



Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 9 janvier 2014

Ordre du jour :

1. Présentation du programme gouvernemental dans le domaine de compétence de la commission
2. Organisation des travaux
3. Calendrier des prochaines réunions

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Frank Arndt, Mme Simone Beissel, M. Yves Cruchten , M. Emile Eicher, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Aly Kaes, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini

M. Gilles Baum, M. Serge Urbany, observateurs

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Paul Schroeder, du Ministère de l'Intérieur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Présentation du programme gouvernemental dans le domaine de compétence de la commission

A la suite de quelques paroles introductives prononcées par Monsieur le Président à l'occasion de la première réunion de la commission, celle-ci passe au volet du programme gouvernemental la concernant.

Monsieur le Ministre précise que, davantage que dans le passé, le Ministère de l'Intérieur prétend à devenir un véritable organe de conseil et un partenaire pour les communes, et à être moins un organe de contrôle. La coopération se caractérisera par la transparence et le

respect mutuel. Une place importante sera accordée aux principes de proportionnalité et de subsidiarité dans l'exercice des compétences.

Parmi les priorités du ministère figure la simplification administrative. Dans ce contexte, Monsieur le Ministre rappelle qu'en dehors du ministère de l'Intérieur, il est en charge du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, cette décision se justifiant par des interférences de certaines procédures des deux ressorts.

La suppression des commissariats de district représente un autre objectif prioritaire et est prévue pour le 1^{er} janvier 2015, sous réserve de la participation nécessaire de tous les acteurs concernés. Les commissariats de district feront l'objet d'une intégration pure et simple dans le ministère de l'Intérieur, la suppression ne se traduisant donc pas par la création d'une nouvelle administration.

Quant à la réforme de la tutelle, autre priorité, les missions de tutelle du ministre seront clairement définies, en tenant également compte des travaux préparatoires déjà réalisés au cours de la législature précédente. Dans l'intérêt général, les domaines des finances communales et de l'aménagement communal restent soumis à la tutelle. Les autres domaines seront examinés en fonction de la nécessité de l'approbation ministérielle ; dans les cas où celle-ci reste considérée comme nécessaire, il sera procédé dans la mesure du possible à un allègement de la tutelle.

De même, une révision du principe du double contrôle ministériel s'impose.

La réforme des finances communales, dont la discussion est en cours depuis longtemps, constitue un dossier hautement sensible qui rend indispensable la bonne collaboration de tous les acteurs, ainsi que la solidarité mutuelle des communes.

Les principes de l'impôt commercial communal (ICC) et du fonds communal de dotation financière (FCDF) sont maintenus, ces moyens financiers représentant 70 à 75%, voire plus, des recettes communales. Un élément de réforme pourrait consister à déterminer un montant moyen à attribuer aux communes par habitant; la somme à verser pouvant être plafonnée, l'excédent serait mis dans un fonds destiné au financement de projets du secteur communal.

Au sujet de l'impôt foncier (IF), Monsieur le Ministre fait savoir qu'un groupe de travail a été institué et présentera dans les mois à venir des résultats concrets. Il rappelle que la base d'assiette de l'IF dérive toujours des valeurs unitaires de 1941. La loi du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt foncier prévoit une adaptation de ces valeurs tous les six ans. Il est par conséquent possible de procéder à ces adaptations sans légiférer, en tenant toutefois compte du manque de personnel dont fait état l'Administration des contributions directes pour accomplir cette tâche. Les réflexions continuent néanmoins à être menées dans cette direction, notamment au sujet d'une nouvelle classification des immeubles. Les trois éléments constitutifs de l'IF, à savoir la valeur unitaire, le taux d'assiette et le taux communal, sont maintenus.¹

La discussion sur les finances communales englobe nécessairement le volet des missions communales. Il convient de poursuivre la discussion entamée par la commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg » dans son rapport du 19 juin 2008 (doc. parl. 5890) visant à déterminer les missions obligatoires et les missions facultatives des communes, de même que les moyens nécessaires pour l'accomplissement de ces missions.

¹ Cf. site Administration des contributions directes du Grand-Duché de Luxembourg, www.impotsdirects.public.lu: impôt foncier = base d'assiette x taux communal ; base d'assiette = valeur unitaire x taux d'assiette.

Monsieur le Ministre est d'avis que les communes doivent avoir des disponibilités suffisantes, c'est-à-dire des recettes non affectées, pour accomplir des missions facultatives, ceci par respect, d'une part, de l'autonomie communale et, d'autre part, de l'électeur.

Les fusions de communes seront poursuivies. Le ministère encouragera les communes à s'engager sur cette voie. Chaque fusion doit être volontaire et précédée d'un référendum local.

Un des dossiers les plus importants dans les attributions du ministère de l'Intérieur est la réforme de l'Administration des services de secours. Les travaux préparatoires déjà réalisés et entamés au cours de la législature précédente ont mené à la conclusion que la séparation actuelle entre la protection civile et les sapeurs-pompiers doit être surmontée. L'idée a été avancée de créer un établissement public, où l'Etat et les communes seraient représentés de manière égale.

Les points qui restent à clarifier concernent :

- le financement des services de secours ;
- la responsabilité ;

La création d'un établissement public ne dispense pas les maires de leur responsabilité en matière de sécurité et de salubrité publiques.

- la professionnalisation qui, tout en étant incontournable, ne permet pas de renoncer au volontariat. Celui-ci est à promouvoir par des mesures adéquates, telle l'indemnisation (1 euro par heure de permanence) introduite par le *règlement grand-ducal du 21 mars 2012 déterminant les modalités de permanence et de garde et d'indemnisation des volontaires des unités de secours de la division de la protection civile de l'Administration des services de secours*. La mesure d'indemnisation ayant cependant donné lieu à certains conflits, il convient de réfléchir également à d'autres mesures destinées à valoriser le volontariat.

Au conseil de gouvernement du 8 janvier 2014, l'engagement du gouvernement précédent de recruter 72 ambulanciers professionnels a été repris. Jusqu'à présent, 47 ambulanciers et un infirmier ont été embauchés.

Est également de mise une analyse de la gestion des alertes, c'est-à-dire du central téléphonique 112, dans l'intérêt d'une mobilisation rationnelle des volontaires et d'une réduction des coûts.

Par ailleurs, le gouvernement envisage une réorganisation territoriale des services de secours « en tenant compte du réseau des unités opérationnelles existantes et en développant une hiérarchisation des centres d'incendie et de secours d'après des critères transparents » (extrait du programme gouvernemental 2013). Dans ce contexte est mentionné le Centre national d'incendie et de secours prévu aux abords du rond-point Gluck à Luxembourg-Gasperich. Monsieur le Ministre en discutera de façon globale avec le SYVICOL (Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises) et en particulier avec la Ville de Luxembourg, dont le Service des Pompiers professionnels servira de modèle.

De la discussion subséquente à la présentation par Monsieur le Ministre, les points suivants sont à relever :

- Dans le cadre de la présentation du rapport intermédiaire du collège des experts-consultants en date du 18 octobre 2010, la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police fut informée que « Pour le secours à personne, un délai d'intervention de 10 minutes sur tout le territoire devait être recherché. Pour y arriver, il y a lieu de s'appuyer sur le maillage étroit des unités de secours, en introduisant le concept du

« first responder ». Dotés d'un DAE² et de moyens d'oxygénothérapie, les sapeurs-pompiers pourraient ainsi facilement être les premiers effecteurs de la chaîne médicale. » (cf. annexe du procès-verbal n°2 du 18 octobre 2010).

Un député salue l'importance de ce concept, en ce qu'il permet de compenser de façon transitoire le manque de centres de secours. Il convient de veiller à ce que les sapeurs-pompiers disposent effectivement des attributions prévues, afin d'éviter que le service du « first responder » ne soit en pratique dépourvu de toute utilité et réduit à des tâches sans intérêt (→ apporter des pansements et attendre les services de secours). La législation allemande pourrait servir de référence dans ce domaine (cf. recommandation de la « Notkompetenz »).

Monsieur le Ministre partage ce point de vue et souligne l'importance, d'une part, d'une solide formation et formation continue des membres des services de secours et, d'autre part, d'une réglementation juridique précise pour qu'ils soient légalement assurés dans les interventions.

- Un membre de la commission mentionne que dans certaines régions, le laps de temps jusqu'à l'arrivée des premiers secours est plus long que dans d'autres. A l'idée d'une collaboration avec le Ministère de la Santé dans le but d'assurer une meilleure couverture de ces régions, Monsieur le Ministre explique qu'il est prévu de coopérer avec le Ministère de la Santé.

- Au sujet de l'IF, un député confirme la nécessité d'une réforme de l'IF. Il estime cependant qu'une simple multiplication des valeurs unitaires par un facteur X, en plus du travail fastidieux, ne saurait être une solution satisfaisante, alors que la différence des valeurs unitaires au Limpertsberg et à Bertrange en 1941 n'est pas la même qu'en 2014.

Monsieur le Ministre précise qu'une réforme de l'IF exige la détermination de nouveaux critères. Le groupe de travail qui fut institué (cf. supra) associe tous les acteurs concernés aux travaux.

- Le programme gouvernemental prévoyant une analyse et une adaptation de la loi sur l'aménagement communal³, un membre de la commission rappelle l'importance d'y associer les communes. Il demande par ailleurs au ministre de veiller au respect des règlements d'exécution, en particulier de celui concernant la confidentialité des délibérations de la commission d'aménagement du ministère de l'Intérieur⁴.

Pour l'adaptation de la loi sur l'aménagement communal, de même que pour tout autre projet de loi qu'il envisage de déposer, Monsieur le Ministre confirme son engagement de consulter au préalable le SYVICOL et tous les acteurs chargés de l'exécution de ces lois. Il va de soi que les règlements d'exécution sont à appliquer correctement. En ce qui concerne en particulier la confidentialité mentionnée ci-dessus, il s'agit d'une question de respect à l'égard des personnes concernées et de respect des obligations du personnel étatique en vertu de leur statut.

- Des précisions sont demandées au sujet de la réforme de la fonction publique par rapport au personnel du secteur communal.

² Défibrillateur automatique externe

³ Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

⁴ Règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant l'organisation et le fonctionnement de la commission d'aménagement ainsi que l'organisation et le fonctionnement de la cellule d'évaluation, article 13, alinéa 1^{er} : « **Art. 13.** Les membres de la commission, les représentants-experts, les membres du secrétariat et les experts externes sont tenus à la confidentialité quant au dossier leur soumis et aux délibérations et travaux de la commission d'aménagement et de la cellule d'évaluation. »

Monsieur le Ministre rappelle que le gouvernement s'est engagé à mettre en pratique l'accord salarial dans la Fonction publique, tout en étant conscient qu'une série de points sera à discuter. Le parallélisme entre la fonction publique étatique et communale sera maintenu, sans pouvoir prétendre à une reprise identique. La réforme dans le secteur communal doit poursuivre l'objectif d'être réalisée rapidement et de ne reprendre que ce qui est logique, en collaboration avec les responsables du secteur communal que sont, d'une part, les communes et le SYVICOL et, d'autre part, les syndicats.

- Au sujet des mandats doubles, le programme gouvernemental prévoit que : « Les conditions d'une limitation de la durée des mandats des membres du gouvernement et de l'interdiction du cumul du mandat de députés avec des fonctions électives aux échelons tant européen que local seront déterminées. ». Monsieur le Ministre est d'avis que l'abolition des mandats doubles doit s'accompagner de la garantie d'une certaine influence, dont la forme est à déterminer, du secteur communal sur le processus législatif. L'orateur ne peut s'imaginer que des lois concernant le secteur communal soient adoptées par des gens qui n'ont aucune relation avec ce secteur. Une telle situation se caractériserait par une mise en œuvre plus compliquée de ces lois et serait contraire à l'objectif de la simplification administrative.

- En ce qui concerne les finances communales, un membre de la commission souhaiterait savoir si l'enveloppe globale de l'Etat aux communes restera la même de par ses composantes et de son calcul. Dans l'affirmative, une réforme des finances communales ne peut se faire qu'au niveau des communes, à savoir par une distribution différente des fonds entre les communes. Au cas où cette réforme englobe une modification de l'ICC, le principe d'une telle modification faisant l'objet d'un consensus depuis longtemps, l'orateur estime nécessaire de préciser qu'elle consisterait en une augmentation de l'ICC ou au moins dans la possibilité pour les communes de procéder à une augmentation de l'ICC.

Un autre député met l'accent sur la solidarité qui doit jouer entre les communes en matière de réforme des finances communales. Une répartition équitable des fonds est de mise, une augmentation de l'enveloppe n'étant pas revendiquée.

Un député assistant à la réunion en tant qu'observateur salue l'approche de mettre l'accent sur les besoins des communes, mais estime que l'enveloppe doit alors augmenter. L'orateur demande des précisions au sujet du pacte de stabilité interne dont il est question au programme gouvernemental. Celui-ci, dans le cadre de l'annonce d'une nouvelle stratégie budgétaire, prévoit que : « Le Gouvernement mettra en place une intégration plus efficace du financement des communes et du secteur conventionné dans le processus budgétaire à travers un « pacte de stabilité interne » entre l'État, les communes, les institutions publiques et le secteur conventionné. Dans le cadre de ce pacte, tous les responsables devront s'engager systématiquement et de manière transparente en faveur de la consolidation budgétaire. ». Dans le passé récent, la Banque Centrale du Luxembourg a réalisé une étude sur les finances des communes, intitulée « Radiographie des finances communales », qui, selon l'orateur, contiendrait aussi des réflexions sur des freins budgétaires au plan communal.

Pour Monsieur le Ministre, la question des finances communales n'est pas une question d'enveloppe. Indépendamment des transferts actuels de l'Etat aux communes, la question à poser est celle de savoir comment déterminer les besoins des communes pour accomplir leurs missions obligatoires et, au-delà, des missions facultatives. En tenant compte en particulier de la situation budgétaire actuelle, il semble évident de transposer les critères appliqués aux finances étatiques au secteur communal, l'objectif en étant de réaliser des

économies au niveau de pratiques administratives passées dans l'usage, mais dépourvues d'utilité réelle.

Monsieur le Ministre déclare formellement que toute décision à prendre au sujet des finances communales ne peut être prise que dans le consensus. Le Conseil supérieur des finances communales (CSFC) doit dès lors être convoqué plus régulièrement que dans le passé. Il sera tenu compte des travaux préparatoires déjà réalisés ; l'étude de la Banque Centrale en constitue un élément, en sachant que son objectif était d'obtenir des données jusque-là indisponibles, mais non pas de servir comme base à une réforme des finances communales. Le consensus résultant de la coopération du gouvernement et des communes, en particulier par le biais du CSFC et du SYVICOL, peut être défini comme pacte de stabilité interne visé par le programme gouvernemental. Ce terme ne signifie donc pas que l'Etat prescrit aux communes les missions à accomplir. Monsieur le Ministre insiste de nouveau à ce que les communes, au-delà des missions obligatoires à accomplir, doivent disposer d'une marge suffisante pour définir leur propre politique en matière de missions facultatives.

Un député précise que le gouvernement précédent avait chargé la Banque Centrale en tant qu'institution neutre de faire une analyse des finances communales, afin d'obtenir une représentation objective de la situation. Il appartient à la politique d'en tirer les conclusions adéquates.

- Dans son rapport du 19 juin 2008, la commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg » « 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. »⁵.

Le programme gouvernemental prévoit que : « Dans le cadre de la réforme du Ministère de l'Intérieur, sera également analysé comment le contrôle des finances communales et des syndicats communaux pourra être organisé d'une manière plus indépendante et plus efficace. ». Monsieur le Ministre souligne que le contrôle des finances communales se fait déjà de manière indépendante, en ce que le Service de Contrôle de la Comptabilité des Communes n'est pas une direction du ministère, mais est régie par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (article 147). Il importe que ce service puisse à l'avenir effectuer son contrôle de façon plus analytique et ne pas se limiter à sa mission de contrôle, mais être aussi un organe de conseil et d'aide pour les communes. En effet, par sa connaissance des finances de toutes les communes, le service peut procéder à des comparaisons (échange de « best practices »), facilitées aussi par la nouvelle comptabilité communale. Monsieur le Ministre vient d'avoir une première réunion de travail avec le personnel du Service de Contrôle de la Comptabilité des Communes, service que plusieurs membres du personnel actuel des commissariats de district pourraient intégrer suite à l'abolition de ceux-ci.

- Un député rappelle le souhait des communes d'être consultées pour tous les projets de loi prévoyant une participation financière des communes. A titre d'exemple, l'orateur cite le réseau national de pistes cyclables⁶ et les maisons relais, missions devenues obligatoires pour les communes et représentant des coûts considérables sans augmentation correspondante des moyens financiers des communes⁷. Il ne suffit dès lors pas de joindre une fiche financière à ces projets de loi, mais il convient de prévoir concrètement les moyens à mettre à disposition des communes.

⁵ Doc. parl. 5890, p. 45, sous 5. *Régime de surveillance spéciale*

⁶ Loi du 6 juillet 1999 portant création d'un réseau national de pistes cyclables

⁷ Cf. Charte européenne de l'autonomie locale, article 9, 2. : « Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi. »

Pour Monsieur le Ministre, il va de soi qu'il consulte les communes. Il veillera par ailleurs dans la mesure du possible à ce que l'avis du SYVICOL soit également demandé par les autres ministres relativement aux projets de loi relevant de leur compétence et concernant les communes.

- A une demande de précisions au sujet de la « cellule indépendante – fusions communales » (CIFC), instituée fin 2012, Monsieur le Ministre répond qu'avant de prendre une décision sur l'opportunité du maintien de celle-ci, il fera le bilan avec elle, notamment en fonction de l'impact financier. L'orateur tient à souligner que la task force a réalisé un travail précieux et a mené de nombreuses discussions avec les communes susceptibles de fusionner.

- Un membre de la commission exprime le souhait que les communes soient rapidement informées sur les travaux organisationnels à effectuer en vue des élections européennes de l'année en cours. Les communes doivent procéder, entre autres, à un échange d'informations avec les autres Etats membres pour assurer que des électeurs ne participent pas simultanément dans deux pays aux élections, à savoir dans leur pays de résidence et dans leur pays d'origine. Tout en sachant que l'information demandée n'incombe pas au ministère de l'Intérieur, l'orateur estime une intervention de celui-ci utile afin d'éviter une perte de temps au détriment des communes chargées d'exécuter ces tâches.

Monsieur le Ministre fait savoir qu'une circulaire dans ce sens est en cours d'élaboration. Elle sera transmise au SYVICOL pour avis et ensuite adressée aux communes.

- Le même député s'inquiète au sujet de l'exécution du plan pluriannuel de financement (PPF) en raison de l'échéance pour la communication du PPF aux organes communaux et au ministre de l'Intérieur, fixée au 15 février⁸.

Monsieur le Ministre informe la commission que le règlement grand-ducal du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est en train d'être modifié. L'échéance du 15 février est remplacée par une disposition qui prévoit que le PPF doit être communiqué au conseil communal et au ministre de l'Intérieur dans les deux mois suivant la transmission aux autorités communales des données fiscales et macroéconomiques nécessaires à l'établissement du PPF, tout en étant conscient des délais à respecter pour la communication des données prévisionnelles du secteur communal aux instances de l'Union européenne et à d'autres organismes internationaux.

- Un député souhaiterait obtenir des précisions sur la politique poursuivie par le gouvernement relativement aux syndicats communaux, en particulier sur le soutien des syndicats pour les projets d'infrastructures.

Pour Monsieur le Ministre, cette politique doit se faire dans le contexte du contrôle des finances communales, en ayant aussi recours à des comparaisons entre les syndicats. Actuellement, les chiffres budgétaires communiqués par les syndicats aux communes afin d'intégrer le budget communal échappent à toute influence politique des autorités

⁸ Cf. – Règlement grand-ducal du 30 juillet 2013 portant exécution de certaines dispositions du Titre 4. – De la comptabilité communale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, article 12, alinéa 1^{er} :

« **Art. 12.** Le plan pluriannuel de financement est communiqué par le collège des bourgmestre et échevins au conseil communal et au ministre de l'Intérieur au plus tard le 15 février. »

- Vademecum pour l'établissement des plans pluriannuels de financement dans le secteur communal, Ministère de l'Intérieur, Direction des Finances Communales, version du 21 novembre 2013, p. 8

Cf. aussi question parlementaire n°49 du 6 janvier 2014 de M. Alex Bodry sur les plans pluriannuels de financement

communales. Ceci est problématique, puisque le syndicat ne dispose pas de la même légitimité démocratique que le conseil communal qui est un organe élu par la population et contrôlé par elle.

Le gouvernement se prononce clairement pour la coopération régionale par le biais des syndicats pour accomplir certaines missions nationales dans les domaines de l'eau, des déchets et autres.

- Pour ce qui est des agents municipaux, Monsieur le Ministre confirme que le sujet, qui concerne de nombreuses communes, devra faire l'objet d'une discussion en commission.

2. Organisation des travaux

Monsieur le Président demande aux groupes et sensibilités politiques de se prononcer sur le maintien au rôle des propositions de loi renvoyées en commission et de communiquer leurs suggestions au secrétariat de la commission. Dans une prochaine réunion, la commission en discutera et transmettra ses propositions à la Conférence des Présidents.

Deux projets de loi figurent sur le rôle, à savoir le projet de loi 6152 sur les GEC (Groupements eurorégionaux de coopération) et le projet de loi 6479B modifiant certaines dispositions de la loi communale.

3. Calendrier des prochaines réunions

Sous réserve de modifications, Monsieur le Président propose une série de dates pour les prochaines réunions qui seront communiquées par courriel aux membres de la commission.

Luxembourg, le 20 janvier 2014

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Claude Haagen