion des déchets ne revient plus aux communes individuelles. Des entités plus importantes, comme des syndicats régionaux ou encore un seul syndicat national devraient en être chargées. Selon cette majorité au sein de la commission, l'Etat doit faire partie d'une telle structure ou au moins participer activement aux processus décisionnels afin d'assurer que la politique nationale en matière de gestion des déchets puisse être mise en œuvre. Elle plaide ainsi majoritairement pour une définition centrale de la politique en matière de gestion des déchets et une mise en œuvre régionale respectivement locale.

Le groupe politique „Déi Gréng“ ne voit pas l'utilité de créer de nouvelles structures de coordination ou de modifier les compétences actuelles. Il considère que les structures et instruments actuellement en vigueur sont appropriés. La coordination nationale serait à assurer moyennant réactivation du conseil de coordination pour la gestion des déchets ménagers et assimilés.

C'est dans cette perspective que se posera alors la question du destin des actuels syndicats de gestion des déchets en général, et plus particulièrement de celui du seul syndicat d'incinération, à savoir le SIDOR. La Commission insiste sur une application conséquente de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets, et sur la nécessité de la mise en œuvre d'un plan sectoriel global organisant une politique de gestion intégrée des déchets. Une telle politique doit également fournir des réponses à l'ensemble des questions qui se posent par rapport à l'élimination des déchets particuliers voire problématiques: déchets inertes, industriels et hospitaliers, notamment. Bien entendu, le recyclage des déchets qui se prêtent à une telle pratique constitue un élément important de toute politique de gestion des déchets.

En ce qui concerne les catégories de déchets autres que ménagers, la commission spéciale considère que l'actuelle répartition des compétences entre l'Etat et les communes donne satisfaction.

Gestion forestière

La commission a constaté que la gestion forestière relève de la compétence communale qui, de facto, est cependant exercée par l'Etat sans grande possibilité d'intervention pour les communes. Etant donné que l'Etat par le biais de l'Administration des eaux et forêts est quasiment seul maître de la gestion forestière, les communes ne devraient dorénavant être mises à contribution financièrement que pour l'exécution des missions découlant du plan de coupe et de culture.

Politique de l'eau

La protection contre les inondations et les mesures anticrues font partie des missions communales dans le domaine de la gestion de l'eau. Dans le domaine des crues et inondations, une tendance s'est manifestée au sein de la commission pour le passage vers une stratégie nationale à mettre en œuvre au plan régional et local. En fait, la commission estime que les communes concernées par des crues et inondations ne devraient pas en supporter seules les coûts du simple fait que le cours d'eau traverse ou longe leur territoire. En ce qui concerne le financement des mesures anticrues, la commission apprécie que les dispositions du projet de loi-cadre sur l'eau proposent „une prise en charge pouvant être portée jusqu'à 80% du coût d'investissement concernant les mesures régionales destinées à réduire les effets des inondations, ainsi que les frais d'études et dépenses connexes y relatifs“, ainsi qu'„une prise en charge pouvant être portée au maximum jusqu'à 50% du coût d'investissement concernant les mesures locales destinées à réduire les effets des inondations, et jusqu'à 80% du coût des frais d'études et dépenses connexes y relatifs“. Les projets déclarés éligibles et les taux d'intervention du Fonds pour la gestion de l'eau retenus tiennent compte du fait qu'une protection efficace contre les inondations

massives dépasse largement les moyens financiers des communes riveraines du fleuve. Ceci est d'autant plus justifié que l'écoulement des eaux peut bien affecter, en définitive, quelques communes qui ne constituent que le point d'aboutissement de ces eaux qui proviennent de l'ensemble du territoire du pays.

Dans le domaine de la *protection de la qualité de l'eau*, la commission estime que chaque producteur d'eau a une responsabilité en matière de protection préventive. C'est ainsi qu'elle juge nécessaire que la prévention par les syndicats doit devenir un élément essentiel de la politique de l'eau au Luxembourg. Un consensus existe également au sein de la commission à résoudre la problématique des forages et captages privés non contrôlés ainsi que la question de la garantie de la protection de la nappe phréatique ou encore la désignation de zones de protection. Ces questions, et encore d'autres, doivent trouver leur réponse dans une politique définie au niveau national qui doit s'imposer dans les différents domaines face aux différents acteurs.

La commission considère que le *domaine de l'alimentation en eau* potable nécessite quelques clarifications. Dans ce contexte, elle estime qu'une certaine place doit être accordée à l'autonomie communale dans le domaine de l'extraction et de la production de l'eau. Néanmoins, elle se pose la question du rattachement à une autre structure pour garantir l'approvisionnement en eau en cas de défaillance du système primaire d'une commune. Elle demande, en plus, que les communes dites „autonomes“ soient incitées à rejoindre l'un des syndicats afin de pouvoir garantir à leurs résidents une plus grande sécurité de l'approvisionnement en eau potable. Enfin, les taxes communales concernant l'approvisionnement en eau doivent être harmonisées au niveau national et s'orienter au coût réel du service offert.

La politique en matière d'assainissement fait également l'objet d'un consensus et notamment en ce qui concerne le regroupement de toutes les communes dans un des grands syndicats existants (ou à créer) et la mise en place éventuelle d'une structure superposée (syndicat mixte Etat-communes). La commission se prononce pour la mise en place d'une gestion centralisée du cycle de l'eau sous la responsabilité de l'Etat.

L'idée de l'introduction d'une *taxe de rejet* en matière d'assainissement des eaux usées qui inclut le principe du pollueur-payeur est également accueillie favorablement par la majorité des membres de la commission.

Dans une approche de solidarité et de gestion cohérente au niveau national de tous les aspects liés au cycle de l'eau (programmes de mesures visant la protection des captages, gestion durable de la nappe d'eau souterraine ainsi que de l'eau de surface, mesures anticrues, renaturation des cours d'eau), la commission préconise une gestion intégrée du cycle de l'eau comme fil conducteur de la politique nationale en la matière. Les syndicats devraient adopter une approche de prix unique au sein de chaque syndicat ce qui devrait mener à une situation de prix harmonisé pour ce qui concerne la récupération des coûts pour les infrastructures intercommunales.

Toute cette démarche devra faciliter l'approche, à terme, d'un *prix de l'eau* se situant dans le même ordre de grandeur sur l'ensemble du territoire national.

Education

Un des points essentiels de la réorganisation territoriale du Luxembourg concerne l'organisation de l'école préscolaire et primaire ainsi que l'encadrement parascolaire. Il s'agit de définir dans ce contexte à qui incombe la responsabilité dans certains domaines relatifs à l'organisation des écoles. La Commission a su se mettre d'accord sur les points suivants:

Nomination, affectation, révocation et mesures disciplinaires

La majorité des membres de la Commission plaide pour un changement du système actuel de nomination du personnel enseignant et s'exprime par conséquent pour le transfert des compétences en matière de nomination et de révocation vers l'Etat. Une telle approche est par ailleurs d'ores et déjà retenue par les projets de réforme de l'enseignement primaire élaborés par la ministre de l'Education nationale. Le groupe politique DP s'est cependant prononcé contre une nomination au niveau national du personnel enseignant.

Organisation des infrastructures et du transport

La Commission est d'accord pour retenir que l'organisation et la mise en œuvre des structures préalables au fonctionnement d'une école comme le transport ainsi que les infrastructures scolaires doivent relever de la compétence des communes.

Détermination des contenus

La Commission juge que l'organe compétent en matière de détermination des contenus devra être et rester le ministère de l'Éducation nationale.

Les interfaces

Commission scolaire: Selon les membres de la Commission, il faudrait retrouver en son sein des représentants de la commune, de l'école comme le responsable d'école et l'inspecteur, du personnel enseignant et des parents. Il faudrait y retrouver également un ou plusieurs membres du personnel de l'encadrement.

Inspecteur: Le rôle de l'inspecteur, conformément au projet de loi portant organisation de l'enseignement fondamental, est de veiller, d'une manière générale, au bon fonctionnement de l'enseignement. A cet effet, il exerce le pouvoir hiérarchique sur le personnel des écoles de son arrondissement, à l'exception des enseignants et des chargés et chargées de cours de religion. Il informe le ou la ministre des manquements disciplinaires éventuels du personnel précité. Le ministre ou la ministre procède conformément aux dispositions énoncées dans la loi fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat. Le rayon d'action géographique des inspecteurs devra être constitué par les régions d'aménagement.

Direction d'école: Les discussions au sein de la Commission spéciale ont fait ressortir que le groupe politique LSAP plaide en faveur d'un président du comité d'école alors que tous les autres partis auraient préféré l'instauration d'un directeur d'école.

Le projet de loi portant organisation de l'enseignement fondamental déposé à la Chambre des Députés le 21 septembre 2007 prévoit l'institution de la fonction de président du comité d'école. Cette personne sera surtout responsable d'établir le lien avec le monde extérieur, du bon fonctionnement (discipline ...) et de la gestion de l'école. Il sera nommé par le ministre de l'Éducation nationale.

Comité d'école: Au sein du Comité d'école siègeront les représentants du personnel enseignant sous la direction du président du Comité d'école. Ce Comité veillera au fonctionnement journalier de l'école.

L'encadrement

La Commission s'exprime pour un encadrement pendant la journée. L'utilisation de l'offre d'encadrement parascolaire devra rester un choix des parents. La Commission juge également qu'il serait préférable qu'un seul Ministère ait la tutelle de l'ensemble de l'encadrement scolaire. La Commission se met d'accord à ce que plusieurs modèles d'écoles puissent coexister. Ainsi, l'offre de modèles d'écoles devra être plus diversifiée. Le modèle de l'école à journée continue devrait ainsi devenir une option pour les communes.

Aspect financier

L'Etat devrait prendre en charge les rémunérations du personnel enseignant et le financement des infrastructures et du transport devrait revenir aux communes, sous réserve d'aides étatiques.

Enseignement musical

L'enseignement musical constitue un élément de la culture générale de tous les citoyens et constitue pour la plupart un maillon important dans la vie culturelle locale non sans incidence sur la bonne intégration et la sociabilité des citoyens. Les expériences acquises après la loi du 28 avril 1998 portant harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ont laissé entrevoir une croissance au niveau de l'évolution du nombre d'élèves, donc de la demande, et ont amené la Commission spéciale

à retenir que l'enseignement musical de base devrait faire l'objet d'une offre obligatoire de la part des communes, étant entendu qu'il n'est ni nécessaire, ni souhaitable que chaque commune individuelle propose cette offre elle-même. Les citoyens à leur tour restent évidemment libres de recourir ou non à l'offre d'enseignement.

La commission demande au Gouvernement:

1. d'élaborer un concept qui définit le seuil de l'enseignement de base ainsi que le degré d'implication étatique dans celui-ci;
2. de déterminer les limites du caractère obligatoire et les domaines qui resteraient facultatifs;
3. d'assurer la transposition fidèle et cohérente des principes retenus à travers le pays;
4. de fixer le modèle de financement futur, tout en veillant à ce qu'il y ait une participation plus large des communes ne disposant pas d'une école voire d'un enseignement musical propre;
5. et de veiller à ce que le principe de base d'une participation des différents acteurs (Etat, communes offrant les cours et communes bénéficiant d'une telle offre) soit maintenu.

La contribution financière de l'Etat à l'accomplissement de cette mission communale désormais obligatoire devra être revue à la hausse, à la lumière des besoins.

Activités culturelles et sportives

Les manifestations et activités culturelles et sportives apportent une contribution essentielle à la cohésion sociale et à la qualité de vie dans les villes et communes. La Commission spéciale les considère comme des missions incombant obligatoirement aux communes, quitte à ce que la mise en œuvre de ces politiques (notamment en ce qui concerne la mise en place des infrastructures culturelles et sportives) nécessite à l'avenir plus de coopération et une meilleure coordination au niveau régional. L'établissement d'un plan sectoriel est requis dans cette perspective, et faciliterait l'exécution du Programme directeur d'aménagement du territoire dans le sens d'une prise en compte territorialement équilibrée des besoins d'infrastructures dans le domaine. La Commission demande par conséquent au Gouvernement de procéder à court terme à l'élaboration de plans sectoriels en tenant compte des nécessités de l'aménagement du territoire (population, infrastructures routières, type de population, etc.), de déterminer les critères à la base de la création d'infrastructures suivant des considérations nationales ou locales et d'indiquer clairement les règles selon lesquelles sont distribuées les subventions, ceci en vue d'une plus grande transparence. Une telle démarche est conforme au souci d'établir une planification régionale pour le développement de l'équipement.

La loi du 3 août 2005 concernant le sport prévoit à son article 7, intitulé „La mise en place des équipements sportifs“, que „La planification et la réalisation de l'équipement sportif se fait sur une base nationale, régionale et locale en tenant compte, dans le cadre de l'aménagement général du territoire, des besoins établis sur les plans scolaire, compétitif et récréatif.“

L'Etat, les communes et le mouvement sportif collaborent à la mise en place, la préservation, l'adaptation et la modernisation des infrastructures sportives. Les investissements et aides de l'Etat sont fournis à travers des programmes pluriannuels et moyennant des dotations budgétaires annuelles.“

Cette loi confirme dès lors les souhaits de la Commission en matière de planification des infrastructures sportives, dont elle contribue à dresser le cadre. Une démarche similaire est souhaitable pour les infrastructures culturelles.

Santé

La Commission spéciale est d'avis que les compétences en matière de soins de santé doivent être assumées par l'Etat. Les communes ne disposent ni des moyens ni des compétences pour assumer une responsabilité dans ce domaine. Celles qui désirent néanmoins jouer un rôle dans ce domaine le feront dès lors sous leur propre responsabilité et devront être contraintes de le faire dans le cadre d'une structure, par exemple celle de l'établissement public. Une commune doit pouvoir se retirer de structures de gestion hospitalière de sa propre initiative.

*Structures pour enfants et jeunes, structures pour personnes âgées
et encadrement social des citoyens*

En raison de leur proximité avec les citoyens, les communes jouent un rôle important dans le domaine social au sens large du terme¹. Or, la compétence des communes en la matière est, à l'exception des offices sociaux, facultative. Il s'ensuit que toutes les communes n'offrent pas les mêmes services à leurs citoyens. Cet état des choses s'explique en partie par l'impossibilité pour certaines communes, surtout celles de petite taille, d'assumer les charges financières et techniques importantes que la mise en place de certains services et infrastructures implique obligeant ces communes, soit à faire l'impasse sur de nombreux services, soit à profiter des structures d'autres communes, ce dernier cas de figure posant le problème de l'égalité des communes face aux charges à supporter.

Face à cette situation, l'Etat et des organismes privés se sont impliqués dans le domaine social en vue de parer à la carence existante.

L'Etat a ainsi créé dès 1960 le Fonds national de solidarité avec la mission d'accorder aux personnes nécessiteuses des prestations régulières sous forme de complément de pension ou sous forme d'un revenu minimum garanti (RMG) et a créé des prestations en faveur des familles et en faveur des personnes handicapées.

En ce qui concerne les structures d'accueil et d'hébergement l'Etat a créé des maisons de retraite et des maisons pour enfants.

Des organismes privés, soutenus financièrement par l'Etat par la conclusion de conventions, ont investi dans le domaine social. Parfois les communes se sont associées à des initiatives en participant aux investissements par des aides financières en obtenant en contrepartie des garanties pour disposer, dans des centres pour personnes âgées, de places d'hébergement réservées à leurs résidents. Les services créés par l'Etat et par les organismes privés ne pèsent pas sur les budgets des communes sur les territoires desquelles ils sont implantés.

Toutefois, les quelques communes qui ont elles-mêmes créé des infrastructures sociales, notamment par l'intermédiaire de leurs hospices civils en faveur des personnes âgées sont obligées de supporter les charges de ces infrastructures. Cette situation est considérée comme inéquitable et exige une solution au niveau national ou régional.

La Commission est par ailleurs d'avis que l'ensemble du secteur de l'aide sociale doit être organisé sur une base régionale comme cela est prévu dans le projet de loi organisant l'aide sociale (doc. parl. 5830).

Il résulte de ce qui précède qu'une réorganisation des compétences s'impose afin d'optimiser les différentes activités relevant du domaine social. Il est, en effet, contre-productif de maintenir une multitude de structures à des niveaux différents offrant aux citoyens les mêmes services ou des services analogues. Une organisation plus rationnelle et plus homogène s'avère nécessaire. Il échet également de garantir l'égalité de toutes les communes face aux charges financières à supporter.

Rappelant que la cohésion sociale fait partie de la Stratégie de Lisbonne, la Commission spéciale est d'avis que l'encadrement et l'accueil pour jeunes et pour personnes âgées relève de la responsabilité ou de la coresponsabilité des communes. Dans ce contexte, la Commission se prononce également pour l'établissement d'un plan sectoriel pluriannuel sur base des principes de l'aménagement du territoire. Aux yeux de la Commission spéciale, un tel plan, qui couvrirait l'ensemble du pays, devrait permettre de mieux tenir compte des besoins des jeunes et des personnes âgées et adapter l'offre en conséquence. Il faciliterait sans aucun doute l'exécution du Programme directeur d'aménagement du territoire.

Pour la Commission spéciale, l'accueil et l'encadrement des enfants scolarisés ou non devraient relever des compétences obligatoires de la commune. La Commission spéciale donne encore à considérer que les missions d'accueil et d'encadrement des enfants scolarisés ne peuvent être fonctionnellement séparées des missions d'enseignement.

La Commission spéciale est par ailleurs d'avis que la construction de logements sociaux ou à prix abordable relève essentiellement de la compétence de l'Etat. Les communes ne sont souvent pas à même de supporter les charges financières et techniques liées à de telles constructions. Si l'Etat se

¹ Le terme de domaine social au sens large tel qu'utilisé dans le présent rapport englobe les activités relevant de la cohésion sociale, à savoir celles relatives entre autres à l'encadrement des jeunes et des personnes âgées, de l'assistance sociale, ainsi que celles concernant l'encadrement des enfants.

charge de cette mission, il n'en demeure pas moins que les communes ont un rôle à jouer en la matière. Il leur appartiendra de mettre à la disposition des terrains à construire et de faciliter le lotissement.

In fine, la Commission spéciale est d'avis que les communes devraient être davantage impliquées au niveau de l'accueil et de l'hébergement des sans-abri, des sinistrés ou encore des demandeurs d'asile. A noter qu'une telle participation ne saurait se résumer à un simple aspect financier. La Commission spéciale plaide pour une coopération renforcée entre le Ministère de la Famille et les autorités communales qui doivent se montrer solidaires en l'espèce.

Aménagement du territoire et équipement

Selon la Commission spéciale, l'implication des communes dans l'élaboration et l'approbation des plans sectoriels, des plans régionaux et des plans d'occupation du sol, réglée par la loi du 21 mai 1999 s'avère insuffisante. Si l'aménagement du territoire est une compétence étatique, une intervention communale plus en aval du processus décisionnel est souhaitable. A côté d'une concertation plus étroite Etat-communes, une coopération structurée entre communes d'une même région d'aménagement doit être inspirée par une politique d'impulsion nationale et mise en œuvre moyennant recours aux instances régionales de coordination.

La commission constate que la détermination des besoins est primordiale, selon des critères à définir en rapport avec la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Comme la commission s'est prononcée pour la mise en œuvre de la loi susmentionnée, il faut se donner les moyens nécessaires pour réaliser cette mise en œuvre, qui sont notamment les plans sectoriels et régionaux. Il en résulte un subventionnement étatique en fonction des besoins nationaux, régionaux et locaux et selon des critères précis. Le point suivant est d'obtenir une table des engagements de l'Etat, c'est-à-dire un document public listant les engagements financiers de l'Etat à l'égard des communes, avec, comme corollaire indispensable, un contrôle annuel de ces engagements. Ainsi, une commission, où serait représenté aussi le SYVICOL, vérifierait chaque année sur base de la liste si les différents ministères, d'après leur budget, disposent effectivement des montants pour lesquels ils s'engagent.

Ce qui précède ne peut pourtant prendre corps et âme que dans la mesure où la loi de 1999 sur l'aménagement du territoire sera appliquée de manière conséquente. L'application de cette loi requiert notamment la mise en œuvre de plans régionaux correspondant à la vocation respective des régions d'aménagements – plans qui font encore défaut – et plus particulièrement d'une allocation régionale d'équipements et de zones d'activités en phase avec la vocation des régions. De même, la création d'entités fonctionnelles de gestion des régions constitue un préalable à l'application optimale de la loi. Ces entités prendront la forme de syndicats intercommunaux à échelle régionale dans les quatre régions à prédominance rurale, et de communautés urbaines dans les deux régions à forte prédominance urbaine.

L'équipement des régions et de leurs localités en infrastructures de toutes espèces devra suivre, à l'avenir, une planification plus rigoureuse. A cet effet, les plans sectoriels prévus ou existants – tels que les programmations en matière d'infrastructures touristiques et sportives par périodes de cinq ans – devront être déclinés par région, et les plans régionaux devront comporter un volet „équipements“. Ce n'est qu'en procédant ainsi que les principes de l'aménagement du territoire, de la déconcentration concentrée et des localités centrales pourront recevoir une mise en œuvre conséquente. Il va de soi qu'une telle programmation de l'équipement ne sera que l'aboutissement de toute une démarche préalable de réorganisation territoriale du pays. En effet, une adéquation de la loi du 21 mai 1999 ne deviendra définitivement possible qu'à partir du moment où le contenu des programmes sectoriels et notamment régionaux sera connu. Ce contenu sera pourtant fonction de la définition territoriale et fonctionnelle des régions qui, elle, dépend de la future carte administrative du pays. C'est alors qu'une planification des équipements par région, éventuellement opérée par le biais de fonds d'équipements régionaux, pourra efficacement trouver son entrée dans une version modifiée de la loi du 21 mai 1999, et qu'un mécanisme de contrôle parlementaire de la dotation des régions en équipements pourra être conçu.

Egalité des chances

Depuis longtemps, la société égalitaire est un objectif poursuivi tant au niveau international (notamment par la mise en œuvre de la Convention pour l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW, adoptée en 1979 par les Nations Unies)) que national (notamment par la mise en œuvre du Plan d'action national d'égalité des femmes et des hommes, février 2006).

Dans le Programme gouvernemental de 2004, le Gouvernement a d'ailleurs confirmé son engagement en faveur de la réalisation de l'égalité de droit et de fait entre les femmes et les hommes.

La Commission spéciale est d'avis que les communes devront aussi garder à l'avenir leur part de responsabilité dans la promotion de l'égalité des chances et compléter utilement les efforts entrepris aux niveaux nationaux et internationaux. Les communes partagent la compétence dans ce domaine avec l'Etat. Elles devront promouvoir l'égalité des chances entre femmes et hommes de sorte à assurer leur participation adéquate dans la mise en œuvre de politiques locales et régionales. De même y a-t-il lieu d'inciter l'institution de commissions consultatives d'égalité des chances entre femmes et hommes voire même dans les communes au-delà de 10.000 habitants la création d'un service communal d'égalité des chances.

Les autorités locales et régionales constituent de par leur proximité par rapport aux citoyens le niveau d'intervention le mieux placé pour combattre l'existence d'inégalités et de veiller à l'établissement d'une société égalitaire. Dans le cadre de la mise en place d'une réelle politique d'égalité des chances les communes pourront procéder à la création de services spécifiques (ex.: le genderhouse).

Chapitre IV.– La coopération intercommunale

1. Une démarche de sensibilisation conséquente en faveur d'un mouvement vers des communes fortes et autonomes

Conséquence logique des développements proposés dans la première partie du présent rapport, la Commission plaide pour une démarche de sensibilisation soutenue en faveur d'un mouvement vers des communes fortes et autonomes. Une telle démarche a pris corps de manière progressive au fil des discussions, et avec le SYVICOL, et avec le Ministre de l'Intérieur qui a assisté aux travaux de la Commission comme représentant du Gouvernement. Elle prend en compte la position transmise à la Commission par le SYVICOL, dans laquelle le syndicat national des collectivités locales affiche sa disponibilité pour mener à bon port une réforme territoriale digne de ce nom. Les alinéas suivants sont repris de la prise de position du Gouvernement du 28 janvier 2008, elle-même inspirée des travaux menés au sein de la Commission. La Commission peut donc les reprendre pour faire partie de ses propres conclusions:

„Ayant évalué à 3.000 la masse critique à atteindre par les communes pour être en mesure à moyen terme d'offrir à ses habitants un service de base adéquat, le concept de 2005 a proposé des moyens pour rapprocher les communes vers la forme de coopération la plus intégrée, c'est-à-dire la fusion. Conscient qu'à l'époque la politique locale n'était guère favorable aux fusions de communes, le concept a proposé une forme de coopération intermédiaire qui devait aboutir à une fusion de communes en deux étapes: la communauté de communes, un établissement public de coopération intercommunale qui présente la spécificité d'aboutir à la fusion de communes après un certain temps.

Deux ans et demi après le lancement du concept intégratif, les esprits ont évolué et il apparaît de plus en plus que les réticences des élus locaux à l'égard des fusions de communes ont tendance à diminuer. A l'heure actuelle, plusieurs conseils communaux sont en train de nouer des contacts et de mener des pourparlers en vue de préparer le terrain pour des fusions de leurs communes.

Considérant que des collectivités locales fortes sont nécessaires pour satisfaire aux besoins de leurs citoyens, d'aucuns estiment aujourd'hui que le passage par la communauté de communes dans une phase transitoire ne fait que compliquer les choses par l'ajout temporaire d'une nouvelle structure aux syndicats de communes existant déjà en très grand nombre. Le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire peut très bien suivre ce raisonnement et n'a, dans cette logique, aucun problème pour accepter que la communauté de communes ne soit pas retenue comme structure intermédiaire dans le chemin vers la fusion. En effet, l'offre de passer par l'instrument de la communauté de communes était la réponse aux opinions politiques qui prévalaient encore il y a quelques années. Si ces opinions ont évolué depuis lors et si la politique est prête après deux ans et demi à réaliser des fusions de communes, sans phase de transition, alors le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire doit constater avec satisfaction que son concept porte déjà ses fruits.

Il est bien entendu que l'initiative des fusions de communes qui vont se réaliser, se fera, comme par le passé, sur base volontaire. Dans le cadre de la concertation que le Ministre de l'Intérieur

mènera avec le Syvicol en vue de la viabilisation des régions d'aménagement, une discussion portera sur l'identification des instruments à mettre en œuvre pour inciter par des mesures positives les communes qui n'ont pas la masse critique nécessaire à fusionner ou à coopérer avec d'autres entités. Ces formes de la coopération intercommunale seront discutées avec le Syvicol. A cette fin, le Gouvernement se concertera avec le Syvicol afin d'élaborer une carte qui identifie, pour l'ensemble du territoire, les communes appelées à collaborer plus étroitement. La carte, élaborée en concertation avec le Syvicol et discutée avec les communes concernées, tient compte des coopérations intercommunales existantes ainsi que des caractéristiques locales et régionales particulières.

Cette phase de consultation et de concertation sera achevée en janvier 2009. Sur base des résultats de cette phase de consultation, le Gouvernement présentera ses propositions en vue de la réalisation d'une nouvelle carte des limites territoriales en janvier 2010. Il est envisagé de mettre en œuvre les orientations qui seront finalement retenues en vue des élections communales de 2017.

La nouvelle carte territoriale sera soumise à un référendum consultatif dans les communes concernées. Ce référendum sera organisé, le même jour au niveau national, dans l'ensemble des communes concernées. Le résultat de ce référendum, prévu par la loi communale, fera ensuite l'objet d'une initiative parlementaire.

Le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire se propose d'encadrer ces fusions et il va introduire dans la procédure législative un projet de loi déterminant une procédure à suivre pour opérer une fusion de communes et fixant le montant de l'aide à allouer par l'Etat aux nouvelles communes qui naîtront des fusions.

La Commission tient à préciser que la fixation de la masse critique des communes à 3.000 habitants pour les rendre viables constitue un objectif et un critère qui pourront, le cas échéant, connaître des ajustements notamment en fonction d'un deuxième critère défini par la Commission, à savoir l'étendue géographique maximale d'une commune.

En ce qui concerne plus particulièrement le mode d'élection des membres du conseil communal la Commission invite le Ministre de l'Intérieur à procéder, ensemble avec le Syvicol, à une consultation du secteur communal quant à la fixation du seuil à partir duquel les élections devront se faire au scrutin de liste avec représentation proportionnelle afin de voir s'il y a lieu de modifier éventuellement la loi électorale.

2. Les finances communales de l'avenir

Une véritable réforme territoriale basée sur un nouveau découpage des limites communales ne saurait être envisagée sans comporter une réforme des finances communales. Néanmoins, il est trop tôt pour procéder maintenant, de manière apodictique, à une reformulation en profondeur du système des finances communales. Une telle reformulation doit suivre, et non pas précéder, la réforme territoriale proprement dite, car son articulation précise sera nécessairement fonction des caractéristiques d'une nouvelle carte administrative du pays.

Cela étant dit, le besoin d'une réforme des finances communales luxembourgeoises est clairement perçu. Tant le Gouvernement que le SYVICOL ont formulé des propositions à cet égard. Il convient dès lors d'inclure dans le présent rapport les éléments suivants sur lesquels pourra être basée une véritable réforme des finances communales au moment de l'aboutissement de la réorganisation territoriale du pays. Ces éléments sont extraits de la prise de position du Gouvernement du 28 janvier 2008, elle-même issue d'un processus de consultation étroit avec le Syvicol.

„Le Gouvernement plaide pour le maintien de l'autonomie communale en matière de fixation des taxes communales et des taux d'impôts (ICC et IF). Il est néanmoins d'avis qu'il pourrait être utile de cerner l'évolution des taxes et des taux communaux. Un tel encadrement ne pourrait cependant être réalisé que sur base d'une législation claire et précise fixant les marges de manœuvre pour les communes avec, le cas échéant, un mécanisme d'adaptation automatique de ces marges². Ce point fera l'objet d'une consultation avec le Syvicol.

² Rappelons dans ce contexte quelques initiatives communales notamment en matière de taxes sur les carburants (Roeser, Mamer, Mertert et Rambrouch), – en matière de production d'eau potable et d'énergie à partir du bassin de réserve du lac de la Haute-Sûre (Esch/Sûre, Neunhausen, Boulaide, Rambrouch, Lac de la Haute-Sûre), – en matière d'incinération de déchets au SIDOR (commune de Leudelange) qui ont toutes été refusées [ou le seront entre (taxe SIDOR)] et pour lesquelles un contentieux en justice a été tranché en faveur du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement.

Il en résultera une garantie pour une plus grande équité (égalité) des résidents (personnes physiques et personnes morales) devant les lois fiscales.

A noter cependant que l'évolution des dernières années fait état d'un mouvement vers plus de liberté. En effet, dans le passé récent la loi sur l'aménagement des communes et l'urbanisme a ouvert aux communes la possibilité d'introduire des taxes à l'équipement collectif leur permettant d'imposer une taxe pour la création sur leur territoire de chaque nouvelle unité servant d'habitation ou servant à un autre usage. Cette taxe risque évidemment d'être répercutée par le promoteur sur le client final et de conduire en fin de compte à un renchérissement du coût de la construction. A noter dans ce contexte que l'accueil de nouveaux résidents sur le territoire d'une commune est compensé par les retombées financières du Fonds communal de dotation financière (FCDF) et de l'impôt commercial communal (ICC). D'autre part, le projet de loi „pacte logement“ libère complètement les communes des contraintes en matière d'impôt foncier et d'une certaine interdépendance autorégulatrice des taux de sorte qu'il faut s'attendre à des modifications massives de l'impôt foncier en général que le Ministère de l'Intérieur ne pourra plus empêcher. Il y a lieu de veiller à ce que cette liberté ne se fasse pas au détriment de l'équité du citoyen devant la loi.

En ce qui concerne l'accouplement des finances communales à celles de l'Etat, prévu au programme gouvernemental, le Gouvernement n'est pas opposé à un rattachement plus étroit des recettes communales à celles de l'Etat, de manière à ce qu'une partie des revenus des communes puisse évoluer parallèlement aux revenus de l'Etat, pour offrir ainsi une plus grande garantie aux communes quant aux transferts financiers de la part de l'Etat. Néanmoins faut-il analyser cette idée dans le cadre plus large de l'autonomie des communes et de l'exigence d'obtenir une dotation financière supplémentaire pour chaque mission dont l'exécution serait confiée au secteur communal.

C'est également dans ce contexte qu'il importe de signaler que l'évolution des finances communales ainsi que de la dette des communes et des syndicats de communes revêtent une importance particulière dans le respect des engagements pris dans le cadre du pacte européen de stabilité et de croissance dont la mise en œuvre pourrait faire l'objet d'un pacte national regroupant tous les acteurs concernés, et donc également les communes.

Notons au passage que les aides en capital aux communes ont progressé au cours des derniers exercices (15 ans) plus rapidement que le budget de l'Etat. [1990: 25.900.000 -> 2004: 110.000.000 (+425%)].

En ce qui concerne le montant à verser aux communes dans le cadre du FCDF à titre de dotation administrative de base variant progressivement avec le nombre de conseillers, donc indirectement avec la population, il y a lieu d'informer que le Ministre de l'Intérieur est actuellement en discussion avec les communes (Conseil supérieur des finances communales) pour fixer une dotation plus substantielle pour 3.000 habitants en supprimant toute autre modification avec le nombre de conseillers. Cette adaptation se fera dans le but de garantir aux communes un socle financier de base capable de financer le personnel de base (collège des bourgmestre et échevins, secrétaire, receveur, techniciens, etc.) un personnel qui en principe ne dépend pas directement des effectifs de la population ou de l'extension de son territoire.

Vouloir agencer les transferts non affectés aux communes en fonction des missions serait une approche incohérente par rapport à l'exigence de pouvoir disposer librement de ses revenus provenant notamment de l'ICC et du FCDF. Tant que les communes disposent d'une liberté d'action et tant qu'elles ont les moyens, on ne peut jamais atteindre le même degré d'équipement et de services communaux d'une commune à l'autre. Voilà pourquoi il est question dans le projet de réforme territoriale de proposer aux communes diverses modalités de collaboration afin d'atteindre ensemble les masses critiques en moyens financiers pour pouvoir suivre l'évolution sans devoir fusionner nécessairement.

L'idée de réunir l'ICC et l'IRC en un impôt sur les sociétés en supprimant l'ICC est réalisable. Elle sera analysée dans le contexte plus global de l'accouplement des finances communales à celles de l'Etat. Elle est en outre subordonnée à certaines adaptations fiscales (Ministère des Finances et Administration des Contributions Directes) et à la condition de faire participer les communes sièges d'activités économiques (au sens large), aux recettes générées par l'IRC à titre d'intéressement financier local. Cet intéressement doit rester la clé de voûte pour sensibiliser les communes à l'accueil sur leur territoire de nouvelles activités économiques sans quoi plus aucune commune ne serait disposée à accueillir sur son territoire des zones d'activités.

En ce qui concerne un soutien financier aux CDA, il serait indiqué d'analyser si les retombées fiscales du passé sur base desquelles se sont construits les CDA ne devraient pas suffire pour l'avenir et que ces communes justement devraient être obligées d'accueillir également à l'avenir des activités économiques sur leur territoire afin de pérenniser leur statut de CDA.

Il est toutefois entendu, comme cela a été expliqué plus haut (voir infrastructures dans le domaine du sport, de la culture, du tourisme, du troisième âge, des enfants et de la jeunesse et dernière partie des réponses concernant l'Aménagement du territoire et plus particulièrement les régions d'aménagement), que l'Etat devra davantage cibler territorialement ses investissements à l'équipement en fonction des effets de centralité induits, en les calant sur la centralité poursuivie par l'aménagement du territoire où les CDA jouent un rôle prépondérant. Ainsi, il est nécessaire de veiller à ce que les communes d'un CDA disposent des moyens nécessaires pour remplir leurs missions spécifiques qui touchent également les habitants des communes avoisinantes.

Bien que la Commission partage la trame de fond du raisonnement du Gouvernement en vue d'un futur remaniement des finances communales, il n'en reste pas moins qu'elle tient à souligner qu'elle ne partage pas pour autant l'affirmation du Gouvernement faite en matière d'impôt foncier, à savoir que comme le projet de loi „pacte logement“ libère complètement les communes des contraintes en matière d'impôt foncier et d'une certaine interdépendance autorégulatrice des taux „il faut s'attendre à des modifications massives de l'impôt foncier en général que le Ministère de l'Intérieur ne pourra plus empêcher. Il y a lieu de veiller à ce que cette liberté ne se fasse pas au détriment de l'équité du citoyen devant la loi.“. S'il est vrai que cette possibilité d'augmenter les taux en question constitue certes un instrument pour contrecarrer la spéculation ou une possibilité pour se procurer de nouvelles recettes, la Commission considère néanmoins que le secteur communal sera bien à même de manier avec doigt cet instrument désormais mis à sa disposition.

Par ailleurs la Commission tient à souligner que s'il est vrai que, comme le soutient le Gouvernement, les aides en capital aux communes ont progressé au cours des derniers exercices, il ne faut cependant pas passer sous silence que durant cette même période l'évolution des missions des communes a pareillement connu un développement régulier et continu.

Chaque transfert de compétence entre l'Etat et les communes devra être accompagné d'un transfert des moyens financiers correspondants.

La Commission est également d'avis qu'il y a lieu de soutenir davantage les communes qui atteignent la masse critique souhaitée des 3.000 habitants en leur procurant au-delà du socle financier de base une dotation plus substantielle afin qu'elles soient à même d'offrir les services supplémentaires à organiser à leur niveau et afin qu'elles puissent se doter des structures administratives adéquates pour vaquer aux affaires publiques qui sont les leurs. Sans oublier que leur ouverture d'esprit en matière d'aménagement du territoire mérite un témoignage de reconnaissance.

En ce qui concerne plus particulièrement le soutien financier des centres de développement et d'attraction en général, la Commission se prononce pour un système financier révisé qui devra tenir compte du rôle que ces centres sont contraints à jouer en comparaison aux communes et en tenant compte de leur niveau dans le cadre de l'hierarchie urbaine de notre pays. Comme ces centres de développement et d'attraction sont dotés d'équipements spécialisés dans les domaines les plus variés, il faudra veiller à ce qu'ils disposent de moyens financiers suffisants pour mener à bien leurs missions. Il importe de leur attribuer des moyens financiers renforcés par rapport à celles des communes qui n'ont pas besoin de faire face aux mêmes contraintes et qui, le plus souvent, profitent des services ainsi offerts par les CDA.

3. Les régions définies par la loi du 21 mai 1999

Les régions d'aménagement définies dans la loi du 21 mai 1999 doivent servir d'assise à la coopération intercommunale structurée au sein d'ensembles territoriaux cohérents ayant une même vocation. Avant d'aborder le mode de gestion des régions, qui ne deviendront, il faut le souligner d'emblée, pas un véritable niveau de décision politique intermédiaire entre les communes et l'Etat, il faudrait perdre quelques mots sur leur délimitation.

Conçu pour servir à des fins d'aménagement, le découpage des régions opéré par la loi de 1999 devrait idéalement être modifié afin de dégager des ensembles territoriaux compatibles avec les objectifs d'une véritable réforme territoriale. Dans cette perspective, deux régions essentiellement urbaines – celles du Sud et du Centre-Sud – feraient face à trois régions essentiellement rurales – celles du Nord,

de l'Est et de l'Ouest – tandis que la région du Centre-Nord deviendrait une région mixte du fait de l'émergence sur son territoire de la communauté urbaine „Nordstad“. La modification de la délimitation des régions ne pourra avoir lieu qu'une fois le paysage communal redéfini – il sera nécessairement fonction du découpage des communes issu d'un processus de fusions communales.

Les régions urbaines du Sud et du Centre-Sud seraient elles-mêmes à gérer sous le mode de la communauté urbaine. En ce qui concerne la région Centre-Sud, son mode de gestion serait ainsi fonction de la nouvelle carte communale, qui devrait lui permettre d'acquérir une texture et une vocation plus résolument urbaines. Les limites actuelles de cette région seraient donc sans doute à modifier à l'issue du processus de réorganisation territoriale des communes. Dans le cas de la région du Sud, la création de trois communautés urbaines articulées autour des pôles d'Esch-sur-Alzette, Dudelange et Differdange pourrait être envisagée, pour autant que celles-ci s'intègrent dans une logique de coopération suffisamment étroite pour valoriser le potentiel de l'ensemble de la région. De toute manière, la région entière devrait être gérée par les mécanismes de la communauté urbaine, comme dans le cas de la région Centre-Sud, afin de permettre une gestion à efficacité optimale et d'éviter les doubles emplois entre deux échelons différents. La communauté urbaine, ses organes et ses attributions pourraient être définis comme suit.

Les régions rurales et la région mixte du Centre-Nord devraient disposer d'une structure opérationnelle permettant la gestion de certaines politiques au niveau régional. En même temps, ces régions différencieraient considérablement des deux régions urbaines du Sud et du Centre-Sud, et ce à deux titres. Premièrement, de manière générale, elles ne pourraient pas être considérées elles-mêmes comme des espaces urbains. Deuxièmement, elles différencieraient entre elles quant à leur vocation en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. Dès lors, il y aurait lieu de leur conférer des structures de gestion capables d'intégrer ces différences dans leur démarche opérationnelle. Voilà pourquoi il est proposé qu'au sein de ces régions soient constitués des syndicats intercommunaux à vocation multiple, s'étendant sur l'ensemble du territoire régional et comportant obligatoirement toutes les communes de la région, afin d'assumer, conformément aux plans régionaux respectifs, les missions assignées aux régions concernées, en concertation structurelle entre les communes membres.

La région mixte du Centre-Nord présente cette particularité qu'une communauté urbaine, celle de la „Nordstad“, serait idéalement à créer sur son territoire. Néanmoins, cette communauté urbaine n'aurait pas vocation à s'étendre à l'ensemble du territoire régional – elle ne serait donc qu'un élément particulier de cette région. Le syndicat intercommunal établi pour gérer cette région devrait prendre en compte cette particularité. Seraient donc membres de ce syndicat tant l'ensemble des communes de la région du Centre-Nord que la communauté urbaine „Nordstad“, de manière à ce que la gestion régionale pourrait pleinement refléter la vocation de cet espace urbain particulier.

Au niveau des attributions des syndicats intercommunaux respectifs, ce seraient les plans régionaux qui fourniraient les principales orientations quant aux compétences à déléguer aux syndicats. Néanmoins, les membres des syndicats seraient libres de prévoir des délégations de compétences dépassant le cadre du plan régional, respectivement de concevoir des initiatives et actions ponctuelles, y compris en matière d'équipement, qui ne seraient pas initialement prévues par le plan régional les concernant, mais nécessairement compatibles avec ses objectifs généraux. Les compétences des syndicats régionaux devraient inclure les matières de la gestion du cycle de l'eau et des déchets, de manière conforme aux objectifs de politiques définies au niveau national.

4. Les communautés urbaines

Les communautés urbaines du Sud et du Centre-Sud auraient des attributions identiques, étant donné que non seulement leur degré d'urbanisation et leur nombre d'habitants seraient similaires, mais encore elles seraient contiguës, ce qui rendrait logique et nécessaire une „harmonisation“ de leurs attributions. Parmi celles-ci figureraient l'aménagement du territoire et la procédure d'élaboration des plans d'aménagement général conformément à la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain – elles devraient élaborer et mettre en œuvre un plan directeur d'aménagement général s'étendant sur l'ensemble de leur territoire respectif, l'organisation des transports publics, la gestion de zones de développement et d'activités économiques. Au-delà de ces missions obligatoires chaque communauté urbaine garde la faculté de se doter encore d'autres attributions qui leur semblent indispensables pour assurer une coopération régionale appropriée.

La communauté urbaine „Nordstad“ aurait quant à elle des attributions comparables, dont le degré d'intensité pourra cependant différer de celui prévalant dans les deux autres communautés urbaines.

Alors que la majorité des groupes politiques se prononce clairement en faveur des communautés urbaines et une participation obligatoire des communes à celles-ci, le groupe DP considère que les communes devront garder la liberté de rejoindre une telle structure. Pour le groupe socialiste une telle initiative doit être approuvée par la majorité des communes concernées.

En matière de financement des communautés urbaines, la Commission est d'avis que pour permettre à la structure de la communauté urbaine d'exercer de plein droit les compétences qui sont obligatoirement les siennes et celles qu'elle s'est données, elle doit pouvoir bénéficier d'un quota fixe de recettes fiscales. Le système de financement doit ainsi assurer un corollaire entre les missions pour la plupart obligatoires des communautés urbaines et les disponibilités financières. Par ailleurs, les produits fiscaux divers qui sont mis à disposition, les concours financiers de l'Etat, les contributions budgétaires des communes membres et toute autre forme de recette doivent être tels que la pérennité du dispositif de financement soit assuré.

5. Exercice d'activités commerciales par les communes et les entités de la coopération intercommunale

L'activité commerciale n'est certainement pas une mission fondamentale de la commune, tout comme l'Etat n'a pas une telle vocation. D'une manière générale, une collectivité de droit public n'est, en principe, pas appelée à exercer d'activité commerciale. Les relations des communes avec le secteur privé ne peuvent partant être que des relations purement contractuelles. Toutefois, dans certains domaines, l'évolution historique de l'implication des communes dans des domaines commerciaux par essence peut justifier le maintien de cette implication: c'est notamment le cas pour la fourniture d'énergie, et l'approvisionnement énergétique sur base de ressources renouvelables. Afin de déterminer les formes sous lesquelles les communes pourront, à l'avenir, rester actives dans ces domaines, il y a lieu de concevoir une loi-cadre fixant les règles applicables à l'activité économique des communes, qui doit rester exceptionnelle.

6. Dotation financière aux entités de la coopération intercommunale

La Commission estime que la création de fonds régionaux compléterait utilement et logiquement le cadre juridique et politique tracé par les plans régionaux de développement. Ces fonds seraient alimentés à partir du budget de l'Etat et destinés au financement d'équipements et de politiques retenus pour le développement régional. Ces fonds feraient ainsi partie du budget des syndicats intercommunaux de gestion régionale, dont ils constitueraient sans doute la source d'alimentation majeure, et seraient intégrés dans les budgets des communautés urbaines du Sud et du Centre-Sud en tant que dotation de l'Etat. La communauté urbaine de la „Nordstad“ devra également bénéficier d'une telle dotation de l'Etat, afin de lui permettre d'assumer les missions spécifiques de cet espace.

Bien que certaines contributions et certains subsides de l'Etat puissent également encore à l'avenir être versés aux communes et à certains syndicats de communes, les fonds régionaux remplaceraient dans une large mesure les multiples contributions financières actuellement versées aux différentes instances communales et intercommunales en vue de permettre désormais une gestion plus structurée et plus cohérente de ces fonds à l'échelle régionale tant en ce qui concerne les infrastructures existantes que celles à créer.

L'alimentation des fonds et l'opération de ceux-ci devront se réaliser de manière transparente, conforme à des critères précis à définir et à un plan d'allocation basé sur les besoins réels en matière d'équipements à travers le pays.

Chapitre V.– Les services communaux de la commune du XXIème siècle

Comme les missions des communes et a fortiori des administrations communales se sont multipliées, sont devenues complexes et se sont diversifiées et comme cette évolution continuera sans doute, une bonne gestion de la commune requiert des agents aux connaissances et aux compétences de plus en plus étendues.

Etant donné que toute gestion publique doit avoir comme finalité de procurer aux citoyens un service public de qualité et étant donné que le facteur humain est de première importance dans le cadre du fonctionnement de l'administration, la commune doit pouvoir disposer des moyens en personnel adé-

quats afin de mener à bien les multiples missions de base et complémentaires qui sont les siennes. Cependant il n'est pas moins important qu'elle se dote d'une structure administrative transparente et claire et qu'elle gère son administration selon les règles contemporaines du management public.

1. Les bases de l'organisation communale future

Après un échange de vues avec la Fédération Générale de la Fonction Communale, la Commission spéciale a conclu que l'administration communale devra reposer à l'avenir obligatoirement sur trois piliers:

- un pilier administratif (A)
- un pilier financier (B)
- un pilier technique (C)

Les dirigeants des trois entités disposeront de l'autorité sur le personnel affecté aux services dont ils assurent la direction.

Conformément à l'article 57 de la loi communale du 13 décembre 1988, le collège des bourgmestre et échevins est chargé tant de la surveillance des services que de la surveillance des fonctionnaires, employés et ouvriers de la commune. C'est au collège qu'incombe la charge de la direction du personnel avec l'aide des responsables des trois entités administratives mentionnées ci-dessus.

A) Le service administratif qui opérera sous les ordres du secrétaire communal aura comme tâche principale d'assister directement les différents organes de la commune, à savoir le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins en tant qu'exécutif local, ainsi que le bourgmestre lui-même dans l'exercice de ses compétences propres.

Sous l'autorité hiérarchique du secrétaire communal, le service administratif préparera les affaires avant leur soumission aux organes politiques de la commune. Le secrétaire communal, qui a également la fonction de greffier puisqu'il transcrit et authentifie les décisions des organes de la commune, veillera par ailleurs à ce que les décisions de ces derniers soient exécutées. Il assumera donc aussi la tâche de coordinateur entre les organes politiques de la commune et les différents services communaux. Il assurera finalement les liens entre l'administration communale et les acteurs externes tels que les ministères et administrations. Le rattachement au service administratif d'autres services comme le bureau de la population, l'état civil ou le service social semble s'imposer du point de vue de la logique d'organisation de l'administration communale.

Etant donné que la gestion journalière des communes comporte un volume sans cesse croissant de tâches à connotation juridique, il s'avère indispensable que l'un ou l'autre collaborateur du service administratif communal dispose d'une formation de juriste. Idéalement, le secrétaire communal serait lui-même juriste, afin de pouvoir s'acquitter de ses missions de manière conforme au cadre légal dans lequel il est appelé à travailler.

B) Le service financier devra être dirigé par un directeur financier – le cas échéant, de formation universitaire en fonction de la taille de la commune – chargé de toutes les missions ayant trait aux finances d'une commune: établissement du budget, mandatement, paiement, recouvrement, statistiques financières, déclarations TVA, contrôle des caisses auxiliaires, emprunts, facturation, rémunérations, etc. La formation de ce directeur financier devra lui permettre de s'acquitter efficacement de l'ensemble de ces missions. Le receveur communal, dans le cas où cette fonction sera maintenue, fera partie du service financier, en conservant les tâches spécifiques que la loi lui attribue. Alternativement, la fonction de receveur communal pourrait être abolie et les missions du receveur exercées par d'autres collaborateurs du service financier communal.

Il incombera au collège des bourgmestre et échevins de veiller à ce que la commune bénéficie d'une gestion financière moderne et efficace. Le conseil communal quant à lui est une fois de plus libre de s'adjoindre les services de spécialistes en matière de finances.

Au niveau de la comptabilité, la Commission spéciale est d'avis qu'il faudra moderniser et alléger dans la mesure du possible la comptabilité communale camérale actuelle sans pour autant passer vers une comptabilité commerciale, qui est par essence incompatible avec la gestion financière d'une entité dépourvue de toute vocation commerciale et sans but de lucre. Il faut cependant veiller à un allègement des procédures, en supprimant le système de la double comptabilité. Au-delà d'une telle modernisation comptable justifiée par le souhait d'un accroissement de la transparence des finances communales au

bénéfice des communes elles-mêmes, les entités locales et l'Etat central devront procéder à l'harmonisation de leurs techniques budgétaires et comptables, de manière à permettre une mise en œuvre cohérente des comptes nationaux consolidés exigés par le Système européen de comptabilité. Ceci est une exigence qui découle de la nécessité d'une présentation des budgets et comptes publics compatible avec les prescriptions de l'Union économique et monétaire européenne. L'élaboration des comptes communaux devra à l'avenir se réaliser endéans les délais qui sont également impartis à l'administration centrale de l'Etat.

C) Avec une diversification des infrastructures techniques des communes au cours des dernières décennies le champ d'activité des services industriels et/ou techniques s'est étendu.

A cela s'est ajoutée au fil du temps la planification territoriale, composée des multiples facettes de l'aménagement du territoire et de l'aménagement communal. Aujourd'hui une commune ne saurait évoluer de manière acceptable sans réflexion critique et pluridisciplinaire sur la manière dont sont ordonnées les activités des hommes sur son territoire. S'y ajoutent les dimensions régionale et nationale de la planification, qui ne sont pas sans conséquences sur le développement d'une commune. Au-delà de l'aménagement purement local, les autorités communales sont aujourd'hui de plus en plus sollicitées pour fournir leur apport à un effort d'aménagement et de planification national, notamment dans les domaines de la mobilité, de l'urbanisation et de l'environnement. Tout ceci n'est guère gérable en l'absence d'un service technique à la hauteur de ses missions.

2. L'autorité hiérarchique du personnel communal

La primauté des organes politiques communaux dans la gestion du personnel est à maintenir.

Comme par le passé, tous les agents communaux seront placés sous l'autorité hiérarchique du collège des bourgmestre et échevins qui sera également à l'avenir responsable de l'organisation de l'administration communale. Comme c'est déjà le cas actuellement, le collège sera chargé de surveiller les agents communaux et constituera l'autorité disciplinaire. En droit public, le rôle d'autorité hiérarchique revient traditionnellement à l'organe exécutif.

La Commission spéciale est d'avis que le collège des bourgmestre et échevins devra veiller à l'avenir à ce que l'administration communale soit dotée d'un organigramme fixant les liens hiérarchiques de l'administration communale. Ceci devra se faire conformément aux principes de l'autonomie locale et, le cas échéant, aux spécificités de chaque commune.

3. Un personnel communal bien formé et motivé

Face à un environnement administratif de plus en plus complexe et face à une plus grande responsabilisation des communes suite à un gain d'autonomie, il est absolument nécessaire de pouvoir recourir à des agents communaux disposant d'une formation correspondant à l'envergure de leurs tâches. Ceci présuppose tant une formation de base qu'une formation continue alignées sur les besoins d'une administration efficace et efficiente. Des lignes directrices doivent être établies en vue de déterminer les besoins précis en formation du personnel communal.

Au-delà d'assurer une formation adéquate des collaborateurs des administrations communales, il importera de rechercher dans les outils d'animation le moyen d'inciter le dialogue au sein de l'administration et de mobiliser les agents autour des objectifs du renouveau. Il ne suffit plus de se limiter à administrer les agents: il faut trouver les justes moyens pour créer des situations motivantes.

4. Le statut du personnel communal futur

Dans sa prise de position écrite du 18 juin 2007, la Fédération Générale de la Fonction Communale exige que „*le recrutement du personnel des communes, des syndicats de communes ainsi que des établissements publics communaux se fasse conformément à la loi modifiée du 24.12.1989 fixant le statut des fonctionnaires communaux*“.

L'article 2.4. du statut général des fonctionnaires communaux stipule: „*Tous les emplois communaux doivent être occupés par des fonctionnaires. Exceptionnellement et pour des raisons dûment motivées, le conseil communal peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, procéder à l'engagement de personnel sous le régime de l'employé communal ou de l'employé privé.*“

La commission spéciale constate que les nouvelles missions assumées par les communes nécessitent un recours croissant à des personnes aux diplômes spécialisés, des personnes bénéficiant d'une certaine expérience. Pour cette raison, les communes devraient pouvoir recourir davantage à l'avenir à des employés privés, recrutés en vue d'assumer des fonctions déterminées.

Elle invite le ministre de l'Intérieur à dresser une liste des fonctions ne nécessitant plus la soumission d'office au statut du fonctionnaire et à faire des propositions quant à une procédure accélérée des concours pour le secteur communal susceptible de raccourcir les délais d'embauche des agents communaux.

5. La fonction de contrôle, une nécessité indispensable

Bien que les communes ne manquent pas de moyens de contrôle, contrôle hiérarchique, contrôle de légalité, elles devront en outre introduire à l'avenir un contrôle managérial, interne à l'administration communale et incité par l'autorité hiérarchique. Ce contrôle consiste à renforcer l'efficacité et l'efficience des organisations publiques et constitue pour les dirigeants, en l'occurrence le collège des bourgmestre et échevins, une façon pour s'assurer que les moyens ont été utilisés de façon optimale pour réaliser les objectifs de l'organisation.

Le sens de ce contrôle est de voir si les objectifs ont été atteints (contrôle d'efficacité) et si la consommation de moyens n'a pas été excessive, eu égard aux résultats obtenus (contrôle d'efficience).

Chapitre VI.– Les moyens nécessaires au monde politique pour l'accomplissement des missions des communes

1. La disponibilité politique

Dans le cadre de ses discussions la commission spéciale a également abordé la question de la disponibilité des mandataires politiques tant au niveau national que local.

La Commission reconnaît qu'il existe des arguments en faveur de l'incompatibilité entre l'exercice d'un mandat législatif (national et européen) et une fonction électorale locale:

1) La panoplie et la complexité des problèmes auxquels les députés doivent faire face chaque jour, tant au niveau national que sur les plans européen et international, s'accroissent.

Les questions européennes demandent que les parlementaires nationaux s'y intéressent de manière conséquente. A l'avenir, les parlements nationaux seront de plus en plus imbriqués dans les affaires européennes. En effet, tant la lettre que l'esprit du traité de Lisbonne, se situant dans la mouvance constitutionnelle européenne, établissent un rôle précis que les parlements nationaux sont désormais appelés à jouer dans le processus décisionnel européen. Le système de contrôle du respect du principe de subsidiarité, principe inspirant la hiérarchie des décisions au sein de l'Union européenne, prévoit une association étroite des parlements nationaux à la conception de nombreuses politiques européennes.

Au niveau international on observe de nombreuses formes de coopération interparlementaire (Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'UEO, de l'OTAN, de l'OSCE, de la Conférence euro-méditerranéenne, du BENELUX, Conseil Parlementaire interrégional; Union interparlementaire et Conférence des Présidents des Parlements des Etats membres de l'Union européenne etc.), qui ont connu par ailleurs une prolifération au fil du temps.

Les membres de la Chambre des Députés se doivent de participer activement aux activités interparlementaires s'ils souhaitent que les intérêts du pays y soient pris en compte et que le Luxembourg joue un rôle visible sur l'échiquier international.

Tout ceci amène à plaider en faveur d'un mandat parlementaire national exercé à l'exclusion de tout autre mandat public, afin que les députés puissent se concentrer sur leur rôle primaire, à savoir l'élaboration de la loi, le contrôle du Gouvernement et la fixation des grandes orientations de la politique nationale, sans négliger en même temps leurs obligations internationales.

2) Vouloir diriger la commune de l'avenir plus autonome, plus étendue, aux missions propres multiples et aux obligations régionales conséquentes nécessite également une disponibilité croissante des mandataires politiques à l'échelon communal et en premier lieu du bourgmestre.

La commission estime qu'avec des communes réduites en nombre, gagnant en population et en territoire, voyant leurs missions multipliées et leur autonomie renforcée, une discussion sur le bourgmestre professionnel à plein temps s'impose.

Etant donné que la question de la disponibilité politique est cependant étroitement liée à celle de l'image des structures territoriales que le pays conçoit pour l'avenir, la Commission spéciale est d'avis que la façon de trancher la question du cumul des mandats sera fonction, en définitive, de la future carte administrative du pays.

Elle a pris acte que le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a insisté dans son intervention devant la Commission sur trois éléments à considérer dans ce contexte, à savoir:

- que le domaine de la coopération intercommunale se présentera différemment en vertu de la nouvelle cartographie;
- que la création d'un nouvel instrument, à savoir la communauté urbaine, nécessitera un engagement important de la part des représentants des communes dans les différents organes de cet établissement, nécessitant un congé politique afférent;
- que la Grande Région aura une nouvelle signification par l'introduction du GECT (groupement européen de coopération territoriale).

La Commission s'est trouvée confrontée en même temps à un certain nombre d'arguments plaçant en faveur de la continuité du système actuel de cumul de mandats nationaux et locaux:

- 1) La question touche de près le système électoral et la pratique politique qui ont fait leurs preuves dans le passé et qui ne sauraient être bouleversés du jour au lendemain; d'après le système actuel les partis ont dans une large mesure recours aux élus locaux lors du choix des candidats pour les listes de candidatures nationales.
- 2) Comme l'exécutif de la commune agit au nom de l'Etat dans plusieurs domaines et comme on assiste à la multiplication des procédures de coopération et des compétences partagées entre l'Etat et les collectivités locales, le fait que des parlementaires soient également décideurs locaux comporte des avantages.
- 3) Au niveau de l'activité législative, l'expérience acquise sur le terrain assure davantage la prise en compte des besoins et préoccupations des citoyens.
- 4) Chaque député-bourgmestre est tout à fait libre de déposer l'un ou l'autre de ses mandats s'il ne se sent pas en mesure de gérer les deux.
- 5) En matière de cumul l'électeur souverain devra pouvoir décider s'il considère qu'une personne exerçant déjà une fonction élective peut en occuper simultanément une seconde.
- 6) Le manque de disponibilité peut être contrebalancé moyennant utilisation des moyens de communication modernes, ceux-ci permettant un contact quasiment constant avec les collaborateurs.

Compte tenu des arguments divergents avancés de part et d'autre, la Commission n'a pas pu se départager définitivement quant à la voie à suivre.

Elle peut cependant se rallier dès à présent aux conclusions du Gouvernement concernant la disponibilité politique. Celui-ci avait entre autres retenu que:

„La question de la séparation des mandats nationaux et locaux doit être analysée dans le contexte plus large de la réorganisation territoriale. L'aspect de la séparation des mandats ne se posera dès lors qu'au moment de la réduction substantielle du nombre de communes. Ce n'est qu'à ce moment que la question devra être examinée sous l'angle du bon fonctionnement de nos institutions.

La question de la professionnalisation de l'exécutif pourrait se poser dans les communes de plus de 10.000 habitants. Le point fera l'objet d'une discussion avec le Syvicol. Il ne faut toutefois pas perdre de vue dans cette discussion que l'exécutif au niveau communal n'est pas exercé par le bourgmestre seul, mais par un organe collégial, le collège des bourgmestres et échevins.

Le but de l'introduction du bourgmestre à plein temps dans les communes pourrait, entre-temps, être largement atteint, notamment dans les communes de 10.000 habitants au moins, par le biais d'un congé politique à plein temps et l'allocation d'une indemnité adéquate, étant entendu que tant le congé politique que le paiement de l'indemnité vont à charge de la commune.“

Au moment où la réorganisation territoriale aboutira à un remaniement de la carte communale du pays, il faudra reposer la question du principe de la compatibilité de mandats électifs nationaux et locaux. Dans ce contexte se pose également la question de la création d'une chambre des élus locaux

afin d'éviter un affaiblissement du lien entre le niveau décisionnel national et local. La création d'une telle chambre des élus locaux fut par ailleurs préconisée par le SYVICOL.

Le groupe parlementaire DP s'oppose avec force à la création d'une chambre des élus locaux étant donné qu'une telle structure risque d'alourdir encore davantage les procédures.

La commission aimerait ajouter qu'un organigramme plus efficace de l'administration pourra décharger le bourgmestre d'une partie de ses tâches quotidiennes et améliorer ainsi sa disponibilité politique. Ainsi, la mise en place des nouvelles structures administratives fera apparaître sous un jour nouveau les questions relatives à la séparation des mandats.

Pour Déi Gréng, rien ne s'oppose à ce que la discussion concernant l'introduction de dispositions anticumul entre les mandats de bourgmestre et de député débute immédiatement.

2. Formation des élus locaux

Vu la „professionnalisation“ accrue de la vie politique locale et vu les responsabilités futures étendues du bourgmestre, la formation des élus locaux devra à long terme être institutionnalisée, du moins pour le bourgmestre, et pour un socle de matières à déterminer (organisation de l'Etat et des communes; loi communale; loi concernant l'aménagement du territoire, loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain et, last but not least, la législation sur les marchés publics), d'autres matières devant faire l'objet d'une offre de conférences facultatives.

En attendant les résultats du schéma de coopération et de réforme du paysage communal, la Commission souhaite déjà que dans les mois qui suivent les élections communales, une formation de base adéquate puisse être offerte aux élus locaux et qu'une formation continue leur soit proposée pendant la durée de leur mandat.

Il est envisagé de s'associer à cet effet à l'Institut national d'administration publique (INAP) qui dispose tant de l'expertise et des contacts requis que des structures appropriées pour l'organisation des cours et cycles de conférences.

3. Responsabilité pénale des membres du Collège des bourgmestre et échevins

La Commission spéciale invite le Ministre de l'Intérieur à analyser conjointement avec le SYVICOL la question de la responsabilité pénale des responsables communaux qui devra être agencée de façon à ne pas faire supporter personnellement dans tous les cas aux élus locaux les conséquences pénales des actes imputables à l'administration communale.

4. Indemnisation et congé politique des élus locaux

Compte tenu de la multiplication des missions à remplir par les communes, ainsi que des attentes grandissantes des citoyens en matière de services de proximité, la gestion des affaires communales nécessite de la part des mandataires, et notamment des bourgmestre et échevins, une disponibilité plus grande que par le passé.

La Commission prend note que Monsieur le Ministre de l'Intérieur et le SYVICOL ont convenu qu'une adaptation de l'indemnisation et du congé politique des élus locaux ira de pair avec l'établissement de la nouvelle cartographie communale et de son exécution dans le temps.

La Commission est par ailleurs d'avis que dans la détermination du congé politique il faudrait tenir compte des élus détenant des mandats au sein des organes exécutifs des différentes structures de la coopération intercommunale.

Finalement le congé politique des conseillers communaux devrait à l'avenir être attribué sur une base annuelle et non mensuelle.

Chapitre VII.– Réorganisation du contrôle de l'Etat sur le secteur communal

Depuis des années des débats passionnés ont lieu sur ce qu'on appelle jusqu'à aujourd'hui la tutelle administrative et ce que d'aucuns veulent appeler à l'avenir le contrôle de l'Etat sur le secteur communal. Le contrôle tutélaire actuellement en vigueur et qui porte sur les personnes et sur les actes des communes est souvent ressenti comme trop pesant par ceux qui y sont soumis.

Le renforcement de l'autonomie communale et la restructuration du secteur communal engendrés par la réforme territoriale exigent que soit repensé et réorganisé le contrôle de l'Etat sur l'activité des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes.

1. Fondements de la surveillance de l'Etat sur les communes

L'autonomie communale et ses limites sont clairement définies par la Constitution.

Ainsi, l'article 107 de la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg dispose que:

„(1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. [...]

(5) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. [...]

(6) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.“

Si l'autonomie locale fut encore une fois confirmée en 1985 par la signature de la Charte européenne de l'autonomie locale, il n'en reste pas moins que la soumission tutélaire n'a jamais été et ne saura jamais être mise en doute. Effectivement, les collectivités locales sont autonomes, et non indépendantes et souveraines, ce qui implique que leur action s'insère dans un cadre de dévolution de compétences, le respect duquel peut et doit être contrôlé par l'Etat.

En 1883, le député français A. Dubost a décrit ainsi les limites de l'autonomie communale: *„... ce qu'on appelle décentralisation administrative n'est rien d'autre que l'extension croissante des attributions des pouvoirs locaux, mais sans que cette extension puisse jamais aller jusqu'à briser les liens de subordination législative qui rattachent la commune à l'Etat: c'est la commune libre dans le cercle de ses intérêts propres, mais soumise comme l'individu lui-même à toutes les lois de l'Etat.“* Ces propos gardent toute leur valeur.

Citons encore la Cour Supérieure de Justice luxembourgeoise qui, dans un arrêt de 1919, retient: *„Pour la commune, être moral créé par la loi et qui n'existe comme tel que dans les limites tracées par celle-ci, ...“.*

Les communes constituent des subdivisions territoriales de l'Etat, créées par lui, et lui resteront toujours subordonnées. Leur action doit être conforme avec l'intérêt général et s'intégrer dans un système cohérent de création de normes et de mise en œuvre de politiques.

2. Justification du contrôle de l'Etat

Le contrôle exercé par l'Etat sur les communes se fait essentiellement sous la forme d'une tutelle d'approbation, ce qui veut dire que les actes des communes soumis à tutelle ne deviennent exécutoires qu'après avoir reçu l'approbation de l'autorité supérieure.

Le contrôle de légalité exercé par l'Etat sur les actes des communes est un enjeu fondamental de la démocratie. Le respect de la légalité est en effet à la base de l'Etat de droit qui régit les rapports des citoyens avec l'administration.

Le professeur Bourdon écrivait au sujet du contrôle de légalité: *„Le principe de légalité, qui est la soumission de l'action administrative au droit, est la traduction juridique de la répartition constitutionnelle des fonctions et des organes auxquelles elles sont attribuées.“*

Le contrôle de légalité répond à l'exigence de transparence du processus de décision public et s'impose par la complexité toujours croissante du droit.

Finalement l'Etat dispose encore de la tutelle indirecte qui peut être définie comme étant une tutelle de fait, financière et technique, exercée par les différents services de l'Etat sur l'activité des communes par le biais de l'octroi de subsides et la prescription dans ce contexte de normes techniques auxquelles doivent correspondre les activités ou les investissements subsidiés.

La commission s'est en principe prononcée pour un contrôle de pure légalité et contre un contrôle d'opportunité. Ce n'est que dans certaines matières touchant l'intérêt national, à énumérer de façon

limitative par la loi (p. ex. en matière d'impôts et d'endettement du secteur communal) où le contrôle, formellement „de légalité“, comporte une dimension de vérification de l'opportunité des choix communaux. Dans ces cas, l'intérêt national à respecter doit être clairement défini par la loi et la conformité de la décision par rapport à l'intérêt national ne sera soumise alors qu'à un contrôle de légalité. En matière de taxes communales, la Commission est d'avis que les délibérations afférentes doivent pouvoir sortir leurs effets à partir du moment de la confirmation des délibérations par l'autorité centrale, au lieu d'être différées, comme elles le sont en ce moment, jusqu'à leur publication au Mémorial.

3. Reproches formulés à l'encontre des organes de contrôle des communes

Les reproches les plus fréquents à l'adresse des organes de contrôle des communes ont trait:

- aux lenteurs administratives: ainsi, de façon générale, le double degré de contrôle est considéré comme superfétatoire;
- au manque de pouvoir décisionnel du premier degré de contrôle;
- au manque de coordination entre les trois commissariats de district;
- à l'autonomie communale qui fait apparaître aux yeux de certains le commissariat de district comme anachronique.

4. Réorganisation du contrôle de l'Etat sur les communes

Comme la réorganisation territoriale tend à responsabiliser davantage les responsables communaux et étant donné les demandes d'un allègement du contrôle de l'Etat sur les communes, une révision des conditions actuelles de la tutelle administrative s'impose.

Il est vrai qu'à l'avenir, grâce à des élus locaux plus disponibles, mieux formés et secondés par des services administratifs et techniques plus performants, on peut s'attendre à des activités et à des actes d'une qualité supérieure à celle qui rend aujourd'hui encore nécessaire l'intervention inflationniste de l'autorité de tutelle. Il n'en reste pas moins qu'un contrôle de légalité de la part de l'Etat sur les actes des communes reste de rigueur, car il est du devoir de l'Etat, dont les communes sont une émanation, de veiller à l'application de la loi par les communes, tout en ne mettant nullement en doute l'autonomie communale. Dans cet ordre d'idées, l'exercice du contrôle de l'Etat devra être soumis au respect de délais contraignants. Ainsi, la Commission suggère que si l'Etat ne fait pas connaître son opposition à un acte communal soumis à contrôle endéans les trois mois, cet acte doit être considéré comme valable.

a) Limitation du nombre des actes à approuver

Comme le préconise le Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, „*ne sont soumis au contrôle obligatoire de légalité que les décisions qui sont limitativement énumérées par la loi*“.

La commission spéciale invite par conséquent le Ministre de l'Intérieur à revoir la liste des délibérations des conseils communaux à soumettre obligatoirement à l'approbation du Ministre de l'Intérieur sur base de l'article 106 de la loi communale du 13 décembre 1988 en vue d'une adaptation cadrant avec la définition de la commune de l'avenir. Le contrôle devra de toute façon se limiter aux actes réellement importants, conformément au principe de proportionnalité.

Les autres actes des communes peuvent faire l'objet d'un contrôle de l'Etat dont celui-ci n'a pas à prendre l'initiative. Le mécanisme de ce contrôle est à déclencher par une dénonciation, exprimée par une personne intéressée: conseillers communaux doutant de la légalité d'une délibération, et administrés présentant un intérêt personnel par rapport à un acte communal qu'ils contestent, notamment. Il s'agira donc ici d'un contrôle „sur demande“. Son fonctionnement sera réglé par la loi. De toute manière, il peut être utile de rappeler que les recours administratifs contre des décisions communales sont toujours possibles pour les citoyens intéressés.

b) Suppression de la suspension et de l'annulation

La Commission spéciale accepte le fonctionnement du contrôle de légalité tel que proposé par le Ministre de l'Intérieur, qui comporte le remplacement des modes de tutelle générale de la suspension et l'annulation par un contrôle effectué par une entité du ministère de l'Intérieur qui aura la faculté

de saisir le Tribunal administratif. Les affaires dans lesquelles la phase de conciliation obligatoire s'est soldée par un échec seront déférées au juge administratif.

La Commission spéciale préconise la suppression du double degré de contrôle exercé par les commissariats de district et le ministère de l'Intérieur. A cet effet, le contrôle de l'Etat sur le secteur communal doit être réorganisé moyennant regroupements de certains services du ministère de l'Intérieur avec les services des commissariats de districts.

5. Régime de surveillance spéciale

La commission spéciale s'est unanimement prononcée pour adjoindre à la Cour des Comptes une Chambre des Comptes communale qui sera chargée du contrôle de la gestion des communes, légitimée par la nécessité de contrôler le bon emploi des deniers publics par les communes.

Chapitre VIII.– Codification des textes législatifs et réglementaires touchant de près le secteur communal

La commission s'est prononcée unanimement pour la confection d'un Code territorial qui devra rassembler l'intégralité des textes légaux et réglementaires touchant de près le secteur communal ainsi que l'organisation et le fonctionnement des régions (communautés urbaines et syndicats de gestion régionale).

S'il est vrai que depuis le 31 août 1994 le Code administratif reprend dans un de ses volumes les textes légaux ayant trait à l'organisation des communes, il n'est pas moins vrai qu'il s'agit d'une compilation de textes plutôt que d'un Code au sens réel du terme. Cette compilation des dispositions légales du domaine communal a certes l'avantage de réunir dans un seul classeur les principales règles de droit à la base de l'organisation des communes, du personnel communal et de certains domaines spécifiques tels que l'administration des services de secours, la coopération transfrontalière et la Police grand-ducale. Cependant, elle reste incomplète du fait que des textes régissant l'aménagement du territoire, l'aménagement communal, les élections etc. qui influent largement sur les affaires des communes se retrouvent dans un autre volume du Code administratif voire dans les recueils de lois spéciales.

Cette simple compilation doit évoluer à l'avenir vers une réelle codification qui devra répondre aux exigences de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

Dans l'ouvrage „Le vocabulaire juridique“, publié sous la direction de Gérard Cornu, les termes „codification“ et „code“ sont définis comme suit:

„Codification: Action de codifier et par extension résultat de cette action. Ex. les codifications napoléoniennes: peut désigner soit l'élaboration d'un code issue d'un mouvement de réforme (codification réelle) soit la réunion en un code moyennant les modifications de forme nécessaires, mais à l'exclusion de toute modification de fond, de toutes les dispositions – législatives ou réglementaires – déjà existantes en la matière (codification formelle ou administrative). Ex. codification en un Code de l'organisation judiciaire des textes relatifs à cette organisation.

Code: Corps cohérent de textes englobant selon un plan systématique l'ensemble des règles relatives à une matière et issu, soit de travaux législatifs (Code civil, Code pénal), soit d'une élaboration réglementaire (Nouveau Code de procédure civile), soit d'une codification formelle (par décret) de textes préexistants et reclassés selon leur origine (partie législative, partie réglementaire, etc. Ex. Code de l'organisation judiciaire, Code de la construction et de l'habitation, Code de l'administration communale, etc.).“

Une finalité de la codification est, partant, de réorganiser l'ensemble des règles d'un grand domaine du droit, de le structurer afin de disposer à la fin d'un corpus juridique cohérent. Ce grand domaine, qui est concerné ici, est le droit des collectivités territoriales du pays, c'est-à-dire le droit qui les établit et en régit le fonctionnement, d'une part, et ces éléments de la législation dont l'application requiert le concours des collectivités territoriales, d'autre part.

L'établissement d'un Code territorial est destiné par ailleurs à faciliter la communication, l'accès et la connaissance des règles de droit tant au citoyen qu'à ses représentants.

Le Code territorial contribuera à la simplification du dispositif juridique en abrogeant ou en reformulant les textes d'origine, dont certains datent du 18ème siècle, et en les remplaçant par les disposi-

tions codifiées. Le processus de codification aura indubitablement comme conséquence des abrogations de texte, des simplifications rédactionnelles et des harmonisations de règles. Ainsi la codification permettra d'éliminer les dispositions obsolètes et les redites inutiles et de rendre intelligibles les règles de droit par une simplification du vocabulaire employé, ce qui contribuera à une meilleure lisibilité des textes.

La codification assure une garantie accrue de sécurité juridique dans la mise en œuvre de textes débarrassés de dispositions contradictoires. Qui dit évolution du droit dit multiplication des textes, pluralité des sources et technicité croissante de l'outil juridique – autant de raisons pour poursuivre la voie de la codification.

Une fois disponible sous forme écrite, le code communal donnera l'occasion d'y insérer, bien que n'ayant pas force de loi, des textes spéciaux, des commentaires, des bibliographies voire des références de doctrine et de jurisprudence. Une telle insertion a pour but de permettre une meilleure compréhension de la lettre, mais également de l'esprit des dispositions légales codifiées, et facilitera une recherche affinée.

*

La Commission a retenu les conclusions suivantes.

Chapitre IX.– Conclusions

La réforme territoriale sur une large base politique

La Commission spéciale „Réorganisation territoriale du Luxembourg“ a mis du temps pour la préparation du présent rapport. Entre l'institution de la Commission et la présentation de son rapport, plus de trois ans se sont écoulés. Cela a pu paraître long à certains. Or, le résultat des travaux de la Commission est tel que les nombreuses réunions qu'elle a consacrées à une analyse et une prospective approfondies du sujet qui avait inspiré sa création étaient sans doute justifiées. Un travail d'envergure a été réalisé, et les conclusions de la Commission, qu'elle présente dans un large consensus, ont le mérite d'être à la fois ambitieuses et réalistes.

Depuis le 7 décembre 2004, date à laquelle la Chambre des Députés avait institué une Commission spéciale chargée de dégager, en étroite collaboration avec le ministère de l'Intérieur, les grandes lignes de la réforme territoriale pour moderniser les structures administratives du Luxembourg, et notamment le paysage communal et la définition des compétences communales, la Commission spéciale „réorganisation territoriale du Luxembourg“ s'est réunie pas moins de 45 fois en vue de trouver une démarche consensuelle dans ce dossier si sensible et si important, car touchant à l'organisation de base de notre Etat.

Dans les années 1970, une première tentative de réforme territoriale a échoué parce que l'initiative du Gouvernement s'était heurtée à l'opposition massive des collectivités territoriales du pays. Les communes n'étaient pas disposées à se voir imposer une nouvelle carte administrative du pays dans l'élaboration de laquelle elles n'étaient ni impliquées, ni associées. Force est cependant de constater que de nombreux constats et perspectives qui furent à la base de l'initiative d'alors ont gardé toute leur pertinence. Afin d'éviter que la réforme territoriale envisagée au cours de la présente législature ne connaisse le même sort, la Commission spéciale a souhaité dégager des accords aussi larges que possibles, sans que la substance des conclusions visées ne se perde. En même temps, elle a choisi de procéder à des échanges de vue intensifs avec l'ensemble des concernés par la matière, dont notamment les représentants du SYVICOL et de la FGFC.

Les conclusions du présent rapport, identifiées dans chaque chapitre, reflètent le compromis entre une approche de réforme totale, réalisée en un grand coup, et celle visant plutôt la progression graduelle vers un nouveau paysage communal et un réajustement des relations entre les communes et l'Etat. En retenant une approche graduelle, mais rigoureuse, la Commission est soucieuse d'associer au mieux les communes au processus de réforme territoriale qui sera bientôt enclenché, de manière à assurer le concours des collectivités locales au succès de l'opération. Certains membres de la Commission auraient souhaité aller plus loin, certains autres auraient parfois préféré plus de statu quo – à la fin, l'ensemble des partis de tradition au Luxembourg se sont retrouvés dans le consensus de la Commission. Encore faut-il le mettre en œuvre maintenant.

Depuis le commencement des travaux de la Commission spéciale le monde communal lui-même a fortement bougé, que se soit à travers les prises de position du SYVICOL ou à travers des initiatives émanant des communes elles-mêmes. Ce mouvement est à placer dans le cadre d'une dynamique lancée à partir de 1996 par une initiative de réorganisation du paysage des compétences prise par le ministre de l'Intérieur. Il a été amplifié par le vote en 1999 de la loi sur l'aménagement du territoire, la présentation du Programme Directeur d'Aménagement du Territoire en 2003 et le débat parlementaire de la même année sur la répartition des compétences entre l'Etat et les communes. En 2004, le concept IVL a fourni un cadre global à l'ensemble de ces développements. Maints responsables politiques nationaux et communaux ont pris conscience que les structures actuellement en place et fondées sur des principes du 19^{ème} siècle ne sont plus à même de constituer une réponse adéquate et suffisante aux défis d'un monde en pleine évolution. Voilà un constat désormais largement partagé, couronnant des efforts entrepris dans cette direction depuis une dizaine d'années.

La Commission spéciale s'est accordée sur le maintien des principes institutionnels fondamentaux qui régissent l'organisation de l'Etat et le fonctionnement de nos communes. Ainsi il y a eu unanimité pour se déclarer en faveur du principe de l'autonomie communale, du principe de l'Etat unitaire et du principe de souveraineté, des principes de la légalité, de la territorialité, de la spécialité et de la subsidiarité. La Commission n'a donc nullement mise en doute les principes de base de notre organisation de l'Etat mais a au contraire confirmé que c'est bien sur base et dans le respect de ces dispositions constitutives de notre Etat que devra s'agencer une refonte du paysage communal du pays. La Commission tient cependant à relever que la notion d'intérêt communal a connu un changement essentiel au fil du temps rendant nécessaire une adaptation du fonctionnement des entités territoriales du pays.

En matière de répartition des compétences entre l'Etat et les communes, où la Commission a d'ailleurs pu constater une large identité de vues avec le SYVICOL, elle s'est accordée sur les propositions suivantes:

- En matière de zones d'activités économiques, elle invite le Gouvernement à procéder dans un délai raisonnable à la redéfinition des zones d'activités économiques et à une redéfinition des critères selon lesquels ces infrastructures sont établies et gérées. La Commission demande avec insistance la finalisation du plan sectoriel „zones d'activités économiques“. Ce plan devra permettre d'aborder l'implantation de zones d'activités économiques à une échelle régionale, et de répartir les charges et les produits du fonctionnement des zones à travers la région de leur implantation.
- En matière de transport public la Commission, bien que se prononçant pour la répartition actuelle des compétences entre l'Etat et les communes, tient à ce que certaines mesures et décisions puissent être imposées aux communes et demande à ce qu'une discussion sur une couverture territoriale des couloirs de bus soit entamée.
- En matière d'énergies renouvelables elle invite le Gouvernement à fixer le cadre législatif dans lequel les communes seront à associer à la sécurisation de l'approvisionnement énergétique et à la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables notamment en les alliant à la mise en place de concepts énergétiques alternatifs.
- En matière de gestion des déchets la Commission estime que les communes, prises individuellement, ne sont plus en mesure d'assumer une gestion purement locale des déchets. Par conséquent, il y a lieu de transférer l'exercice de cette compétence à des entités à assise territoriale plus large, au moins à l'échelle des régions, auxquelles serait associé l'Etat. Elle invite partant le Gouvernement à analyser si une telle approche, qui mise sur une définition centrale de la politique en matière de gestion des déchets combinée d'une mise en œuvre régionale voire locale, ne serait pas davantage à même d'assurer une gestion efficace des déchets avant tout ménagers.
- En matière de gestion forestière la Commission tient à limiter à l'avenir la participation des communes à la seule contribution financière pour l'exécution des missions découlant du plan de coupe et de culture.
- En matière de politique de l'eau la Commission conclut à une plus grande solidarité nationale au niveau de la protection et des mesures anticrues et se dit satisfait des dispositions y relatives dans la loi-cadre sur l'eau. Dans le domaine de la protection de la qualité de l'eau elle plaide pour une politique définie au niveau national qui doit par la suite s'imposer aux différents acteurs. En ce qui concerne l'alimentation en eau la Commission considère qu'il y a lieu d'inciter les communes dites „autonomes“ à rejoindre l'un des syndicats de communes en vue d'assurer une plus grande sécurité

de l'approvisionnement. Un tel regroupement au sein d'une entité plus importante est également préconisé en matière d'assainissement de l'eau. Finalement la Commission préconise une gestion intégrée du cycle de l'eau comme fil conducteur de la politique de l'eau et considère qu'il y a lieu de viser à terme un prix de l'eau similaire sur l'ensemble du territoire national.

- En matière d'éducation la Commission plaide pour un changement du système actuel de nomination du personnel et pour le transfert des compétences de nomination et de révocation vers l'Etat. L'organisation, la mise en œuvre des structures préalables et le fonctionnement de l'école resteront de la compétence des communes. La détermination des contenus devra rester du domaine de l'Etat. La Commission insiste à ce que la prise en charge des rémunérations du personnel enseignant devra incomber à l'Etat, étant entendu que le financement des infrastructures et du transport reviendra aux communes sous réserve d'aides étatiques. Pour le reste la Commission s'oriente aux propositions faites dans le cadre du projet de loi sur la réforme de la loi scolaire de 1912.
- En matière d'enseignement musical la Commission considère que l'enseignement musical de base devrait faire l'objet d'une offre obligatoire de la part des communes. Elle demande ainsi au Gouvernement de procéder d'une part à la définition d'un seuil de l'enseignement de base ainsi que le degré d'implication de l'Etat dans celui-ci et d'autre part de formuler un modèle de financement futur où il devra être veillé à faire participer davantage les communes ne disposant pas d'un enseignement musical propre.
- En matière d'activités culturelles et sportives la Commission plaide pour une meilleure coordination au niveau régional et demande au Gouvernement d'inclure les équipements en ces domaines dans une planification régionale. Ainsi, les infrastructures culturelles et sportives seraient dorénavant à planifier et à implanter de manière pleinement respectueuse des lignes directrices de l'aménagement du territoire.
- En matière de santé la Commission est d'avis que les compétences de soins de santé doivent être assumées en principe par l'Etat.
- En matière de structures pour enfants et jeunes, structures pour personnes âgées et encadrement social des citoyens la Commission exige une réorganisation des compétences en matière sociale, en soumettant à une analyse critique la multitude de structures existantes, ceci dans le souci d'une optimisation des différentes activités. Pour la Commission l'accueil et l'encadrement des enfants scolarisés ou non doit relever des compétences obligatoires de la commune, missions qui ne peuvent être fonctionnellement séparées des missions d'enseignement. Elle demande par ailleurs au Gouvernement de procéder dans les meilleurs délais à l'établissement d'un plan sectoriel dans les domaines précités sur base des principes de l'aménagement du territoire. La Commission plaide finalement pour une coopération renforcée entre le Ministère de la Famille et les autorités communales en ce qui concerne plus particulièrement l'accueil et l'hébergement des sans-abri, des sinistrés ou encore des demandeurs d'asile. Le projet de loi sur l'aide sociale s'insère dorénavant dans une logique maintenant les communes en charge d'une politique de prévoyance sociale qui devra pourtant être mise en œuvre de façon coordonnée à travers le pays, moyennant contribution financière de l'Etat.
- En matière d'aménagement du territoire la Commission exige une intervention communale plus en amont du processus décisionnel en matière d'élaboration et d'approbation des plans sectoriels, des plans régionaux et des plans d'occupation du sol et plaide pour une coopération structurée des communes d'une même région. Elle se prononce par ailleurs pour une application conséquente de la loi de 1999 sur l'aménagement du territoire en se portant fort pour la création d'entités fonctionnelles de gestion des régions, pour la mise en œuvre de plans régionaux, ainsi que pour l'allocation régionale d'équipements et de zones d'activités en phase avec la vocation des régions, sans oublier que la structure régionale devra pouvoir bénéficier des fonds nécessaires pour l'accomplissement des missions dont elle est en charge.
- En matière d'égalité des chances la Commission incite les communes à s'investir aussi à l'avenir dans la promotion de l'égalité des chances et de procéder à la création des services spécifiques qui s'imposent.

Afin de permettre aux collectivités locales d'assumer pleinement les responsabilités qui seront les leurs dans le cadre de cette nouvelle répartition des compétences, le paysage communal sera redessiné. Mieux, il sera redessiné avec le concours actif du SYVICOL, associé à la démarche de préparation du ministre de l'Intérieur. Le seuil des 3.000 habitants constituant la masse critique pour permettre le bon

fonctionnement des communes autonomes de notre siècle est majoritairement accepté. Si ce seuil n'a pas été établi avec la précision de la science exacte, il est raisonnable d'assumer que des communes comptant nettement moins d'habitants ne seront simplement pas capables de jouer pleinement leur rôle de dépositaires de compétences politiques élargies. Bien entendu, en fonction de la texture des communes en milieu rural, un deuxième critère pourra atténuer le premier, en l'occurrence celui de l'étendue géographique maximale utile des collectivités territoriales permettant l'accomplissement des missions et responsabilités futures.

L'atteinte de ces critères sera discutée avec les autorités locales concernées avant d'être consignées formellement en vue de leur approbation par référendum. Le mouvement de la réorganisation communale, s'il est inspiré par une conception de la commune de l'avenir élaborée par les pouvoirs de l'Etat central, sera pourtant réalisé par les pouvoirs et populations locaux. Tout au long du processus de réforme territoriale, alors que les entités communales de l'avenir et les structures régionales se mettent en place, il conviendra d'aborder les questions qui ne manqueront pas de se poser alors autour d'un redécoupage des autres éléments de la carte administrative du pays, à savoir les cantons, et les circonscriptions électorales, auxquelles les cantons servent d'assise territoriale. La Commission lance un appel aux communes de se déterminer elles-mêmes par rapport à l'ensemble régional auquel elles souhaitent appartenir, ainsi que par rapport à une éventuelle scission de communes actuelles en fonction de logiques différentes d'appartenance régionale pouvant exister en leur sein.

Un accord a pu être trouvé sur un échéancier réaliste. La phase de concertation avec les autorités locales, qui est sur le point de démarrer, s'achèvera jusqu'au printemps de l'année 2009. Un an plus tard, les résultats de la concertation auront pris corps dans une nouvelle carte des limites territoriales des communes luxembourgeoises. Les élections communales de 2017 pourront alors se dérouler dans les entités locales nouvellement décrites, après que les électeurs se seront prononcés, conformément à la loi communale, dans l'ensemble des communes concernées, et le même jour.

Les „nouvelles“ communes, sur base de leur taille démographique et territoriale revue, seront dotées de structures plus performantes. Elles seront appelées à fournir des services aux citoyens qui dépassent largement ce qui est possible aujourd'hui, au vu de la taille de nombreuses communes, notamment en milieu rural. L'administration communale deviendra une organisation reposant sur trois piliers: administratif, financier et technique. Un aspect fondamental de cette approche est constitué par la généralisation, à travers l'ensemble des communes du pays, de la présence d'un véritable service technique. Dans le cadre de ce réaménagement, le personnel communal sera formé et affecté à ses tâches de manière à refléter le souci de l'ensemble des communes de garantir un service de base performant. Si la fonction publique communale sera maintenue, il est accepté qu'un certain nombre de fonctions au sein d'une administration communale pourront, à l'avenir, être occupées par des personnes recrutées en dehors des rigueurs du statut du fonctionnaire.

La disponibilité politique des élus locaux devra connaître une évolution en phase avec les nouvelles responsabilités et missions des communes. Pourtant, à l'heure qu'il est, la Commission n'a pas souhaité se prononcer définitivement sur un modèle tout arrêté de congé politique et de possibilité ou impossibilité de cumul de mandats électifs locaux et nationaux. Elle estime que le processus de réaménagement des missions et des territoires communaux, conçu dans une optique de moyen terme, dégagera encore des enseignements précieux qui permettront alors de trouver une réponse aux questions restant ouvertes actuellement. Un élément non négligeable dans ce contexte est constitué par l'association des communes en communautés urbaines et en syndicats régionaux à vocation multiple, dont découleront, pour les élus locaux, de nouvelles charges et responsabilités politiques. Le congé politique pour missions régionales constitue un élément de réponse à ce nouveau défi à relever par les élus locaux.

En matière de finances communales, la Commission a retenu d'ores et déjà quelques grands principes qui devront régir la matière à l'avenir. Les recettes communales devront connaître une évolution parallèle à celles de l'Etat, résultat à atteindre par une réforme du FCDF. Chaque transfert de compétence entre l'Etat et les communes devra être accompagné d'un transfert des moyens financiers correspondants. Les subsides de l'Etat pour les infrastructures locales devront progressivement être regroupés dans des fonds d'équipement régionaux, moyennant lesquels les développements infrastructurels seront alors financés. Nonobstant une telle évolution, les communes d'une certaine importance continueront de bénéficier d'une subsidiarité directe destinée à garantir leur équipement adéquat par rapport aux exigences de la taille de leur population et des charges qui en découlent.

Les communes et leurs structures de coopération, communautés urbaines et syndicats régionaux, seront associées à la planification des besoins en infrastructures; elles géreront ensuite les fonds d'équi-

pement conformément aux orientations retenues de concert avec l'Etat. Des critères transparents seront établis en vue de la mise en œuvre de ces mécanismes. Il y a également accord pour privilégier les CDA, centres de développement et d'attraction, en matière d'allocations financières, étant entendu que ce sont les points focaux du développement infrastructurel visé par les instruments de planification territoriale que sont l'IVL et le programme directeur de l'aménagement du territoire.

Au-delà de ces principes, la Commission estime qu'une véritable réforme d'ensemble des finances communales, comportant également le volet de la fiscalité locale, ne peut être esquissée qu'au moment où le paysage communal aura commencé sa métamorphose. Elle invite dès à présent le ministre de l'Intérieur à préparer un projet de réforme des finances communales qui tiendra compte des orientations proposées par la Commission. Une fois la nouvelle carte des limites territoriales approuvée, ce projet sera soumis au SYVICOL et au Conseil supérieur des finances communales en vue d'un large accord sur ses lignes directrices. Cette réforme devra être opérationnelle à l'horizon de 2017.

Les régions d'aménagement du pays devront être transformées de deux points de vue. Premièrement, elles connaîtront un nouveau découpage territorial, plus respectueux de la vocation respective des régions, et basé sur la carte des limites territoriales des communes en élaboration. Deuxièmement, elles seront dotées de structures opérationnelles, afin que les communes puissent transférer certaines de leurs attributions au niveau régional en vue de les y exercer de manière plus efficace et coordonnée. L'instrument devant servir à cette fin, notamment en milieu rural, sera le syndicat régional à vocation multiple.

En milieu urbain, l'instrument de gestion régionale serait plutôt la communauté urbaine, calquée sur le modèle français. La „Nordstad“ est destinée à être couverte par une telle communauté urbaine, tout comme la Ville de Luxembourg et ses communes voisines, ainsi que les collectivités locales urbaines du sud du pays. Une loi-cadre organisant les communautés urbaines en définira les attributions obligatoires et facultatives, ainsi que les organes décisionnels. Il n'est pas à exclure que dans les régions urbaines du sud et du centre-sud, les communautés urbaines couvriraient l'ensemble de leur territoire. Le choix de l'option appropriée appartient aux communes concernées. Dans un tel cas de figure, une coopération suffisamment structurée entre plusieurs communautés urbaines se situant dans une même région, voire au-delà, pourrait être conçue. Tant la loi-cadre sur les communautés urbaines que les structures de gestion régionale proprement dites devront faciliter une telle coopération.

La tutelle de l'Etat sur les communes sera allégée. Des communes véritablement autonomes et disposant tant de la taille que des structures nécessaires pour assumer pleinement leur autonomie ne devront plus évoluer sous l'éternelle houlette de l'Etat. Bien entendu, elles restent, conformément à la Constitution du pays, des entités titulaires d'une délégation de pouvoirs et de compétences opérée vers elles par l'Etat. En tant que telles, elles continueront de faire l'objet d'un contrôle de leurs actes par le pouvoir central. A l'avenir, le contrôle de l'Etat se limitera généralement à la légalité des actes communaux. Ce contrôle se justifie pour des raisons constitutionnelles autant que politiques: en effet, il ne devra pas y avoir de disparités locales de l'application de la loi nationale. Le contrôle de l'opportunité disparaîtra, à cette exception près que la conformité des actes et politiques communaux à certains impératifs de cohérence de la politique nationale devra être assurée. Dorénavant, les communes n'auront de comptes à rendre à l'Etat que pour ce qui est de la pure légalité de leurs actes. Ceci constitue un renforcement de l'autonomie communale qui est à l'image des objectifs de la réforme territoriale.

Enfin, la Commission s'est accordée pour souhaiter la codification de l'ensemble de la législation concernant les subdivisions territoriales du pays ainsi que leur fonctionnement. Un code territorial rassemblera ainsi toutes les dispositions légales contenues actuellement dans des textes divers, de la loi communale au programme directeur de l'aménagement du territoire. La codification de la législation territoriale du pays est unanimement acceptée.

Luxembourg, le 19 juin 2008

Le Président-Rapporteur,
Michel WOLTER

