

Beaufort Bech Beckerich Berdorf Bertrange Bettembourg  
Bettendorf Betzdorf Bissen Biwer Boevange-sur-Attert  
Boulaide Bourscheid Bous Clervaux Colmar-Berg Consdorf  
Contern Dalheim Diekirch Differdange Dippach Dudelange  
Echternach Ell Erpeldange Esch-sur-Alzette Esch-sur-Sûre  
Eschweiler Ettelbruck Feulen Fischbach Flaxweiler Frisange Garnich Goesdorf  
Grevenmacher Grosbous Heffingen Hesperange Hobscheid Junglinster Käerjeng  
Kayl Kehlen Kiischpelt Koerich Kopstal Lac de la Haute-Sûre Larochette Lenningen  
Leudelange Lintgen Lorentzweiler Luxembourg Mamer Manternach Mersch Mertert  
Mertzig Mompach Mondercange Mondorf-les-Bains  
Niederanven Nommern Parc Hosingen Pétange Préizerdau  
Putscheid Rambrouch Reckange-sur-Mess  
Redange-sur-Attert Reisdorf Remich Roeser  
Rosport Rumelange Saeul Sandweiler Sanem  
Schengen Schieren Schifflange Schuttrange  
Septfontaines Stadtbredimus Steinfort  
Steinsel Strassen Tandel Troisvierges Tuntange  
Useldange Vallée de l'Ernz Vianden Vichten  
Wahl Waldbillig Waldbredimus Walferdange  
Weiler-la-Tour Weiswampach Wiltz Wincrange  
Winseler Wormeldange

2014

## RAPPORT D'ACTIVITÉ



## LES MISSIONS DU SYVICOL

Le SYVICOL a pour objet la promotion, la sauvegarde et la défense des intérêts généraux et communs de ses membres. De cet objet découlent notamment les missions :

- de constituer une représentation générale des communes luxembourgeoises ;
- d'établir une concertation étroite et permanente entre ses membres pour étudier et traiter de toutes les questions qui intéressent l'administration des communes et leurs relations avec les autorités et pouvoirs publics ;
- d'être l'interlocuteur du gouvernement pour les questions touchant l'intérêt communal général et de formuler des avis sur des projets législatifs et réglementaires qui ont un impact au niveau local ;
- de représenter les communes luxembourgeoises au sein des organismes européens et internationaux ayant pour vocation la défense des intérêts des collectivités locales ;
- de promouvoir la coopération transfrontalière et interterritoriale des communes luxembourgeoises à travers des jumelages ou autres partenariats avec des collectivités locales étrangères ;
- de promouvoir et de défendre l'autonomie communale et les principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- de faciliter aux élus locaux l'exercice de leurs fonctions par la formation et l'information ;
- de créer des liens de solidarité et d'amitié entre les élus locaux ;
- de défendre les intérêts des communes et d'assurer la protection de leurs droits et fonctions par des mesures et interventions appropriées, le cas échéant, par des actions devant les tribunaux.

(extrait des statuts du SYVICOL, approuvés par arrêté grand-ducal le 10 juillet 2006)

Toutes les communes du Grand-Duché de Luxembourg sont membres du SYVICOL.

SYVICOL, 3, rue Guido Oppenheim  
L-2263 Luxembourg  
Tél. : +352 44 36 58-1  
Fax : +352 45 30 15  
[www.syvicol.lu](http://www.syvicol.lu), [info@syvicol.lu](mailto:info@syvicol.lu)

Mise en page : [cropmark.lu](http://cropmark.lu)  
Impression : Imprimerie Fr. Faber, Mersch  
Photo couverture : Commune de Mertzig

# SOMMAIRE

## I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

Comité .....	7
Secrétariat .....	7
Représentants dans des organes consultatifs du Gouvernement.....	8
Représentants dans des organes transfrontaliers et européens.....	11

## II. ACTIVITÉS NATIONALES

### DOSSIERS TRAITÉS EN 2014

Réforme des finances communales .....	13
Projets de plans directeurs sectoriels .....	13
Plan communal d'intégration .....	13

### SUIVI DU TRAVAIL LÉGISLATIF

Avis relatif au projet de loi n° 6517 modifiant .....	15
1) La loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation sur toutes les voies publiques .....	15
2) La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 .....	15
Avis relatif au projet de loi n° 6597 relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques .....	19
Avis relatif au projet de loi n° 6711 portant abolition des districts .....	20

### PRISES DE POSITION

Prise de position relative aux compétences des communes en matière de gestion des forêts .....	25
Prise de position sur la responsabilité pénale des élus communaux .....	26
Prise de position sur la consolidation du budget de l'État .....	31
Prise de position au sujet du contrôle des communes dans le domaine de la performance énergétique des bâtiments .....	34

<b>INTERVENTIONS ÉCRITES AUPRÈS DU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>37</b>
---	-----------

## III. ACTIVITÉS INTERNATIONALES

<b>COMITÉ DES RÉGIONS (CdR) .....</b>	<b>39</b>
---------------------------------------	-----------

<b>CONSEIL DES COMMUNES ET DES RÉGIONS D'EUROPE (CCRE) .....</b>	<b>40</b>
--	-----------

<b>CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE (CPLRE) .....</b>	<b>41</b>
--	-----------

<b>IV. POLITIQUE DE COMMUNICATION .....</b>	<b>43</b>
---	-----------

<b>V. CALENDRIER DES ACTIVITÉS .....</b>	<b>45</b>
--	-----------



# I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

## COMITÉ

### BUREAU

Président	Emile Eicher	bourgmestre de la commune de Clervaux
1 <sup>er</sup> vice-président	Jean-Pierre Klein	bourgmestre de la commune de Steinsel
Vice-présidente (à partir du 10 février)	Lydie Polfer	bourgmestre de la ville de Luxembourg
Vice-président (à partir du 29 septembre)	Dan Biancalana	bourgmestre de la ville de Dudelange
Vice-président	Ern Walerius	bourgmestre de la commune de Berdorf
Vice-président	Serge Hoffmann	bourgmestre de la commune de Hobscheid

### MEMBRES

Membres :	Frank Arndt	bourgmestre de la ville de Wiltz
	John Blum	conseiller de la commune de Tandel
	Raoul Clausse	bourgmestre de la commune de Saeul
	Frank Colabianchi	bourgmestre de la commune de Bertrange
	Pierre Mellina	bourgmestre de la commune de Pétange
	Annie Nickels-Theis	bourgmestre de la commune de Bourscheid
	Louis Oberhag	bourgmestre de la commune de Waldbredimus
	Jean-Marie Sadler	conseiller de la commune de Flaxweiler
	Claude Staudt	bourgmestre de la commune de Mertzig
	Paul Weidig	conseiller de la ville d'Esch-sur-Alzette
	Pierre Wies	bourgmestre de la commune de Larochette
	Laurent Zeimet	bourgmestre de la commune de Bettembourg

### SECRÉTARIAT

Mireille Colbach-Cruchten	directrice
Gérard Koob	secrétaire
Johanne Fallecker	conseillère juridique
Germaine Offermann	employée communale
Josy Ney	receveur

## REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES CONSULTATIFS DU GOUVERNEMENT

### Ministère de l'Intérieur

---

Commission centrale	Titulaires : Gilles Roth, Lydie Polfer, Paul Weidig, Michel Wolter Suppléants : Frank Colabianchi, Claude Staudt, Ern Walerius, Pierre Wies
Conseil de discipline des fonctionnaires communaux	Titulaires : Dan Biancalana, Pierre Mellina, Pierre Wies Suppléants : Lydie Polfer, Henri Hinterscheid, Jean-Pierre Klein
Conseil supérieur des finances communales	Alex Bodry, Emile Eicher, Serge Hoffmann, Gilles Kintzelé, Sam Tanson, Louis Oberhag
Conseil supérieur de l'administration des services de secours	Emile Eicher
Comité de suivi Interreg IVC	Emile Eicher
Commission d'aménagement	Titulaire : Carmen Mentz Suppléant : Gilles Dansart
Commission spéciale des pensions du secteur communal	Titulaire : Marc Eicher Suppléant : Pierre Wies
Groupe de travail « Formation et attributions des sapeurs-pompier professionnels »	Guy Bernar
Commission de conciliation du secteur communal	Francis Dahm, Pierre Mellina, Paul Weidig
Commission locale d'information (CLI) auprès de la centrale nucléaire de Cattenom	Dan Biancalana
Comité de gestion de l'eau	Titulaires : Serge Hoffmann, Ern Walerius Suppléants : Jean-Marie Sadler, Claude Staudt

### Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement durable

---

LEADER + comité de suivi	Titulaire : Emile Eicher Suppléant : Aly Leonardy
Comité de suivi et de coordination du réseau rural national (FEADER)	Emile Eicher

### Ministère du Développement durable et des Infrastructures

---

#### Département de l'Aménagement du territoire

Conseil supérieur de l'aménagement du territoire	Jean-Marie Sadler, Ern Walerius, Paul Weidig
Plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes » - commission de suivi	Pierre Wies

#### Département de l'Environnement

Comité d'accompagnement en matière d'établissements commodo/incommodo	Titulaire : Paul Weidig Suppléant : Pierre Wies
Groupe de pilotage « bruit »	Gérard Koob



## Département des Transports

Commission de circulation de l'État	Titulaire : Pierre Wies Suppléant : John Blum
Groupe de travail « sécurité cyclistes »	Johanne Fallecker
Groupe de travail « mobilité douce »	Johanne Fallecker
Sécurité dans les transports publics	Titulaire : Henri Hinterscheid Suppléant : Claude Staudt
Conseil d'administration du Verkéiersverbond	Claude Halsdorf

## Ministère des Classes moyennes et du Tourisme

---

Commission nationale du Tourisme	Titulaire : Pierre Wies Suppléant : Aly Leonardy
----------------------------------	---

## Ministère de la Culture

---

Commission nationale des programmes de l'enseignement musical	Titulaire : Colette Flesch Suppléant : Mireille Colbach-Cruchten
Conseil supérieur de la musique	Jim Weis
Commission des sites et monuments nationaux	Gilles Kintzelé
Conseil supérieur des bibliothèques	Jérôme Laurent

## Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle

---

Conseil supérieur de l'Éducation nationale	Titulaire : Serge Hoffmann Suppléant : Marguy Kirsch
Commission permanente d'experts	Raoul Clausse, Serge Hoffmann
Commission scolaire nationale	Serge Hoffmann

## Département ministériel des Sports

Commission Interdépartementale pour les Equipements Sportifs	Titulaire : Gérard Koob Suppléant : Mireille Colbach-Cruchten
--	--

## Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur

---

FEDER – Objectif compétitivité régionale et emploi 2007-2013	Titulaires : Dan Biancalana, Yves Wengler Suppléants : Emile Eicher, Mireille Colbach-Cruchten
Comité consultatif de My Energy	Titulaire : Roby Biwer Suppléant : Gérard Koob
Collège de gérance du groupement d'intérêt économique SMILE	Titulaire : Gérard Koob

## Ministère de la Famille et de l'Intégration

---

Commission d'harmonisation	Titulaire : Annie Nickels-Theis Suppléant : Marie-Josée Gressnich
Conseil national pour étrangers	Titulaire : Dan Codello Suppléant : Annie Nickels-Theis
PAN-Inclusion sociale	Gérard Koob
Conseil supérieur de l'Action sociale portant création d'un droit à un revenu minimum garanti	Titulaires : Colette Flesch, Jean Feidt, Charlotte Fleischhauer Suppléants : Victor Schadeck, Renée Scheeck, Eugène Merkes
Comité de sélection et de suivi du Fonds Asile, Immigration et Intégration	Gérard Koob
Conseil supérieur des personnes âgées	Jean-Pierre Klein
Conseil supérieur de la jeunesse	Titulaire : Robert Traversini Suppléant : Mireille Colbach-Cruchten
Comité de pilotage « Accueil Enfance et Jeunesse »	Annie Nickels-Theis, Fernand Marchetti, Thierry Kuffer, Mireille Colbach-Cruchten
Commission « Gestion et Finances »	Fernand Marchetti, Thierry Kuffer, Mireille Colbach-Cruchten, Gérard Koob
Commission Qualité - SEA	Serge Olmo, Luc Speller, Mireille Colbach-Cruchten
Groupe de travail en matière de politique d'asile	Annie Nickels-Theis, Ern Walerius, Christiane Eicher-Karier

## Service des Médias et des Communications

---

Assemblée consultative de l'ALIA	Raoul Clause
----------------------------------	--------------

## Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

---

Commission administrative INAP	Mireille Colbach-Cruchten
--------------------------------	---------------------------

## Ministère de la Sécurité sociale

---

Comité directeur de la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux	Titulaires : Frank Arndt, Romain Braquet, Armand Kariger, Jean Lorgé, Armand Mayer, Roby Stahl Suppléants : Marie-Anne Eiden-Renckens, Amaro Garcia, Charles Gloden
Conseil arbitral des assurances sociales	Frank Arndt, Gilles Roth, Paul Weidig
Conseil supérieur des assurances sociales	Pierre Mellina, Louis Oberhag, Pierre Wies

## REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES TRANSFRONTALIERS ET EUROPÉENS

### Comité des Régions (CdR)

---

Délégation luxembourgeoise

Titulaires : Roby Biver, Simone Beissel, Agnès Durdu, Ali Kaes,  
Gilles Roth, Marc Schaefer  
Suppléants : Gusty Graas, Tom Jungen, Marc Lentz,  
Martine Mergen, Christine Schweich, Pierre Wies  
Coordination : Johanne Fallecker

### Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)

---

Comité directeur 2012-2014

Titulaires : Jean-Pierre Klein, Annie Nickels-Theis, Pierre Wies  
Suppléants : Frank Arndt, Emile Eicher  
Coordination : Mireille Colbach-Cruchten

### Groupes de travail

---

Jumelages

Gérard Koob

Coopération Nord-Sud

Gérard Koob

### Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE)

---

Délégation luxembourgeoise 2012-2014

Titulaires : Jean-Pierre Klein, Veronica Krieps, Pierre Wies  
Suppléants : Emile Eicher, Josée Lorsché, Paul Weidig  
Coordination : Gérard Koob

### EuRegio SaarLorLux+

---

Délégation luxembourgeoise au conseil  
d'administration

Titulaires : Frank Arndt, Louis Oberhag, Paul Weidig, Pierre Wies  
Coordination : Mireille Colbach-Cruchten



### DOSSIERS TRAITÉS EN 2014

#### Réforme des finances communales

Les travaux autour de l'élaboration d'un nouveau modèle de ventilation des recettes communales se sont poursuivis tout au long de l'année 2014. Le comité de pilotage accompagnant le consultant-expert chargé de son élaboration s'est réuni à 6 reprises. Le modèle présenté et discuté au comité du SYVICOL lors des réunions des 10 novembre et 8 décembre 2014 propose la mise en place d'une ventilation des recettes provenant du FCDF et de l'ICC selon les besoins effectifs des communes. C'est donc une rupture avec le mécanisme actuel, qui utilise des critères plus abstraits, sur lesquels les communes n'ont que peu d'influence, et qui est considéré comme injuste pour cette raison. Le second objectif est l'accroissement de la transparence.

Il a donc été procédé à une analyse des dépenses nettes (soldes ordinaires) par fonction budgétaire de 95 communes correspondant à 94,5% de la population du pays. Pour permettre la comparabilité des résultats ainsi obtenus, les communes ont été classées en plusieurs catégories en fonction de leur population, en tenant compte le cas échéant de leur statut de CDA. Ceci a permis de déterminer pour chaque catégorie de communes un coût minimal et maximal de chaque fonction budgétaire. A l'intérieur de chacune de ces fourchettes, un coût moyen a finalement été calculé par pondération avec un paramètre spécifique tel que le nombre d'habitants, la superficie, etc. Ceci donne des résultats aisément comparables.

Alors que le principe d'une analyse comparative (« benchmarking ») des dépenses des communes a été accueilli favorablement au sein du comité, il a été estimé qu'une réflexion supplémentaire était nécessaire pour déterminer dans quelle mesure l'outil pouvait constituer la base d'une réforme des finances communales.

#### Projets de plans directeurs sectoriels

Le SYVICOL s'est fortement impliqué dans le débat sur les projets des plans sectoriels. Dès leur publication, 4 groupes de travail composés d'élus et d'agents communaux ont été constitués pour élaborer des avis sur chacun des projets. Ceux-ci ont été adoptés le 29 septembre par le comité et envoyés aux communes afin que celles-ci puissent s'inspirer des arguments lors de la mise au point de leurs propres avis. Les conclusions tirées par le Gouvernement à l'issue de la procédure de consultation reprennent une grande partie des remarques formulées par le SYVICOL.

#### Plan communal d'intégration

Le Plan communal d'intégration (PCI) est un instrument élaboré en collaboration avec l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI), qui vise à faciliter aux communes souhaitant s'investir dans la démarche, la mise en œuvre d'une politique d'intégration durable, transversale et structurée, en impliquant un maximum d'acteurs locaux. Il sera proposé aux communes sous forme d'un guide pratique en 2015.

Une première version de ce guide a été présentée dans le cadre de 5 réunions régionales entre le 13 et le 24 octobre 2014. Avec plus de 40 communes représentées, ces réunions ont suscité un grand intérêt. Elles ont également incité quelques communes pionnières à se lancer dans le projet.

Le site internet du SYVICOL comprend une rubrique dédiée à ce projet et permet d'en suivre l'évolution.

### SUIVI DU TRAVAIL LÉGISLATIF

#### Avis relatif au projet de loi n° 6517 modifiant

#### 1) La loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation sur toutes les voies publiques

#### 2) La loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Luxembourg, le 9 avril 2014

Le SYVICOL se félicite tout d'abord que le ministère du Développement durable et des Infrastructures lui ait transmis le projet de loi susvisé pour avis, dans la mesure où il plaide de longue date pour une consultation systématique du secteur communal à l'occasion de changements législatifs ou réglementaires susceptibles d'affecter les communes ou leurs entités.

Concernant le contenu du projet de loi, le texte introduit plusieurs innovations majeures qui abondent dans le sens d'une simplification administrative appelée de ses vœux par le SYVICOL, et qui méritent partant d'être signalées :

- suppression de la double approbation ministérielle des règlements de circulation et remplacement par la seule approbation du ministre ayant le Transport dans ses attributions ;
- dispense de la confirmation par le conseil communal pour les règlements d'urgence temporaires pris par le collège échevinal en matière de circulation, au profit d'une simple communication à ce dernier ;

Le SYVICOL estime qu'il s'agit d'une évolution favorable – basée sur l'expérience pratique des textes en vigueur – vers une accélération des procédures administratives, qui requièrent à l'heure actuelle l'intervention de trop nombreux acteurs et empêchent ainsi les communes d'agir dans des délais raisonnables.

Toutefois, le SYVICOL regrette que sur certains points, le texte manque de précision et de clarté, notamment s'agissant des modalités de la publication par voie électronique des règlements communaux de circulation, de la définition de la voirie étatique, ou encore du contrôle exercé par les autorités hiérarchiques des communes sur leurs délibérations. Il constate également que les auteurs du projet de loi n'ont pas su saisir l'opportunité de simplifier certaines dispositions légales existantes, concernant la répartition des compétences relatives à la mise en place et l'entretien des signaux routiers, intensifiant par là même l'imbrication autour de l'imputation des frais de mise en place et d'entretien de ces signaux.

En outre, le SYVICOL déplore l'introduction de certaines dispositions dans le projet de loi qui vont à l'encontre des intérêts des usagers de la route et de manière plus générale des habitants, ce qui est le cas de la nécessité d'obtenir un accord ministériel préalable pour les règlements d'urgence pris par le collège des bourgmestre et échevins applicables pour une durée supérieure à 5 jours et sur la voirie de l'État à l'intérieur d'une agglomération. Le SYVICOL plaide pour le maintien de la catégorie des règlements temporaires de la circulation pris par le collège échevinal d'une durée de moins de 72 heures – sans qu'il y ait besoin d'invoquer l'urgence.

Finalement, le SYVICOL observe avec circonspection la tendance visant à encadrer plus strictement les compétences communales, quitte à restreindre les possibilités d'action par exemple en matière de promotion des modes alternatifs de mobilité (article 5 § 1), de la définition des cas d'urgence (article 5 § 3 point 4) ou encore de la limitation dans le temps de l'effet des règlements d'urgence pris par le collège échevinal à 3 mois (article 5 § 3, point 4, alinéa 3). Le SYVICOL rappelle de ce point de vue que les communes doivent en tout état de cause se conformer aux dispositions du Code la route – alors qu'à défaut elles engagent leur responsabilité délictuelle en cas de dommage –, de sorte qu'il n'y a aucune raison objective de douter de leur capacité à apprécier les mesures adéquates à prendre pour faire face aux diverses situations susceptibles de se présenter sur leur territoire.

#### Article 5 § 1

Cet article du projet de loi modifie sensiblement la définition actuelle de la voirie étatique/voirie communale. Pour ce qui est de la voirie étatique, les auteurs du projet de loi proposent de remplacer l'expression actuellement utilisée dans la loi modifiée du 14 février 1955 à savoir « les pistes cyclables qui font partie du réseau national en vertu de la loi du 6 juillet 1999 portant création d'un réseau national des pistes cyclables » par « les tronçons de la voie publique qui font partie du réseau national de pistes cyclables ». Le SYVICOL fait à ce sujet siennes les interrogations exprimées par le Conseil d'État quant aux règles s'appliquant à la circulation sur une piste cyclable relevant du réseau national, mais étant partie intégrante de la voirie communale. Il s'y ajoute que le projet de loi n° 6600 relatif au réseau national de pistes cyclables et à la promotion de la mobilité douce et abrogeant la loi du 6 juillet 1999 portant création d'un réseau national de pistes cyclables actuellement pendant devant la Chambre des députés, modifie la définition des pistes cyclables dans son article 2. Le SYVICOL craint qu'il ne soit souvent malaisé sinon impossible de distinguer qui est le propriétaire de l'assise.

Pour ce qui est de la définition de la voirie communale, le SYVICOL se prononce contre la modification projetée par les auteurs du projet, qui entendent remplacer « les voies publiques dépendant des communes » par « les autres voies publiques », afin « d'englober l'ensemble de la voirie visée sans aller dans le détail ». Effectivement, une telle définition recouvre un nombre infini d'hypothèses, dans la mesure où toute voie publique qui ne relève pas de l'État sera automatiquement qualifiée de voirie communale. Le SYVICOL invite partant à revoir la définition de la voirie communale proposée par le présent projet de loi, en tenant compte également des observations justifiées du Conseil d'État.

#### Article 5 § 2

Le SYVICOL n'a pas de remarque particulière à formuler en rapport avec cet article, sauf à revenir plus amplement sur le problème de la publication électronique dans le commentaire de l'article 5 § 3, point 3.

#### Article 5 § 3

##### Points 1 et 2

La modification du texte existant porte essentiellement sur la possibilité offerte aux communes, de réserver sur la voie publique, des emplacements de stationnement aux véhicules utilisés dans le cadre d'une activité d'autopartage.

Le SYVICOL partage la préoccupation du gouvernement d'encourager des modes de transport alternatifs davantage respectueux de l'environnement, mais il regrette néanmoins que d'autres formes d'écomobilité n'aient pas été envisagées par les auteurs du projet de loi, comme par exemple des aires de stationnement pour covoiturage ou encore des emplacements réservés au rechargement des véhicules électriques. Le SYVICOL est partant d'avis qu'il y aura lieu de reformuler le texte de manière plus générale afin de laisser aux communes une plus grande marge de manœuvre pour réglementer le stationnement ou le parcage de véhicules produisant peu ou pas d'émissions polluantes ou destinés à l'activité d'autopartage ou de covoiturage.

##### Point 3

Cette disposition, considérée ensemble avec le point 4, délimite clairement les attributions respectives du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins concernant la réglementation de la circulation, et rappelle ainsi le principe posé par l'article 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 selon lequel le conseil communal fait les règlements communaux, hormis pour les situations dictées par l'urgence où le collège des bourgmestre et échevins est désormais seul compétent.

En ce qui concerne l'approbation des délibérations du conseil communal par l'autorité de tutelle, les auteurs du projet de loi ont suivi à juste titre l'avis du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, basé sur l'expérience pratique et à la constatation que son intervention dans la procédure d'approbation se limite à un rôle purement formel, tenant au seul fait qu'il est le ministre de tutelle des communes. Le SYVICOL approuve partant la volonté des auteurs du projet de loi de vouloir supprimer la double approbation ministérielle, objectif qui tend incontestablement à une simplification administrative, permettant à la fois d'alléger la procédure et de gagner du temps. Dans ce contexte, le SYVICOL fait sien l'argumentaire développé dans le commentaire des articles par les auteurs du projet de loi. Dès lors, les règlements de circulation communaux resteraient soumis à la seule approbation du ministre ayant le Transport dans ses attributions, ce qui se justifie parfaitement dans la mesure où ses services sont les plus à même d'apprécier la légalité de la réglementation prise par les édiles locaux.

Le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions étant informé de la délibération du conseil communal qui lui est transmise sans délai, avec un certificat du bourgmestre constatant sa publication, celui-ci peut parfaitement exercer un contrôle *a posteriori* de la décision prise par les autorités communales, conformément au droit commun prévu à l'article 104 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le SYVICOL ne peut que déplorer la réticence exprimée par le Conseil d'État de voir instaurer une procédure dérogatoire au droit commun, alors même qu'il est d'avis que la matière elle-même nécessite une certaine flexibilité compte tenu de la réactivité dont les autorités communales doivent pouvoir faire preuve, et ceci dans le seul intérêt de la sécurité des usagers de la route.

Néanmoins, le SYVICOL se permet d'observer que l'entrée en vigueur des règlements de la circulation adoptés par le conseil communal ne se fait qu'après un délai de 3 jours après le début de leur publication, laquelle ne peut intervenir qu'après l'approbation ministérielle. Or, il n'est pas rare que cette approbation tarde en pratique, ce qui retarde ainsi inutilement l'entrée en vigueur du règlement communal et donc son exécution. Le SYVICOL demande partant à ce qu'un délai limité à 5 jours soit accordé au ministre ayant les Transports dans ses attributions pour approuver le règlement communal, le silence du ministre à l'issue du délai prévu valant approbation, de manière à accélérer son entrée en vigueur.

A ce sujet, le SYVICOL se demande s'il ne vaudrait pas mieux dispenser certains règlements de la circulation pris par le conseil communal de l'approbation par l'autorité de tutelle – au profit d'une simple information, alors qu'il ne semble pas opportun ni même justifié d'attendre parfois pendant plusieurs mois l'approbation du ministre ayant le Transport dans ses attributions, d'une délibération réglementant l'accès à un chemin rural ou visant à interdire temporairement le stationnement ou bien encore créant un passage pour piétons.

En ce qui concerne l'alinéa 2 du point 3 relatif à la publication des règlements communaux, le SYVICOL partage cependant l'avis du Conseil d'État, en ce qu'il souligne le besoin d'« une approche cohérente en matière de réglementation communale ». Or, celle-ci ne saurait se concevoir qu'à travers une généralisation de la publication par voie électronique des textes réglementaires communaux, qui constituerait par ailleurs une évolution souhaitable voir indispensable pour faciliter la lisibilité et la visibilité de l'action communale pour les administrés. Dès lors, le SYVICOL est d'avis qu'il convient impérativement d'élaborer un corps de règles régissant spécifiquement la publication électronique, et contenant notamment les conditions et les modalités pour organiser cette publication, comme le préconise le Conseil d'État, par le biais d'une refonte de l'article 82 de la loi communale.

On pourrait ainsi imaginer la création d'un site internet spécialement dédié à la publication de tous les règlements communaux – et non seulement ceux relatifs à la circulation, similaire au site [legilux.lu](http://legilux.lu) qui recense l'ensemble des textes législatifs et réglementaires au niveau étatique.

D'autre part, le SYVICOL constate que les auteurs du projet de loi ont prévu des délais d'affichage différents en ce qui concerne l'affichage traditionnel dans la commune – qui est d'au moins 15 jours – et l'affichage par voie électronique, qui devrait perdurer jusqu'à ce que le règlement ait cessé ses effets. Les règlements de la circulation qui ne sont pas limités dans le temps seraient par voie de conséquence publiés indéfiniment ! Le SYVICOL est d'avis qu'il faut distinguer entre la publication, qui est l'« accomplissement d'une formalité légale de publicité destinée à prévenir les tiers et à leur rendre opposable l'acte ainsi publié<sup>1</sup> », et l'information continue du public de la réglementation applicable sur le territoire d'une commune.

<sup>1</sup> G. Cornu - Association Henri Capitant, Vocabulaire juridique



En l'état actuel du projet de loi, le SYVICOL estime partant inopportun de modifier le point 3 de l'article 5 dans le sens projeté par les auteurs du projet de loi, dans la mesure où les articles 24 et 82 de la loi communale prévoient d'ores et déjà les modalités de la publication des règlements communaux par voie d'affichage dans la commune ainsi que de leur mise à disposition du public.

Le SYVICOL propose partant de supprimer purement et simplement le deuxième alinéa du point 3, en attendant une modification législative généralisant la publication par voie électronique de tous les règlements communaux, et remplaçant le cas échéant la publication par voie d'affiche dans la commune.

#### Point 4

Cet article rappelle le principe en vertu duquel le collège échevinal est compétent pour réglementer la circulation dans les cas d'urgence, conformément à l'article 107 de la Constitution, et supprime la nécessité éventuelle d'une délibération confirmative du conseil communal lors de sa première séance suivant la prise de décision.

Le SYVICOL soutient l'approche des auteurs du projet de loi pour les mêmes motifs que ceux exposés précédemment, et estime que les craintes exprimées par le Conseil d'État ne sont pas justifiées dans la mesure où il rappelle lui-même que les exceptions au droit commun sont d'interprétation stricte, de telle sorte que le champ de celles-ci ne saurait être étendu au-delà des limites que le législateur a posées et qu'elles ne vont s'appliquer qu'aux cas strictement prévus par la loi. Le SYVICOL ne voit partant pas de problème à limiter l'approche préconisée par les auteurs du projet de loi aux seuls règlements communaux de circulation pris par la voie de l'urgence.

Néanmoins, le projet de loi sous avis supprime la compétence du collège des bourgmestre et échevins introduite par la loi du 18 septembre 2007 à l'article 5 point 3, pour réglementer temporairement la circulation, en dehors de toute urgence, et pour une durée n'excédant pas 72 heures. Le SYVICOL est d'avis qu'il convient de conserver cette catégorie de règlements sous l'empire de la nouvelle loi, dans la mesure où les communes doivent pouvoir réagir promptement – par exemple à des changements de dernière minute dans le tracé d'une manifestation sportive – sans que l'urgence puisse être invoquée de manière systématique.

Les auteurs du projet de loi sous avis entendent ensuite préciser la notion d'urgence applicable en matière de circulation routière dans le corps du futur article 5. Le Conseil d'État s'oppose ici formellement à une telle définition par le législateur de la portée de la notion d'urgence, qui « n'est pas autorisé à définir la portée d'une notion constitutionnelle au risque de limiter les compétences conférées par la Constitution à des institutions publiques et de limiter de la façon le champ d'application de concepts qu'elle prévoit, en méconnaissance de son article 113 ». Le SYVICOL partage ici l'analyse du Conseil d'État dans la mesure où les auteurs du projet de loi sous avis ne sauraient restreindre les cas dans lesquels l'urgence est susceptible d'être invoquée par les autorités communales, sous peine de porter atteinte au principe de l'autonomie communale consacré par l'article 107 de la Constitution.

Le SYVICOL recommande dès lors de suivre l'avis du Conseil d'État de s'en tenir aux formules légales actuelles afin de préciser les circonstances dans lesquels l'urgence peut être invoquée en vue de prendre des règlements communaux ce qui n'est d'ailleurs pas

incompatible avec l'intention recherchée par les auteurs du projet de loi. En effet, la lecture du commentaire des articles montre que ces derniers appréhendent la notion d'urgence de manière générale et comme étant « un état de fait susceptible d'entraîner, s'il n'y est porté remède à bref délai, un préjudice irréparable, sans cependant qu'il y ait nécessairement péril imminent<sup>2</sup> ».

#### Alinéa 3

Le projet du texte de loi prévoit à l'avenir de limiter dans le temps l'effet des règlements d'urgence pris par le collège échevinal à 3 mois, avec possibilité de prorogation de ce délai à titre exceptionnel et pour des raisons dûment justifiées pour un nouveau délai unique de 3 mois. Rappelons que sous l'empire de la loi actuelle, l'effet des règlements d'urgence est limité de fait à trois mois, délai maximum endéans lequel le conseil communal doit s'être réuni et avoir approuvé ledit règlement.

Or, une modification de la législation en ce sens ne serait pas sans poser des difficultés pratiques aux services communaux.

En effet, on ne peut pas exclure d'emblée l'hypothèse dans laquelle le délai de validité de 6 mois du règlement d'urgence est écoulé, alors même que le conseil communal n'a pas encore adopté de règlement temporaire de la circulation en lieu et place du règlement d'urgence, respectivement qu'il n'a pas encore été approuvé par l'autorité étatique.

Un tel cas de figure ne serait pas sans poser de sérieux problèmes d'un point de vue juridique, par exemple dans le cas des chantiers sur la voie publique. Le SYVICOL préconise partant de tenir compte d'une certaine flexibilité dans le projet de loi, et d'indiquer que le règlement d'urgence pourra être prorogé à deux reprises pour une période de 3 mois, ce qui revient à porter le délai de validité d'un règlement d'urgence de 6 mois à 9 mois maximum, de manière à ce que les autorités communales disposent d'un délai suffisamment long pour régulariser la procédure par l'adoption d'un règlement temporaire de la circulation par le conseil communal.

#### Alinéa 4

Cet alinéa est relatif à la publication des règlements communaux, au sujet de laquelle le SYVICOL renvoie à ses observations formulées sous le point 3, alinéa 2, qui sont réitérées en l'espèce.

#### Alinéa 5

Cette disposition introduit la possibilité pour les ministres ayant dans leurs attributions respectivement les Travaux publics et les Transports, de demander une copie d'un règlement d'urgence ou d'une délibération de prorogation d'un tel règlement, et d'en suspendre l'exécution au cas où celui-ci serait contraire à la loi ou à l'intérêt général.

Au regard du fait que la réglementation sur la procédure administrative non contentieuse ne s'applique pas aux relations entre deux personnes morales de droit public distinctes, ce qui est le cas d'une commune dans ses relations avec l'État, le SYVICOL demande à ce que le texte du projet de loi précise que la décision de suspension prise par le ministre devra être motivée.

Le SYVICOL souhaite également que dans un souci d'harmonisation avec le délai accordé au ministre de l'Intérieur par l'article 104 de la loi communale pour suspendre l'exécution d'un règlement qui viole la loi ou l'intérêt général, un délai similaire de 5 jours soit

<sup>2</sup> G. Cornu - Association Henri Capitant, Vocabulaire juridique

accordé aux ministres ayant dans leurs attributions respectivement les Travaux publics et les Transports à compter de la communication de la délibération du collège échevinal.

#### Alinéa 6

En ce qui concerne la compétence du commissaire de district de suppléer à la carence des communes en cas d'urgence, le SYVICOL constate, à l'instar du Conseil d'État, que les commissaires de district disposent d'ores et déjà d'une compétence en la matière, régie par les articles 58 et 114 de la loi communale. Il s'y ajoute que les commissariats de district seront appelés à disparaître à plus ou moins long terme, et en tout état de cause, le gouvernement peut toujours prendre un règlement grand-ducal ou ministériel conformément à l'article 5 § 2 du projet de loi dans l'hypothèse où une commune resterait en défaut d'adopter la réglementation nécessaire en cas d'urgence sur son territoire.

#### Point 5

Cet article est spécifique aux règlements de circulation communaux applicables à des tronçons de routes nationales situés à l'intérieur des agglomérations et qui concernent la limitation de vitesse, la limitation de l'accès à la voirie, la priorité ainsi que l'affectation de l'espace routier. En effet, ces derniers nécessitent pour l'instant l'accord préalable des ministres ayant dans leurs attributions respectivement les Travaux publics et les Transports, selon la durée de validité du règlement et/ou l'organe communal ayant pris la décision.

Le projet de loi clarifie la situation existante dans la mesure où seront uniquement dispensés des accords préalables ministériels, les règlements faits par le collège des bourgmestre et échevins et dont l'effet n'excède pas la durée de 5 jours.

Cela signifie partant que les règlements d'urgence temporaires ayant une validité supérieure à 5 jours seront dorénavant soumis à la procédure de l'accord préalable, ce qui ne sera pas sans poser de sérieuses difficultés aux communes. Or, le SYVICOL est d'avis que règlements d'urgence et accord préalable ne sont pas compatibles en pratique. En effet, si une commune fait face à une situation d'urgence nécessitant immédiatement des travaux – par exemple sur une conduite de gaz – d'une durée d'application supérieure à 5 jours, non seulement elle devra attendre l'accord préalable d'un ou de deux ministres, mais en outre plusieurs jours peuvent s'écouler avant qu'elle n'en dispose et qu'elle ne puisse entamer les travaux. Nul besoin de préciser qu'une telle disposition, si elle est maintenue, conduira indubitablement à des situations aberrantes en pratique !

L'argumentaire avancé par les auteurs du projet de loi pour justifier l'extension de la procédure de l'accord préalable aux règlements d'urgence excédant la durée de 5 jours ne saurait pas non plus emporter la conviction du SYVICOL, dans la mesure où ces règlements peuvent de toute façon être suspendus sur décision ministérielle pour le cas où une mesure communale irait à l'encontre des intérêts de la circulation sur la voie publique, de telle sorte que les intérêts des usagers de la route seront sauvegardés en toutes hypothèses.

Le SYVICOL demande partant à ce que la catégorie des règlements d'urgence soit exclue de l'obligation d'accord ministériel préalable, celui-ci pouvant être remplacé par une information obligatoire des ministres ayant dans leurs attributions respectivement les Travaux publics et les Transports, de manière à ce qu'ils aient

connaissance des règlements d'urgence adoptés par les autorités communales et puissent le cas échéant, en prononcer la suspension en cas d'atteinte à la fluidité du trafic sur une route nationale.

#### Article 5 § 4

Sans observations

#### Article 5 § 5

Les auteurs du projet de loi opèrent ici une modification substantielle de l'article 5 § 5 qui visait uniquement la question des panneaux de signalisation aux et à l'approche des passages à niveau, en introduisant dans le nouveau texte des dispositions générales relatives à la répartition des frais de pose et d'entretien de tous les signaux routiers.

Quant à la forme, le SYVICOL rejoint la position du Conseil d'État en ce qu'il est d'avis que la scission opérée par les auteurs du projet de loi entre les dispositions relatives à la prise en charge des frais de mise en place et d'entretien de la signalisation routière, intégrés par le projet de loi sous examen dans le futur article 5, et celles relatives aux compétences pour la mise en place et l'entretien des signaux, qui sont maintenus dans le règlement grand-ducal modifié du 23 novembre 1955, ne contribue ni à clarifier les dispositions, ni à les rendre plus cohérentes. Le SYVICOL se rallie dès lors à la proposition faite par le Conseil d'État, de regrouper l'ensemble de la matière dans un seul texte, que ce soit dans le projet de loi sous avis ou dans le projet de règlement grand-ducal y afférent.

Quant au fond, le SYVICOL se félicite que le texte actuel du projet de loi ne modifie pas la répartition du financement de la pose et de l'entretien des panneaux de signalisation entre l'État et les communes, alors que celles-ci supportent déjà des coûts élevés en la matière.

En outre, s'il est un fait que la question du financement correspond principalement à la compétence de l'autorité désignée pour assumer la pose et l'entretien des signaux routiers, sauf exceptions, il n'en demeure pas moins que les modifications projetées laissent subsister l'éparpillement des compétences entre l'État et les communes, selon qu'il s'agit :

1. De signaux d'indication de direction et de signaux de localisation (article 111 point 1 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955)
2. De signaux d'indication sans effet obligatoire pour les usagers de la route et de signaux d'avertissement de danger, sauf panneaux temporaires de chantier (article 111 point 2 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955)
3. De signaux qui indiquent des prescriptions édictées par un règlement grand-ducal en vertu de l'article 5 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ou par un règlement ministériel (article 111 point 3, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955)
4. De signaux qui indiquent des prescriptions édictées par les autorités communales compétentes en vertu de l'article 5 précité (article 111 point 3, alinéa 2, de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955)

5. De signaux de priorité et d'avertissement de danger destinés à indiquer les règles de priorité aux endroits où les routes nationales se croisent ou suivent un parcours commun (article 111 point 4 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955)

Au regard de la complexité du dispositif existant, qui serait amené à perdurer, le SYVICOL partage le souci du Conseil d'État en vue d'une simplification de la délimitation des compétences étatiques/communales, et d'une corrélation entre celles-ci et la prise en charge des frais de pose et d'entretien des panneaux de signalisation.

La proposition de texte faite en ce sens par le Conseil d'État recueille partant l'assentiment du SYVICOL, dans la mesure où elle apporte une clarification bienvenue des dispositions légales et réglementaires actuellement en vigueur. Toutefois, compte tenu du fait que la proposition du Conseil d'État procède à la fois d'une réécriture partielle du texte du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal, il conviendrait également d'éliminer les dispositions contraires ou faisant double emploi dans le projet de règlement grand-ducal modifiant l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955.

Pour le cas où le projet de loi ou de règlement grand-ducal serait amené à être amendé, le SYVICOL demande expressément à ce que toute modification tienne compte de son impact financier sur les communes, afin qu'elles ne se voient pas imputer de nouvelles charges en la matière.

En dernier lieu et concernant le point 2 du paragraphe qui régit spécialement la question des frais liés à la signalisation aux passages à niveau et à leur approche, le SYVICOL est favorable à la modification du texte telle qu'envisagée par les auteurs du projet de loi, qui suit le principe de répartition de base selon lequel les frais liés à l'installation des panneaux sont à charge de l'État dans le cas de la voirie étatique à l'extérieur des agglomérations, et à charge des communes sur la voirie étatique à l'intérieur des agglomérations et sur la voirie communale. Néanmoins, le SYVICOL juge la reformulation du texte telle que suggérée par le Conseil d'État opportune, dans la mesure où il n'y a effectivement pas de motif légitime justifiant des dispositions spécifiques aux panneaux installés à l'approche des passages à niveau, qui pourraient suivre le même régime que les autres panneaux routiers.

Articles 2 à 6 du projet de loi

Le SYVICOL n'a pas d'observations particulières à formuler en rapport avec ces articles.

### Avis relatif au projet de loi n° 6597 relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques

Luxembourg, 28 mai 2014

Dans le cadre des travaux parlementaires sur le projet de loi sous rubrique, le SYVICOL se sent interpellé par la question de l'introduction éventuelle de contraintes légales obligeant les administrations communales à se conformer aux règles du mécanisme européen de discipline budgétaire (article 5).

Il convient tout d'abord de rappeler que la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par le Luxembourg en 1987, consacre le principe l'autonomie financière des communes en stipulant à l'article 9 (1) « Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes *dont elles peuvent disposer librement* dans l'exercice de leurs compétences ». C'est dans ce même esprit qu'est formulé l'article 107 de la Constitution luxembourgeoise qui dispose «(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 (...) (3). Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les compte. »

Cette autonomie financière n'est toutefois pas absolue. Le législateur a ainsi introduit une série de mécanismes visant à éviter qu'elle ne porte atteinte à l'intérêt général. L'article 107 (3) de la Constitution prévoit, par exemple, que l'introduction d'impositions communales par le conseil communal est soumise à l'approbation du Grand-Duc. Par ailleurs, comme le souligne le Conseil d'État dans son avis du 10 décembre 2013 (p. 6), la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, ainsi que la loi du 23 février 2001

concernant les syndicats de communes contiennent plusieurs mécanismes permettant une surveillance des finances communales : soumission à conditions du recours à l'emprunt, obligation d'une approbation ministérielle de certaines décisions. Le Luxembourg dispose donc d'ores et déjà d'un cadre légal permettant de prévenir d'éventuels dérapages financiers du secteur communal.

Les craintes de tels dérapages semblent d'ailleurs d'autant moins justifiées que le secteur de l'administration communale a régulièrement enregistré un excédent budgétaire au cours des dernières années et que les prévisions financières les plus récentes du gouvernement ne font que confirmer cette tendance, même à moyen terme (pacte de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg 2014-2018 : 1,3% du PIB en 2014, 0,2% en 2015, 0,2% en 2016, 0,3% en 2018).

Enfin, vouloir imposer aux communes un régime de discipline budgétaire avec des règles contraignantes similaires à celles auxquelles l'administration centrale devra se conformer, revient à ignorer les spécificités de la gestion budgétaire communale :

- au niveau des recettes :

Contrairement à l'État, les communes ne disposent pas d'une grande marge de manœuvre pour influencer leurs recettes. Alors que l'État peut réagir à des évolutions macro-économiques en décidant, par exemple, d'introduire de nouvelles impositions ou de modifier les mécanismes fiscaux en place pour générer des recettes supplémentaires, la situation est toute autre au niveau

communal. Les transferts étatiques, qui représentent aujourd'hui près des deux tiers des recettes non-affectées des communes, sont constitués de participations des communes à certains impôts étatiques, les taux de participation étant fixés par la loi. En ce qui concerne les deux autres sources de revenus non-affectés, l'Impôt commercial communal et l'Impôt foncier, leurs mécanismes de fonctionnement sont tels que les communes n'ont que peu de latitude pour influencer le niveau des recettes qu'ils génèrent.

- au niveau des dépenses :

Les dépenses des communes sont largement influencées par des décisions prises au niveau de l'État. Alors que les dépenses de personnel représentent aujourd'hui un tiers des dépenses des communes, leur progression leur échappe en réalité en grande partie. Les communes ne sont pas associées aux négociations salariales dans la fonction publique, mais les accords conclus dans ce cadre s'appliquent automatiquement à la fonction communale.

Rappelons aussi qu'un tiers des rémunérations des enseignants (école fondamentale) continue à être pris en charge par les communes. Or, le nombre de tâches d'enseignants dans les écoles fondamentales est déterminé exclusivement par le contingent de leçons d'enseignement que l'État attribue à une commune, le

calcul étant effectué selon des règles fixées par règlement grand-ducal.

Mises à part les charges de personnel, une large majorité de dépenses des communes sont occasionnées par des missions qui leur ont été octroyées par l'État et dont les modalités d'exécution et de financement sont ancrées dans des lois et règlements. L'autonomie des communes ne s'exerce ainsi que dans les limites d'un cadre légal et réglementaire, avec une marge de manœuvre plus ou moins grande.

Il faut donc se rendre à l'évidence que, pour une grande partie des dépenses des communes, le principe du décideur-payeur ne s'applique tout simplement pas.

Comment exiger des communes qu'elles se soumettent à des règles budgétaires strictes, alors qu'elles n'exercent qu'un contrôle partiel, à la fois sur leurs recettes et leurs dépenses ?

Pour toutes les raisons évoquées ci-avant, le SYVICOL est d'avis que le respect par les communes des règles du mécanisme européen de discipline budgétaire devrait prendre la forme d'un engagement politique, mais que le législateur ne devrait pas prévoir des objectifs contraignants assortis de sanctions.

## Avis relatif au projet de loi n° 6711 portant abolition des districts

Luxembourg, le 8 décembre 2014

### I. Considérations générales

La question des compétences, voire la raison d'être des commissariats de district fait depuis près d'un demi-siècle l'objet de discussions tant au niveau national que communal. Pourtant, aucun projet de réforme n'a abouti jusqu'à présent.

#### 1. Le secteur communal, partisan d'une remise en cause du rôle des districts

Déjà le 22 janvier 1966, l'Association des villes et communes luxembourgeoises, organisme prédécesseur du SYVICOL, prit position sur la question, sur demande du ministre de l'Intérieur Henry Cravatte, en se prononçant en faveur de l'abolition des commissariats de district, qu'elle jugea dépassés. Elle demanda toutefois le maintien des districts comme unités de division territoriale et préconisa, dans l'intérêt des communes, la mise en place au chef-lieu de chaque district de services de conseil, dont elle envisagea les compétences de façon très large.

Il va sans dire que ces propositions ne furent pas transposées dans le droit positif. Pas plus d'ailleurs qu'une proposition de loi déposée le 17 mars 1970 par Monsieur le député Léon Bollendorff, qui, considérant que « les commissariats de district ont fini par dégénérer en de simples rouages dans la hiérarchie administrative », ne

visait toutefois pas leur suppression, mais, au contraire, leur revalorisation par une extension significative de leurs compétences.

Avec la loi communale du 13 décembre 1988, abrogeant celle du 24 février 1843 sur l'organisation des communes et des districts, le législateur ne suivit ni l'une, ni l'autre tendance. En fait, il entérina l'essentiel du système antérieur en maintenant les districts, ainsi que la fonction et la place dans la hiérarchie du commissaire de district. La majeure partie des attributions de ce dernier en matière de maintien de l'ordre public et de surveillance de l'action des communes ont également été reprises dans la nouvelle législation<sup>3</sup>.

#### 2. L'abolition des districts, plus justifiée aujourd'hui que jamais

L'organisation des relations entre les communes, le Gouvernement et les commissaires de district a été définie à une période mouvementée de notre histoire, à savoir la décennie suivant l'accession du Grand-Duché à l'indépendance. Il va sans dire que la société de l'époque, à dominante agricole et économiquement peu développée, n'a plus rien en commun avec celle d'aujourd'hui.

Entre-temps, le monde communal a, lui aussi, profondément changé. Les communes sont devenues des administrations modernes et des prestataires efficaces de services de plus en plus

<sup>3</sup> Comparer l'article 118 de la loi du 24 février 1843 à l'article 114 de la loi du 13 décembre 1988

variés. L'offre et, partant, la charge de travail de ces administrations continue à se développer à un rythme soutenu, afin qu'elles puissent répondre au mieux aux besoins de la population. Dans ces conditions, faire passer tout courrier entre les communes et le Gouvernement (et vice-versa) par une instance intermédiaire et procéder dans certains domaines à un double contrôle *a priori* entraîne une perte de temps incompatible avec les objectifs d'une gestion administrative rapide et efficace.

Le SYVICOL partage donc entièrement la position selon laquelle le développement des moyens de communication contemporains a enlevé à la fonction de commissaire de district une grande partie de sa raison d'être. Il est d'ailleurs frappant de constater que c'est cette considération qui l'incita déjà en 1966 à s'exprimer contre le maintien de ces institutions et pour un contact direct entre les communes et le Gouvernement. A un moment, rappelons-le, où nul ne pouvait prévoir l'essor d'internet et du courrier électronique, qui sont en train de s'établir comme moyen de communication de prédilection, y compris au niveau de l'administration publique.

Le SYVICOL salue donc expressément l'abolition des districts.

### 3. Le service de conseil au profit des communes à maintenir

Pour le SYVICOL, l'intérêt d'une abolition des districts réside dans une simplification et une accélération des procédures. Il convient toutefois de souligner que les commissariats ont toujours été une importante source d'information et de conseil. Ceci vaut évidemment pour des sujets liés directement à leur travail quotidien, comme des questions de procédure ou de compétence, voire de légalité d'une décision. Dans de nombreux cas – et ce sont surtout les communes à effectifs réduits qui en profitent – le rôle de conseiller du commissaire de district dépasse de loin le cadre ci-dessus et s'exerce dans divers domaines juridiques, même au-delà du droit administratif *stricto sensu*. Les communes apprécient les connaissances et la grande expérience de ces fonctionnaires tout autant que leur disponibilité. Le SYVICOL est reconnaissant aux commissaires de district et à leur personnel pour le soutien qu'ils ont apporté aux communes pendant toutes ces années.

Aussi, en cas d'abolition des districts, le SYVICOL propose-t-il depuis toujours<sup>4</sup> la mise en place par le ministère de l'Intérieur d'un service de conseil juridique au profit des communes. C'est donc avec satisfaction qu'il a pris connaissance de l'annonce faite à plusieurs reprises par Monsieur le ministre de l'Intérieur, selon laquelle un tel service est effectivement prévu<sup>5</sup>.

Il va de soi que cette affirmation a retenu toute l'attention du SYVICOL, qui est impatient de connaître de plus amples détails, notamment au sujet de la présence des agents dans les communes, et qui serait heureux de pouvoir contribuer au développement du service en question et à la définition de ses missions.

### 4. La nécessité de renforcer la communication par voie électronique

Par ailleurs, vu que l'abolition des districts vise principalement une facilitation et une accélération de la communication entre les communes et le Gouvernement, il serait conséquent d'aller plus loin

dans ce domaine et de renforcer l'utilisation des moyens de communication électroniques.

Pour des raisons de sécurité, mais aussi vu leur caractère officiel, les échanges de documents en matière d'approbation ministérielle des délibérations des autorités communales ne sauraient guère se faire par simple courrier électronique. Aussi, le SYVICOL saluerait-il la mise en place d'une plate-forme sécurisée sur internet qui servirait à cette fin. On pourrait imaginer que les communes optant pour cette voie puissent y télécharger les délibérations et pièces à l'appui soumises à approbation, à l'instar de la pratique actuelle pour la transmission des budgets, comptes et plans pluriannuels de financement via le portail « coficom-entcom ».

Contrairement à cet outil, la plate-forme préconisée devrait toutefois permettre une communication dans les deux sens ou, tout au moins, un retour d'informations vers les communes. En plus de la rapidité, un tel système aurait l'avantage évident de permettre aux communes de suivre l'évolution des dossiers jusqu'à l'approbation et d'en conserver l'historique après la clôture. Il pourrait sans doute être développé encore davantage, par exemple par une extension à d'autres procédures impliquant l'État et les communes, et constituerait, aux yeux du SYVICOL, un outil précieux de simplification administrative.

Dans le même ordre d'idées le SYVICOL saluerait d'ailleurs également la mise en place, pour le secteur communal, d'un outil informatique centralisé d'archivage électronique. Un tel système, que les communes devraient bien-entendu pouvoir adapter à leurs besoins individuels, pourrait sans doute contribuer à faciliter la tâche quotidienne des agents communaux et aurait en plus l'avantage considérable de renforcer la sécurité des documents par le stockage de copies numériques sur un serveur distant.

### 5. Une réforme non favorable à l'autonomie communale

En revanche, le SYVICOL regrette que le projet de loi commenté conçoive son objet de façon très restrictive. En résumé, il fonctionne en deux temps. D'abord – et c'est son tout premier article – il abolit les districts. Ensuite, il comble les vides ainsi créés en substituant au commissaire de district, dans tous les textes qui le mentionnent, une autre autorité, à savoir, dans la majorité des cas, le ministre de l'Intérieur. Il s'agit d'une réforme d'une certaine envergure, en ce sens qu'elle nécessite la modification de nombreuses lois. Le SYVICOL regrette dès lors qu'il ne soit pas prévu de profiter de cette procédure pour moderniser de fond en comble les relations entre les communes et l'État et pour renforcer l'autonomie communale.

Le texte de référence en la matière est la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, texte de valeur supra-législative depuis sa ratification par le Luxembourg le 18 mars 1987. La conformité de la législation luxembourgeoise à cette charte a été vérifiée par un groupe d'experts en 2004, notamment lors d'une visite officielle du 27 au 29 octobre, donnant lieu à la recommandation 172 (2005) adoptée le 2 juin 2005 par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe.

<sup>4</sup> Le SYVICOL fait sien l'avis de l'A.V.C.L. du 22 janvier 1966 cité plus haut

<sup>5</sup> Ex. « Lëtzebuurger Journal » du 24 juillet 2014 : „Innerhalb des Innenministeriums entsteht in Zukunft eine juristische und operative Beratungsstelle für die Gemeinden, welche ihre Arbeit weniger vom Schreibtisch im Ministerium als vielmehr vor Ort in den Gemeinden leisten wird.“

En ce qui concerne le « *contrôle exercé sur les avis des collectivités locales* »<sup>6</sup>, le Congrès soulève un certain nombre d'incompatibilités entre le système actuel et la Charte. Il se demande notamment si le système actuel respecte l'article 8, paragraphe 2 de la Charte, qui prévoit que le contrôle étatique doit se limiter à la question de la légalité des actes des collectivités locales. Il estime par ailleurs « *que le nombre des actes soumis à l'approbation est peu compatible avec l'article 8, paragraphe 3, qui prescrit une proportionnalité entre l'ampleur de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts à préserver* ». Finalement, il mentionne d'un œil critique le pouvoir de substitution des autorités de l'État à celles des communes et la possibilité d'annulation d'un acte d'une autorité communale en cas d'atteinte à l'intérêt général, concept qu'il juge trop imprécis pour éviter toute subjectivité.

Tout ceci amène le Congrès à recommander « *aux autorités luxembourgeoises de moderniser les dispositions législatives relatives au contrôle sur les collectivités locales, en vue de limiter la tutelle à un contrôle a posteriori pour des motifs de stricte légalité* ».

Il faut se demander en plus si, au lieu de renforcer l'autonomie communale, le projet de loi n'aura pas l'effet contraire. En effet, même si l'article 112 de la loi communale place le commissaire de district « sous la surveillance du ministre de l'Intérieur », le fait qu'il est un fonctionnaire nommé par le Grand-Duc<sup>7</sup> et qu'il est donc soumis au statut général des fonctionnaires de l'État apporte aux communes certaines garanties, notamment d'indépendance et de neutralité<sup>8</sup>. En plus, le commissaire de district, comme tout autre fonctionnaire, est chargé d'un certain contrôle de la régularité et des effets prévisibles de l'exécution des ordres reçus de ses supérieurs<sup>9</sup>, ce qui contribue à la protection des communes contre l'arbitraire.

Le SYVICOL n'a pas le moindre doute que la formulation du projet de loi résulte d'une approche purement pragmatique, qui n'a d'autre objectif que de maintenir les règles actuelles de la tutelle administrative au-delà de l'abolition des districts et jusqu'à une réforme en profondeur du système. Il reste que, tant que cette réforme n'est pas intervenue, leur mise sous la tutelle directe du ministre de l'Intérieur privera les communes des garanties d'objectivité décrites ci-dessus.

Voilà une raison de plus de renforcer l'autonomie communale et d'encadrer le pouvoir de surveillance et d'ingérence conformément à la recommandation du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux mentionnée ci-dessus. Ce n'est qu'en revenant sur les relations hiérarchisées, voire paternalistes, actuelles qu'un partenariat digne de ce nom peut s'installer entre l'État et les communes.

Même si, comme annoncé par Monsieur le ministre, le dossier de l'allègement de la tutelle sera traité dans une deuxième phase, dans le contexte de la réforme du ministère de l'Intérieur prévue par le programme gouvernemental<sup>10</sup>, le SYVICOL reste donc d'avis qu'il aurait été utile de profiter de la modification législative en cours pour au moins éliminer quelques-unes des entraves les plus flagrantes à l'autonomie communale, et notamment le pouvoir d'ingérence du ministre de l'Intérieur mentionné ci-dessous.

## II : Commentaire des articles

Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 13

Corollaire de l'abolition des districts, la substitution des articles 109 et 110 aux articles 109 à 115 de la loi communale actuelle transfère la majeure partie des compétences en matière de tutelle administrative sur les communes au ministre de l'Intérieur. Les longues listes d'attributions des articles 114 et 115 sont remplacées par des dispositions formulées de façon plus générale, qui, bien que plus brèves, recouvrent l'essentiel des anciennes attributions. Comme cela a été souligné plus haut, l'envergure de la tutelle administrative n'a donc guère été réduite.

La répartition des dispositions selon le domaine d'action des communes sur les articles 109, qui concerne la surveillance administrative générale, et 110, relatif à la surveillance en matière de police administrative, semble toutefois justifiée.

La déception du SYVICOL relative au maintien du *statut quo* en matière d'autonomie communale a déjà été évoquée et ne sera pas répétée ici. Il importe toutefois d'insister sur le dernier alinéa de l'article 109 de la loi communale prévu par le projet, qui correspond lui-aussi à une attribution du commissaire de district contenue déjà dans la loi de 1843 et qui permet dorénavant au ministre de l'Intérieur de « provoquer, au besoin, auprès des administrations communales les règlements de police et toutes les autres mesures qu'il estime utiles ou nécessaires ».

D'abord, cette disposition rompt avec la séparation qui existe par ailleurs entre les articles 109 et 110 parce qu'elle mélange des actes du pouvoir administratif général avec des règlements de police. Mais ce n'est qu'une question de rédaction.

Ce qui est plus alarmant, c'est qu'elle semble donner un pouvoir d'ingérence quasiment illimité dans l'action des autorités communales au ministre de l'Intérieur. En effet, l'emploi du verbe « provoquer » laisse une grande marge d'interprétation – qui n'est malheureusement pas précisée par le commentaire des articles – quant à la nature exacte du pouvoir en question et à sa mise en application. Aux yeux du SYVICOL, la disposition serait toutefois vidée de son sens si le pouvoir qu'elle donne au ministre n'était pas coercitif pour les communes ou, autrement-dit, s'il ne s'agissait pas d'un vrai pouvoir d'injonction.

S'y ajoute que le ministre pourra prendre les rênes à tout moment (« au besoin ») et enjoindre aux responsables communaux toute mesure qu'il estimera soit « nécessaire », soit simplement « utile » ! Peut-on imaginer un motif pour le ministre d'empiéter sur la compétence d'une administration communale qui ne puisse être qualifié d'utile ?

Le problème de la passation de la fonction de contrôle d'un fonctionnaire à un décideur politique du point de vue de l'autonomie communale a été exposé plus haut. C'est ici qu'il se présente de la façon la plus frappante.

<sup>6</sup> Point 7 de la recommandation 172 (2005)

<sup>7</sup> Article 110 de la loi communale actuelle

<sup>8</sup> Article 14 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État

<sup>9</sup> Article 9, paragraphe 4 de la loi susmentionnée

<sup>10</sup> <https://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>, page 154



Le SYVICOL se demande si l'article 108 de la loi communale, qui permet la désignation de commissaires spéciaux chargés de se substituer de façon ponctuelle aux autorités communales pour la prise de mesures que ces dernières auraient négligées ne constitue pas un pouvoir d'intervention suffisant au profit du ministre de l'Intérieur en matière de l'administration générale des communes. Ce pouvoir – plus encadré par la loi et assorti d'un droit de recours contentieux – est en tout cas nettement plus respectueux de l'autonomie des communes.

Quant au pouvoir d'intervention en matière de police, le SYVICOL estime que l'article 110 prévu par le projet de loi, qui permet la désignation « d'un fonctionnaire qui prend immédiatement les mesures de police nécessaires (...) », est suffisant pour faire face à une éventuelle situation d'urgence en cas d'inertie des autorités communales.

D'avis que le ministre de l'Intérieur dispose ainsi de moyens d'intervention suffisants en matière d'administration générale comme en matière de police, le SYVICOL propose la suppression du dernier alinéa de l'article 109 proposé par le projet de loi.

### Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 16

Ici encore, le projet de loi transmet une compétence confiée au commissaire de district par la loi communale de 1843 au ministre de l'Intérieur, en l'occurrence celle de rendre exécutoires notamment les rôles des impositions communales.

Le SYVICOL se pose des questions sur le bien-fondé de cette démarche administrative. En effet, les rôles ne sont que des mesures d'exécution de règlements soumis à approbation du Grand-Duc en exécution de l'article 105 de la loi communale. S'y ajoute que la comptabilité des communes est contrôlée après la clôture de chaque exercice par le service compétent du ministère de l'Intérieur, qui vérifie notamment la régularité des rôles et titres de recette.

Dans ces conditions, la démarche supplémentaire qui consiste à faire rendre exécutoires les rôles semble avoir pour effet principal un ralentissement de l'administration sans apporter une plus-value proportionnelle.

Il est dès lors proposé de supprimer l'article en question.

### Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 17

Le raisonnement ci-dessus s'applique également pour cette disposition.

Le SYVICOL propose donc pour la 2<sup>e</sup> phrase de l'article 151 de la loi communale la formulation suivante : « Ce relevé indique les montants dus par chaque débiteur. »

### Article VI

L'article VI entend revenir à la situation antérieure en ce qui concerne les commissions communales des loyers. En effet, la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil a apporté une innovation importante par rapport à la législation antérieure, en ce sens que seules les communes comptant au moins 6.000 habitants disposent encore de leur propre commission des loyers, tandis que celles n'atteignant pas ce seuil sont regroupées par cantons<sup>11</sup>.

Rappelons entre parenthèses que ces commissions ne sont saisies que sur les différends opposant un bailleur et un locataire en ce qui concerne une hausse ou une réduction du loyer<sup>12</sup> et qu'elles ne sont compétentes pour aucun litige ayant un objet différent pouvant naître entre ces parties. Dans les cas où elles sont compétentes, elles ont une mission de conciliation. En cas d'échec, elles déterminent le loyer et/ou les avances sur charges dues, décision contre laquelle les parties peuvent agir devant le juge de paix. Cet encadrement des pouvoirs des commissions contribue à expliquer leur faible sollicitation.

Le commentaire des articles du projet de la loi susmentionnée<sup>13</sup> explique cette modification comme suit :

*« Les commissions des loyers constituent un instrument utile de règlement à l'amiable des conflits et continueront, comme dans le passé, à éviter des recours judiciaires.*

*Etant donné que la mission confiée par l'État aux commissions des loyers consiste à concilier deux parties, sinon à prendre une décision susceptible de recours, et, le cas échéant, à procéder à un arbitrage, il est nécessaire de garantir l'objectivité et le professionnalisme de ces commissions. A cet effet, il est proposé de faire une distinction entre les „grandes” et les „petites” communes. La limite est fixée à 6.000 habitants. (...)*

*A l'heure actuelle, toute commune du Grand-Duché est obligée d'avoir au moins une commission des loyers. Or, comme il existe bon nombre de petites communes où il n'y a que très rarement une affaire relevant de la compétence de la commission des loyers, il convient de ne plus maintenir cette obligation. En effet, la grande majorité de ces affaires ne concerne que les commissions des loyers de quelques grandes communes du pays.*

*Pour les communes de moins de 6.000 habitants, il est dès lors préférable de ne prévoir qu'un nombre restreint de commissions des loyers. (...)*

Dans son avis du 26 janvier 2004, le SYVICOL s'est déjà prononcé en faveur d'un regroupement des commissions des loyers des « petites » communes, bien qu'en formulant certaines réserves d'ordre plus pratique. Il est indéniable que l'obligation de faire fonctionner de façon satisfaisante une commission des loyers conforme à la loi ne peut que difficilement être remplie par la majorité des communes. En effet, celles qui

<sup>11</sup> Répartition fixée par le règlement grand-ducal du 19 février 2008 déterminant la zone de compétence territoriale et le siège des commissions des loyers instituées pour l'ensemble des communes de moins de 6.000 habitants, prévues par l'article 7 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et déterminant le montant des indemnités revenant aux membres et aux secrétaires des commissions des loyers

<sup>12</sup> Article 8 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

<sup>13</sup> Document parlementaire 5216, page 23

ne comptent pas un nombre élevé d'habitants et, surtout, une forte part de logement locatif dans leur structure urbaine, ne sont pas confrontées à suffisamment d'affaires pour accumuler l'expérience nécessaire<sup>14</sup>. Pire encore, la pratique avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 septembre 2006 a montré que les premières difficultés furent rencontrées déjà au niveau de la composition des commissions, faute tout simplement de candidats remplissant les conditions.

Au niveau du fonctionnement des commissions cantonales, le commissaire de district et son administration jouent un rôle clé et leur disparition est donc à ne pas négliger. Toutefois, le projet du Gouvernement de revenir à la situation d'antan en réintroduisant pour chaque commune l'obligation de disposer de sa propre commission paraît comme une solution de facilité. En effet, rien n'a changé aux problèmes soulevés ci-dessus, qui, en 2003, ont incité le Gouvernement à déposer un projet de loi prévoyant le regroupement des commissions des loyers des communes de moins de 6.000 habitants. Et même si, selon le commentaire de l'article VI, « *la création des commissions intercommunales n'a pas apporté d'amélioration notable* », il est certain qu'un simple retour en arrière n'en apportera pas non plus.

Le SYVICOL partage tout à fait l'idée que seul le regroupement territorial permet de pallier aux difficultés rencontrées par les commissions des loyers, que ce soit de trouver des membres ou en ce qui concerne l'expérience et le professionnalisme de ceux-ci. Si les commissions cantonales connaissent des problèmes similaires à ceux des commissions des « petites » communes sous l'ancien régime, ceci s'explique tout simplement par le fait que leur compétence s'étend toujours sur une population insuffisante. En toute logique, le seul remède envisageable consiste donc à pousser le regroupement communal au niveau des commissions des loyers encore plus loin ou, autrement dit, de prévoir moins de commissions responsables chacune d'un plus grand territoire.

La solution préconisée par le SYVICOL consiste toutefois à repenser tout le système et à créer un organe de conciliation national qui reprendrait les compétences de toutes les commissions des loyers existant actuellement à travers le pays. Indépendamment de la forme juridique, de la composition et des règles de fonctionnement de cette institution, qui resteraient bien sûr à définir, la centralisation semble dans ce domaine être le moyen le plus adapté pour assurer un service de qualité.

L'organe proposé pourrait se composer de personnes qualifiées (experts, professionnels du secteur, représentants des groupes d'intérêts en cause,...), ce qui éviterait au maximum le problème du manque d'expérience des personnes appelées à

se prononcer sur les dossiers et favoriserait en même temps le traitement des affaires selon des règles uniformes. Le SYVICOL propose d'y inclure des délégués du secteur communal, afin de garantir la prise en compte du point de vue local dans les discussions. Dans un premier temps, ceux-ci contribueraient en plus à faciliter la transition entre l'ancien et le nouveau régime.

Il pourrait fonctionner sous l'égide du ministère du Logement et ainsi donner à celui-ci un droit de regard sur les problèmes qui se posent dans la matière pour éventuellement pouvoir y réagir de manière proactive, ce qui lui donnerait un rôle à jouer au niveau de la politique nationale du logement.

Pour le SYVICOL, ces avantages l'emportent largement sur la perte de proximité. En effet, de nombreux dossiers peuvent être traités sur base des documents présentés par les parties, sans qu'une visite des lieux ne soit nécessaire. Dans les autres cas, il faut admettre que les distances à parcourir à l'intérieur du Grand-Duché ne posent pas un obstacle significatif. D'ailleurs, l'équivalent français, les commissions départementales de conciliation<sup>15</sup>, sont compétentes, comme leur nom l'indique, pour un département entier. Elles ont en plus un domaine de compétence *ratione materiae* nettement plus étendu, qui comporte notamment des litiges relatifs à l'état des lieux, aux réparations et charges, au dépôt de garantie et à la décence de logement.

Finalement, la suggestion ci-dessus est la conclusion à laquelle on arrive inévitablement lorsqu'on applique aux commissions des loyers le raisonnement ayant mené au projet d'abolition des districts. Le principe de subsidiarité, qui exige que les autorités locales se voient attribuer les tâches qu'elles sont mieux à même de remplir que les instances centrales n'est nullement violé, mais s'applique ici, pour ainsi dire, en sens inverse.

Le SYVICOL ne voit, dans sa proposition, aucune entrave à l'autonomie communale. En effet, les commissions des loyers sont certes liées aux administrations communales, mais elles ne sont pas des organes de conception ou de mise en œuvre d'une politique quelconque. Ceci s'explique par leur composition<sup>16</sup>, seul le président étant à choisir « pour autant que possible parmi les membres du conseil communal », mais surtout par leur champ de compétence très restreint (voir *supra*).

Il n'est donc pas question d'enlever aux autorités communales des attributions en matière de logement pour l'exercice desquelles le niveau local est le plus adapté. Dans cet ordre d'idées, si le Gouvernement entendait, dans le futur, créer de telles compétences, celles-ci devraient revenir en principe aux autorités communales et uniquement à des instances nationales lorsqu'il est avéré, comme en l'espèce, que celles-ci seraient mieux placées pour les exercer.

<sup>14</sup> Suivant les informations du SYVICOL les commissions des loyers des plus grandes communes ne traiteraient qu'entre 5 et 12 dossiers par an en moyenne, alors que les réunions de celles des petites communes rurales avant leur regroupement étaient souvent espacées de plusieurs années

<sup>15</sup> Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

<sup>16</sup> Réglée par l'article 7, paragraphe (3) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil



### PRISES DE POSITION

#### Prise de position relative aux compétences des communes en matière de gestion des forêts

Luxembourg, le 26 mai 2014

Dans le cadre des discussions devant mener à l'élaboration d'un nouveau Code forestier pour le Luxembourg, le comité du SYVICOL souhaite prendre position sur la question fondamentale de la participation des communes à la gestion des forêts dont elles sont propriétaires.

En vertu de la loi modifiée du 8 octobre 1920 concernant l'aménagement des bois administrés, l'administration de la nature et des forêts assure la gestion de 45% des forêts luxembourgeoises, dont les trois quarts, soit 30.000 ha appartiennent aux communes.

Les frais de gestion et de surveillance des forêts communales soumises au régime forestier sont pris en charge à 40% par les communes (article 9 de la loi du 5 juin 2009 portant création de l'administration de la nature et des forêts). Ils sont calculés en fonction de l'étendue de la forêt communale et comprennent les salaires des ingénieurs de la carrière supérieure des arrondissements et des préposés des triages. Par ailleurs, les communes doivent assumer la totalité des frais occasionnés par l'occupation des ouvriers dans les forêts leur appartenant.

Les textes légaux et réglementaires en vigueur donnent aux communes un certain droit de regard sur la manière dont leurs bois sont administrés. La loi modifiée de 1920 stipule ainsi que « des plans d'aménagement basant sur les règles de la possibilité et du rapport soutenu » sont établis tous les dix ans par l'administration forestière en concertation avec les communes ». Par ailleurs, d'après les dispositions de l'arrêté modifié du 8 mai 1922 concernant le service d'aménagement des bois administrés, la commune intervient à plusieurs reprises dans l'établissement des plans d'aménagement établis annuellement (articles 3, 6, 7 et 8). Le règlement grand-ducal du 6 janvier 1995 crée quant à lui l'obligation pour le chef de cantonnement de dresser chaque année, sur base des plans d'aménagement, « des plans de gestion concernant les coupes, les cultures, la voirie, les produits accessoires et toutes les autres activités, y compris les travaux d'entretien des lignes limitatives des forêts ». Ces plans de gestion sont soumis avant le 1<sup>er</sup> juillet aux communes pour avis ou contrepropositions motivées.

Il ne fait donc pas de doute que le législateur a voulu garantir une participation à la décision des communes dans la gestion des forêts dont elles sont propriétaires. Or, ces dispositions ne sont aujourd'hui pas appliquées à l'entière satisfaction des communes. Les communes ne sont pas toujours saisies des plans d'aménagement décennaux mentionnés ci-avant, qui pourraient pourtant constituer des documents stratégiques pour la gestion des forêts à moyen terme, elles ne disposent souvent pas de moyens réels pour participer aux décisions dans les domaines écologique, économique et social de la gestion de leurs forêts et, enfin, elles ne peuvent influencer les frais qui en découlent, p.ex. en mettant davantage l'accent sur l'exploitation économique de leurs forêts. A noter qu'à l'heure actuelle, la gestion des forêts est largement déficitaire pour les communes, et ce contrairement aux forêts privées, qui sont en règle générale rentables.

Les communes s'attendent donc à jouer un rôle plus participatif, impliquant les représentants politiques aux côtés des agents de l'administration de la nature et des forêts. Ceci aussi au vu de l'importance sociale grandissante de la forêt pour les citoyens. Les responsables communaux voudraient définir, ensemble avec les agents de l'administration, l'accès aux forêts qui sont des lieux de récréation importants pour leurs citoyens.

Le comité du SYVICOL est d'avis que l'établissement d'un nouveau Code forestier devrait être l'occasion de définir plus clairement les droits et obligations respectives des communes et de l'État en matière de gestion des bois administrés, en accordant aux communes une réelle marge de manœuvre pour participer à la prise de décision en ce qui concerne les forêts dont elles sont propriétaires. A noter que la gestion des forêts est actuellement régie par une panoplie de textes législatifs et réglementaires, dont certains datent du début du 20<sup>e</sup> siècle, voire du 19<sup>e</sup> siècle. L'opportunité de procéder à leur mise à jour en vue d'en améliorer la structure, la cohérence et la lisibilité devrait être examinée dans ce contexte.

Enfin, il serait également souhaitable que les dispositions légales futures établissent le cadre pour une concertation plus structurée entre les communes et les propriétaires forestiers privés, afin que la gestion des forêts sur le territoire de la commune puisse se faire de manière plus intégrée.

## Prise de position sur la responsabilité pénale des élus communaux

Luxembourg, le 26 mai 2014

Le mandataire qui prend part à la conduite de sa commune est régulièrement confronté à des situations qui impliquent sa responsabilité tant civile que pénale. Il peut commettre une faute dénuée de toute malveillance alors même qu'il agit en toute bonne foi. Les communes, en tant que personnes morales, n'étant pas responsables pénalement, ce sont les mandataires qui se trouvent exposés à des sanctions potentiellement lourdes, et ce bien que l'élu n'agisse pas en son nom propre, mais au nom de la collectivité qu'il représente. La criminalisation de négligences les plus bénignes dans le chef des mandataires locaux est ressentie comme injuste et disproportionnée par les élus locaux. N'est-il pas malvenu de voir prononcer une condamnation contre les membres d'un collège échevinal malgré l'impossibilité humaine avérée de pouvoir tout contrôler ?

Il apparaît dès lors légitime d'essayer de mettre en place des garde-fous pour préserver les élus locaux, qui en se mettant au service de leurs concitoyens, prennent des décisions qui les exposent au risque d'un engagement de leur responsabilité pénale en cas d'accident. Dans une société où le recours à des actions en justice devient un réflexe de plus en plus courant, maintenir le statu quo risque de décourager le citoyen, qui n'est pas un professionnel recruté pour son savoir-faire, de s'engager dans la vie politique et d'accepter un mandat public. En second lieu, n'y a-t-il pas un risque d'initiative pour l'action locale si le mandataire, dans l'expectative, se retrouve bridé dans la gestion de sa commune par la crainte de devoir affronter la machine judiciaire ?

### Bref aperçu de l'historique du dossier

La problématique de la responsabilité pénale des élus locaux s'inscrit dans le cadre d'une prise de conscience de longue date par le SYVICOL des responsabilités individuelles pesant sur les personnes physiques œuvrant dans le bien de la communauté. Elle a été déclenchée notamment suite à la condamnation par les tribunaux luxembourgeois de membres d'un collège des bourgmestre et échevins<sup>17</sup>. Cette réflexion s'est poursuivie au vu de la dégradation de la condition des élus locaux dans les pays voisins du Grand-Duché de Luxembourg et aux réformes législatives<sup>18</sup> adoptées pour tenter de freiner cette dérive jurisprudentielle, bien qu'une telle situation ne s'est pas encore réalisée dans notre pays.

La responsabilité pénale des mandataires locaux a ainsi été évoquée lors des débats de l'Assemblée générale du SYVICOL en date du 26 mars 2001 sur base de l'avis élaboré par Me Dean

Spielmann<sup>19</sup>. Conformément aux attentes des élus qui se sont exprimés à cette occasion, un appel a été lancé au ministre de l'Intérieur de l'époque, Monsieur Michel Wolter, d'inviter le gouvernement à se saisir du dossier de la responsabilité pénale et à revoir les modalités de la mise en cause de la responsabilité pénale plus particulièrement pour les élus locaux, dans le but de circonscrire les risques « dans des limites raisonnables »<sup>20</sup>. Le ministère de l'Intérieur a alors informé le SYVICOL que le dossier a été renvoyé pour compétence au ministère de la Justice.

Suite à une question parlementaire posée par Monsieur le Député Gusty Graas<sup>21</sup> en janvier 2003, Monsieur le ministre de l'Intérieur estime que « le principe des poursuites contre les fonctionnaires publics pour les faits de leur administration (...) est un droit fondamental garanti à tous les citoyens luxembourgeois », et qu'« une limitation de la responsabilité pénale des membres des collèges échevinaux reviendrait à une forte restriction d'un des droits fondamentaux garantis par la Constitution aux citoyens et enlèverait la protection contre l'arbitraire des pouvoirs publics, élément de base de notre civilisation ».

En 2008, la commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg »<sup>22</sup> a appelé le ministre de l'Intérieur à analyser conjointement avec le SYVICOL la question de la responsabilité pénale des responsables communaux, à agencer 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. La question de la responsabilité pénale des personnes morales de droit public a encore été évoquée dans le cadre des travaux parlementaires ayant abouti à la loi du 3 mars 2010 introduisant la responsabilité pénale des personnes morales dans le Code pénal et dans le Code d'instruction criminelle.

En 2009, l'alternance de gouvernement a été l'occasion pour le SYVICOL d'adresser une lettre aux partis coalitionnaires, par laquelle il a demandé à ce qu'« il soit procédé à une analyse approfondie de la matière, afin d'aboutir à une modification adéquate de la législation qui doit limiter les cas engageant la responsabilité pénale personnelle de l'élu »<sup>23</sup>. Par courrier du 2 décembre 2010, Monsieur le ministre de la Justice a exprimé sa compréhension de la préoccupation des élus locaux au sujet de leur responsabilité pénale et a confirmé sa disponibilité afin de réfléchir à l'élaboration d'une législation adéquate. Ce courrier a été suivi de plusieurs réunions de travail en présence de représentants tant du ministère de l'Intérieur, que du ministère de la Justice, confirmant la volonté de

<sup>17</sup> Affaire Wirtz/Siebenaler – Collège des bourgmestre et échevins de la commune de Junglinster, Trib, de police, 6 février 2001

<sup>18</sup> En France, Loi dite «Loi Fauchon » du 10 juillet 2000 ; En Belgique, loi du 4 mai 1999

<sup>19</sup> Avis de Me Dean Spielmann, « La responsabilité pénale des mandataires communaux – la situation au Luxembourg » du 17 février 2001

<sup>20</sup> Courrier du SYVICOL au ministre de l'Intérieur du 11 avril 2001

<sup>21</sup> Question parlementaire n° 2033 de Monsieur le Député Gusty Graas du 31 janvier 2003

<sup>22</sup> Débat d'orientation, rapport de la Commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg », 19.06.2008, chd n° 5890

<sup>23</sup> Lettre aux partis coalitionnaires du futur gouvernement – juin 2009

se saisir de cette question, mais sans que le dossier ne dépasse des échanges de vues préliminaires. En 2011, l'émotion suscitée par le dénouement judiciaire dans l'affaire de la maison-relais de la commune de Steinsel<sup>24</sup> a ravivé les critiques de tous bords autour de la question de la responsabilité pénale des mandataires communaux.

### Objectif de la présente prise de position

Aujourd'hui, l'espoir suscité parmi les élus de voir la mise en place d'un mécanisme permettant de les soulager et de les aider à assumer au mieux les nombreuses responsabilités qui leur incombent, et par la même occasion, les soutenir dans leur action, est d'autant plus grand que l'attente a été longue. La présente prise de position a pour but d'identifier quels sont les facteurs de nature à permettre la mise en place d'un système équitable et efficace en adéquation avec les responsabilités exercées par les élus locaux, qui œuvrent pour le bien des citoyens.

Il entend soumettre au gouvernement une proposition concrète en vue d'une réforme équilibrée entre d'une part, le risque d'une pénalisation excessive de la vie quotidienne, et d'autre part, d'une déresponsabilisation des acteurs locaux, dont le but est d'adapter la responsabilité pénale en cas de délits non intentionnels à la réalité contemporaine, eu égard aux missions et devoirs qui sont ceux des élus communaux de nos jours.

Pour ce faire, la prise de position du SYVICOL dresse un état des lieux de la responsabilité pénale des élus communaux au Luxembourg, et fait une incursion dans la législation des pays voisins afin d'offrir une solution de compromis entre les préoccupations légitimes des élus communaux ainsi que les inquiétudes compréhensibles et tout à fait respectables des victimes, afin d'atténuer la portée des articles 418 et 420 du Code pénal.

### I. État des lieux de la responsabilité pénale des élus communaux au Luxembourg

A titre préliminaire, il convient de rappeler que les élus communaux demeurent soumis au cours de l'exercice de leur mandat au droit pénal commun comme toute personne physique, et qu'ils peuvent donc engager leur responsabilité pénale comme n'importe quel citoyen. Il s'y ajoute un catalogue de délits spécifiques aux personnes investies d'un mandat électif ou dépositaires de l'autorité ou de la force publique ou chargées d'une mission de service public, susceptibles d'être commis dans le cadre de ses fonctions.<sup>25</sup>

L'objectif de la présente prise de position est cependant d'analyser la responsabilité pénale des élus sous le prisme de l'infraction non intentionnelle commise en leur qualité d'élu, c'est-à-dire l'infraction perpétrée sans intention de la commettre, qui constitue un délit lorsque la loi le prévoit<sup>26</sup>. Le risque est partant grand pour l'élu de voir sa responsabilité mise en cause, au regard du nombre

de décisions qu'il est amené à prendre ou auquel il est amené à participer en tant que décideur public, et la problématique est d'autant plus sensible que l'élu communal est personnellement responsable, non seulement de son propre fait mais encore des faits délictueux commis par autrui dans son champ de compétence ou sous sa responsabilité politique.

Au Luxembourg, le législateur est depuis toujours attaché au principe de l'irresponsabilité pénale des personnes morales de droit public, la justification de ce principe étant que les personnes morales ne peuvent être coupables, étant donné que leur volonté fait défaut. Par conséquent, seule est recherchée la responsabilité pénale de la personne physique – l'organe ou le préposé – à l'intérieur de la personne morale, qui est par omission la cause de l'infraction.

A l'occasion de l'introduction de la responsabilité pénale des personnes morales de droit privé<sup>27</sup>, les auteurs du projet de loi ont entendu exclure expressément les communes, au motif qu'« en tant que dépositaires d'une parcelle de la puissance publique, elles ne sauraient être placées sous le contrôle des juridictions répressives ». Dans son avis subséquent<sup>28</sup>, le Conseil d'État avait cependant invité le gouvernement à réfléchir à l'exclusion générale des communes, qui « pose problème au regard du principe d'égalité de traitement tant en relation avec d'autres personnes morales de droit public qu'en relation avec des personnes morales de droit privé exerçant des activités similaires à celles des communes ».

Un même fait peut être constitutif d'une faute civile et d'une faute pénale. Ceci est particulièrement vrai en matière non intentionnelle, où les deux responsabilités ont les mêmes éléments constitutifs, à savoir une faute d'imprudence ou de négligence dont il est résulté un préjudice. En effet, l'article 1383 du Code civil, définissant le contenu de la faute civile, dispose que « chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence » et l'article 418 du Code pénal, réprimant respectivement l'homicide et les blessures involontaires, fait mention du « défaut de prévoyance ou de précaution ». Cette dernière expression englobe tous les cas de faute, y compris la faute la plus légère, conduisant à un recoupelement jurisprudentiel des notions d'imprudence et de négligence en droit civil et en droit pénal, aucune différence n'étant faite selon la nature ou la gravité de la faute. C'est ce que la doctrine a appelé le principe d'unité des fautes civiles et pénales.

La théorie de l'unité des fautes est associée au principe de l'autorité au civil de la chose jugée au pénal, suivant une interprétation jurisprudentielle constante de l'article 3 du Code d'instruction criminelle au cours du dernier siècle<sup>29</sup>. La question présente un intérêt évident en matière procédurale. Lorsqu'une personne poursuivie pour une infraction involontaire est relaxée par le juge répressif, qui considère la faute pénale comme non établie, la victime est empêchée d'obtenir réparation de son préjudice devant une juridiction civile

<sup>24</sup> Cour d'Appel, 22 juin 2011, n° 327/11

<sup>25</sup> Par exemple, le détournement, la destruction d'actes ou de titres, la concussion, la prise illégale d'intérêts, la corruption, le trafic d'influence, les actes d'intimidation commis contre les personnes exerçant une fonction publique, articles 240 et suivants du Code pénal

<sup>26</sup> Dictionnaire de vocabulaire juridique, Gérard Cornu, Association Henri Capitant

<sup>27</sup> Loi du 3 mars 2010 1. introduisant la responsabilité pénale des personnes morales dans le Code pénal et dans le Code d'instruction criminelle 2. modifiant le Code pénal, le Code d'instruction criminelle et certaines autres dispositions législatives

<sup>28</sup> Avis du Conseil d'État sur le projet de loi n° 5718 du 19 janvier 2010

<sup>29</sup> Trib. Luxembourg, 7 mai 1981, P. 26, 21 ; Lux. 16 décembre 1980, P. 19, 240 ; Diekirch, 17 mai 1961, P. 18, 513 ; Diekirch, 19 juin 1946, P. 14, 256

sur le fondement de l'article 1383 du Code civil car cette juridiction ne pourrait pas, sans contredire le juge pénal, considérer qu'il existe une faute civile. Au contraire, si le juge pénal a retenu l'existence d'une faute, le juge civil est contraint de tenir celle-ci pour établie.

La consécration prétorienne de l'unité des fautes civiles et pénales présente des effets indésirables, tant du point de vue de la victime que de l' élu qui est poursuivi. En effet, et conformément à ce qui précède, l'indemnisation de la victime suppose une condamnation pénale préalable, à partir du moment où le juge répressif se retrouve saisi de l'affaire<sup>30</sup>. Il est facile de déceler l'effet pervers d'une telle application stricte des textes : le danger est réel d'inciter le juge répressif à retenir, au titre de la faute pénale, les manquements les plus légers afin de préserver les droits à réparation de la victime sur le plan civil. Partant, le risque de voir prononcer des condamnations pénales de personnes physiques, bourgmestre ou autres mandataires communaux, pour permettre une condamnation ultérieure à des dommages et intérêts est inévitable.

De la même manière, le présent constat est insatisfaisant pour les élus, puisque la moindre faute, la plus petite défaillance, est susceptible d'entraîner la mise en cause de leur responsabilité au plan pénal, avec toutes les conséquences que cela induit sur le plan politique, personnel, patrimonial. Ce dernier a néanmoins le droit d'invoquer, comme tout citoyen, des causes d'exonération pour échapper à sa responsabilité. C'est particulièrement le cas lorsque le lien de causalité entre le comportement fautif et le dommage constaté est tenu, en sorte que des décisions jurisprudentielles ont admis les personnes poursuivies à faire valoir une délégation de pouvoir au profit d'un service ou du personnel<sup>31</sup>. Néanmoins pour invoquer la théorie de la délégation de pouvoirs, plusieurs conditions essentielles doivent être réunies.

L' élu devra ainsi rapporter la preuve qu'il a délégué la direction d'une partie de ses compétences à un préposé déterminé, investi par lui et pourvu de la compétence et de l'autorité nécessaire pour veiller efficacement à l'observation des dispositions relatives aux mesures de sécurité, auquel cas sa responsabilité est transférée à son délégué.

Le SYVICOL estime toutefois que l'application de ce moyen d'exonération donne lieu à une insécurité juridique et une absence de prévisibilité critiquables. En effet, il est actuellement impossible de prédire qui sera retenu comme étant le responsable au pénal dans la chaîne la plus souvent complexe des personnes amenées à intervenir dans la prise d'une décision. Cet état de fait risque d'entraîner des résultats inéquitables aux yeux des fonctionnaires poursuivis, et il n'est pas non plus souhaitable que l' élu essaie de se décharger de ses responsabilités au préjudice de ses services. En l'espèce, la solution à apporter à cette problématique passe par la recherche de l'équilibre le plus satisfaisant entre le souci d'équité et la répression. De l'avis du SYVICOL, ceci ne pourra se faire qu'avec l'abandon de la règle de l'unité des fautes pénales et civiles, parallèlement à la redéfinition parallèle des délits non intentionnels, permettant ainsi de remédier aux effets négatifs précités et non souhaités par le législateur.

## Vers une réforme de la responsabilité pénale des mandataires locaux pour les infractions involontaires

### A. La mise en œuvre de la responsabilité pénale des élus locaux dans les pays voisins du Luxembourg

#### 1). Bref aperçu de la situation en France

En France, la responsabilité de l' élu local est conçue de manière extensive, et les élus locaux se retrouvent plus facilement confrontés aux juridictions pénales, dans le contexte idéologique conduisant à rechercher des coupables à peu de frais. En réaction à la dérive jurisprudentielle et à l'extension démesurée du risque pénal, le législateur français est intervenu<sup>32</sup> dès 1993 pour introduire une responsabilité pénale des personnes morales, mais uniquement pour les activités susceptibles d'être déléguées au secteur privé, c'est-à-dire celles qui ne relèvent pas de l'exercice de prérogatives de puissance publique.

En 1996, le législateur a introduit un nouvel alinéa à l'article 121-3 du Code pénal, afin que la condamnation ne soit possible, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, que « s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ». Cette disposition n'a cependant pas permis d'endiguer la pénalisation croissante de la vie politique locale. Il a fallu attendre le 10 juillet 2000<sup>33</sup> pour que le législateur opère une révolution sur le terrain de la responsabilité pénale des élus et des collectivités territoriales en matière de délits non intentionnels, et plus précisément pour les chefs d'inculpation d'homicide et blessures involontaires et de mise en danger de la vie d'autrui.

Le législateur français a choisi d'opérer une distinction en fonction du caractère plus ou moins direct du lien de causalité entre la faute et le dommage. Ainsi, le lien de causalité est direct, chaque fois que l'imprudence ou la négligence reprochée est soit la cause unique, exclusive, soit la cause immédiate ou déterminante de l'atteinte à l'intégrité physique de la personne. Dans ce cas, la définition de la faute n'est pas été modifiée, et la responsabilité pénale de l'auteur des faits sera retenue dès lors qu'il aura commis la moindre imprudence ou négligence, ainsi que tout manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement.

En revanche, le lien de causalité doit être considéré comme indirect chaque fois qu'il est reproché à la personne poursuivie d'avoir, dans l'exercice d'une activité placée sous sa responsabilité, par un défaut d'organisation, de surveillance ou de contrôle, créé ou laissé créer une situation dangereuse ayant rendu possible la survenance du dommage. Dans ce cas, la mise en cause de sa responsabilité nécessite une faute qualifiée ou caractérisée, c'est-à-dire « la violation délibérée et manifeste d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement ».

<sup>30</sup> La victime peut en effet choisir de demander réparation uniquement devant les juridictions civiles, en vertu du principe « *una via electa* »

<sup>31</sup> Cour d'Appel, 25 novembre 1986, n° 290/86 (concernant un chef d'entreprise) ; Cour d'Appel, 3 avril 1995, n° 157/95 ; Cour d'Appel, 22 juin 2011, n° 327/11

<sup>32</sup> Loi du 13 mai 1993 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence

<sup>33</sup> Loi dite « Loi Fauchon » du 10 juillet 2000 relative à la définition des délits non intentionnels

Le bilan de l'application de cette législation après plus de 14 ans de pratique est positif dans son ensemble. D'après les deux rapports 2010 et 2011 de l'Observatoire Société Mutuelle d'Assurance des Collectivités Locales sur les risques juridiques des collectivités territoriales, le législateur français aurait atteint son objectif d'allègement du risque pénal pour les infractions non intentionnelles. En effet, l'observation du contentieux pénal sur la mandature 2008-2014 confirme l'effet amortisseur de la Loi Fauchon et ce tant pour les élus locaux que pour les fonctionnaires territoriaux. Sur la mandature qui s'achève ce contentieux représente moins de 4,6 % des motifs de mise en cause des élus locaux contre 6,7% sur la période précédente, et 9,5 % de celui des fonctionnaires territoriaux, contre 14,5% sur la période précédente<sup>34</sup>.

Certes, certaines voies s'élèvent pour affirmer que cette loi n'a pas résolu toutes les difficultés et que subsistent des cas de mise en cause de la responsabilité pénale des élus ou des fonctionnaires difficiles à justifier. Certains plaident pour un relèvement du seuil de la faute pénale d'imprudence dont les auteurs indirects sont les bénéficiaires, en faveur des auteurs directs, et un resserrement des conditions d'engagement de la responsabilité pénale des élus pour délit non intentionnel<sup>35</sup>.

D'autres estiment qu'il faut élargir le champ de la responsabilité pénale des collectivités territoriales, mais seulement aux délits non intentionnels, en supprimant la limitation actuelle aux seules activités susceptibles de délégation<sup>36</sup>. Enfin, le sénateur Fauchon a déposé en 2011 une nouvelle proposition de loi visant à élargir et assouplir les conditions de la mise en danger de la vie d'autrui, afin que l'exigence d'une faute caractérisée s'applique à l'avenir à toutes les imprudences et non plus seulement à celles ayant effectivement causé un dommage<sup>37</sup>.

### 2). En Belgique

Il convient de rappeler que le Code pénal luxembourgeois est directement inspiré du Code pénal belge, ce qui démontre l'intérêt de comparer l'évolution de la responsabilité pénale des mandataires communaux chez notre voisin, ce d'autant plus que plusieurs propositions de loi sont pendantes devant la Chambre des représentants ou le Sénat de Belgique qui tendent à bouleverser profondément la situation actuelle au plan pénal en ce qui concerne la responsabilité des mandataires communaux.

Dès 1999<sup>38</sup>, le législateur est intervenu pour mettre en place un système de responsabilité civile dans le chef de la commune. Ainsi,

la responsabilité pénale de la commune reste exclue de par la loi, mais elle pourra être civilement tenue du paiement des amendes pénales infligées aux mandataires communaux. Ce principe ne vise toutefois que les infractions commises dans l'exercice normal de ses fonctions par l'élu et pour autant qu'il n'y ait pas récidive. Ce mécanisme n'a cependant réglé que partiellement le problème, puisque la question de la responsabilité du bourgmestre ou des membres du collège échevinal se règle toujours selon le modèle exclusif de la responsabilité pénale de la personne physique à l'exclusion de la mise en cause de la responsabilité de la commune.

Cette loi du 4 mars 1999 a donc laissé subsister le principe d'unité de la faute civile et de la faute pénale pour les infractions involontaires, largement critiqué par la doctrine et les représentants des élus locaux<sup>39</sup>. Pour remédier à cet état de fait, deux propositions de loi sont actuellement pendantes devant le parlement belge, qui explorent deux voies différentes.

La première tend à instaurer la dualité des fautes pénale et civile<sup>40</sup>. Dans le système préconisé par les auteurs du projet de loi, les mandataires locaux ne répondraient plus au pénal que de leur faute caractérisée, à savoir de leur faute lourde ou de leur faute légère habituelle, ce qui est comparable à la solution retenue par le législateur français.

Cette proposition de loi a reçu le soutien et est défendue par l'Union des Villes et des Communes de Wallonie, pour laquelle « un principe de bonne justice et d'équité commande que l'élu local réponde au pénal uniquement de sa faute lourde ou de sa faute légère habituelle mais certainement pas de sa faute légère ».

La seconde proposition de loi<sup>41</sup> préconise comme solution la responsabilité morale des communes. Elle propose de lever l'immunité pénale de la commune et d'autres personnes morales de droit public, de telle sorte qu'il sera possible d'assigner les personnes morales, qui seront pénalement responsables des infractions qui sont intrinsèquement liées à la réalisation de leur objet ou à la défense de leurs intérêts, ou des infractions dont les faits démontrent qu'elles ont été commises pour son compte. Dans ce cas, le juge n'aura pas besoin de rechercher, dans l'organisation de la personne morale, une personne physique à laquelle la faute pourrait être imputée. Cette proposition de loi a reçu un accueil mitigé de la part de l'Union des Villes et Communes de Wallonie<sup>42</sup> qui souligne d'emblée que cette solution plus lourde est susceptible de présenter des inconvénients majeurs.

<sup>34</sup> Baromètre 2013 de l'Observatoire SMACL sur le risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux, <http://www.observatoire-collectivites.org/>

<sup>35</sup> Responsabilité pénale des élus locaux : trente ans d'évolution, Philippe Bluteau, avocat, septembre 2013

<sup>36</sup> Proposition de loi de Madame Gourault et Monsieur Sueur visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, déposée le 12 novembre 2008 et renvoyée pour 2<sup>e</sup> lecture devant l'Assemblée nationale le 23 janvier 2014, après adoption par le Sénat

<sup>37</sup> Proposition de loi relative à la délinquance d'imprudence et à une modification des dispositions de l'article 223-1 du Code pénal instituant le délit de « mise en danger délibérée de la personne d'autrui », déposée par Messieurs Fauchon, Zocchetto et Lecerf le 13 janvier 2011

<sup>38</sup> Loi du 4 mars 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales ; il convient de préciser que par cette loi, le législateur belge a introduit la responsabilité pénale des personnes morales, mais qu'il en a volontairement exclu les personnes morales de droit public

<sup>39</sup> Voir à ce sujet l'article de l'UVCW, « Responsabilité pénale des élus – dualité des fautes pénale et civile ou responsabilité pénale des communes », juin 2008

<sup>40</sup> Proposition de loi n° 5-292 déposée par Monsieur Bellot le 12 octobre 2010, instaurant la dualité de la faute pénale et civile dans le cadre des coups et blessures involontaires ou homicide involontaire

<sup>41</sup> Proposition de loi n° 53-2147 déposée par Messieurs Doomst, Terwingen, De Croo, Tuybens, Lahaye-Battheu le 13 avril 2012

<sup>42</sup> Voir à ce sujet l'article de l'UVCW, « Faut-il que l'institution communale soit coupable pour que l'élu local ne le soit plus ? », 20 mars 2009



Il est à craindre qu'en prévoyant la seule responsabilité pénale de la commune, on attente à l'image de la démocratie locale, de même qu'à celle de l'élu. En cas de faute légère commise par ce dernier, ce sera la commune qui endossera la responsabilité pénale et l'élu n'aura pas à répondre personnellement de ses fautes, ce qui pourrait donner un sentiment d'impunité de la classe politique aux yeux des citoyens.

### **B. Proposition du SYVICOL**

L'étude de la responsabilité pénale dans les pays limitrophes du Luxembourg de tradition romaniste et ayant un système de droit comparable, révèle que deux évolutions peuvent être envisagées : soit une rupture avec le principe d'égalité des fautes civiles et pénales par le biais d'une redéfinition des délits involontaires, soit l'instauration d'un régime spécifique de responsabilité applicable aux seules personnes morales de droit public.

Le SYVICOL estime d'emblée que cette dernière solution présente davantage de problèmes qu'elle n'en résout. En effet, instaurer un régime spécifique pour les personnes morales de droit public, porte atteinte à l'image de l'élu dans la mesure où dans l'opinion publique, l'élu apparaît comme coupable mais il échappe à une sanction étant donné que c'est la commune qui sera déclarée responsable pour sa faute. Le SYVICOL est également d'avis que cela risque de porter atteinte à l'image de la démocratie locale, qui jouirait d'un statut particulier par rapport aux autres niveaux de pouvoir. Enfin, cela ferait poser sur les communes un risque financier suite à la mise en cause de leur responsabilité par défaut, lorsqu'aucun autre responsable ne pourrait être recherché.

Au contraire, le SYVICOL soutient une approche généralisée de la responsabilité pénale des mandataires communaux, afin d'y apporter une réponse ayant une portée légitime pour tous les justiciables. Dès lors, les fautes d'imprudence devraient revêtir une certaine gravité pour engager la responsabilité pénale de leur auteur, tandis qu'il revient à la juridiction civile d'accorder aux victimes la réparation qui leur est due et dont il n'est pas question de les priver. La proposition du SYVICOL s'inspire d'une des propositions de loi belge<sup>43</sup> et présente deux volets.

Il est tout d'abord proposé de compléter l'article 418 du Code pénal qui prévoit que « *Est coupable d'homicide ou de lésions involontaires, celui qui a causé le mal par le défaut de prévoyance ou de précaution, mais sans attenter à la personne d'autrui* », par un second alinéa rédigé comme suit :

**« Au sens des articles 418 et 420 du Code pénal, on entend par défaut de prévoyance ou de précaution la faute lourde ou la faute légère habituelle appréciée en tenant compte des possibilités réelles de vigilance et de diligence du prévenu. »**

L'abandon de la théorie jurisprudentielle de l'identité des fautes pénales et civiles d'imprudence par une modification de l'article 418 du Code pénal doit s'accompagner d'une confirmation que cette nouvelle définition n'affecte pas la possibilité pour les victimes d'obtenir réparation des dommages qu'elles subissent devant les juridictions pénales. En l'espèce, il s'agit de ne pas remédier à une injustice en en commettant une autre. Par conséquent, le SYVICOL propose de modifier parallèlement l'article 3 du Code d'instruction criminelle, en lui adjoignant un alinéa 5 du Code d'instruction criminelle, qui dispose que :

**« L'absence de condamnation pénale ne fait pas obstacle à l'exercice d'une action devant les juridictions civiles afin d'obtenir la réparation du dommage, en application des règles du droit civil. »**

Outre l'avantage d'avoir une portée générale, dans la mesure où elle ne concerne pas seulement les personnes titulaires d'un mandat électif, la proposition du SYVICOL présente des atouts certains tant pour les élus et les personnes morales qu'ils représentent, que pour les victimes elles-mêmes.

D'une part, avec l'adoption d'une définition équilibrée de la responsabilité pénale des élus en cas de délit non intentionnel, le mandataire ne donne pas l'impression de fuir ses responsabilités, puisqu'il sera toujours responsable quoi qu'il fasse, mais pénalement coupable uniquement en cas de faute lourde ou de faute légère habituelle. Elle supprime par ailleurs le risque d'une pénalisation excessive de la responsabilité des élus en posant une limite qui n'existe pas à l'heure actuelle, même si cette situation ne s'est pas encore posée au Grand-Duché de Luxembourg, où le réflexe systématique à la voie pénale n'est pas acquis et où de nombreux cas se soldent par l'intervention des assurances en responsabilité civile.

Pareillement, cette redéfinition des délits d'imprudence améliore la prévisibilité des cas d'ouverture d'une éventuelle responsabilité pénale pour les élus, qui serait de nature à les rassurer à s'engager dans la vie politique voire même à favoriser leur engagement. Enfin, contrairement à l'instauration d'une responsabilité pénale des personnes morales de droit public, le présent dispositif maintient la responsabilisation des acteurs locaux, y compris vis-à-vis des fonctionnaires et employés communaux. Il n'y a donc pas d'immunité ou d'irresponsabilité de l'homme public qui serait au-dessus de la loi, ce qui apparaît comme fondamental dans une démocratie.

D'autre part, la solution proposée élimine le risque éventuel d'une condamnation pénale par les tribunaux répressifs pour offrir une indemnisation à la victime, lorsqu'il apparaît inopportun de la priver d'une réparation. Bien au contraire, cette solution améliore la situation de la victime en accélérant son indemnisation et en la replaçant au centre des préoccupations, alors même que la faute exigée au civil pour obtenir réparation de son préjudice est atténuée. Le risque est encore réduit d'aboutir à des décisions qui peuvent être perçues comme choquantes par les victimes et l'opinion publique, de la relaxe des prévenus pour cause d'exonération de leur responsabilité pénale sur base de la délégation de pouvoirs. A l'avenir, la victime pourra être dédommagée en toutes circonstances et quelle que soit l'issue du procès pénal, ce qui semble juste et équitable.

Enfin, la proposition défendue par le SYVICOL encadre plus précisément la marge de manœuvre des tribunaux qui devront qualifier les faits par rapport aux dispositions de la loi et justifier de manière détaillée une éventuelle mise en cause de la responsabilité personnelle d'élus traduits en justice. Elle est de nature à favoriser l'acceptation et la compréhension par toutes les parties de l'issue du procès pénal à la lumière d'une décision motivée par rapport à la spécificité des crimes et délits involontaires et a pour conséquence de renouveler la confiance dans la justice. Le citoyen, qu'il soit élu, chef d'entreprise, médecin ou fonctionnaire, n'a plus à

<sup>43</sup> Voir note 24

craindre un procès pénal à l'issue incertaine lorsqu'il a commis une faute légère qui a malheureusement entraîné des blessures ou un homicide.

Le SYVICOL considère que la mise en place d'une dualité des fautes civiles et pénales présente de nombreux avantages et constitue une solution facile à mettre en œuvre, juste et équitable dont l'effet est ressenti comme positif. La nouvelle définition de la faute d'imprudance profite à tous les justiciables dans le cadre de l'homicide et des lésions corporelles involontaires, de sorte qu'elle est égalitaire et non discriminatoire. La dualité des fautes pénales et civiles existe d'ailleurs dans de nombreux codes pénaux de par le monde<sup>44</sup>.

### Conclusion

Le SYVICOL insiste sur le fait que la présente prise de position ne vise en aucun cas à nier la responsabilité pénale pesant sur les élus, en tant que personnes physiques dans l'exercice de leurs fonctions, mais à suggérer un encadrement plus strict de celle-ci, qui est à mettre en perspective avec les responsabilités exercées par ces derniers au profit de la société, et donc à l'avantage de tous. La nécessité et la portée de cette réforme est légitime, et le SYVICOL est convaincu que les dérives qui se sont produites chez nos proches voisins, où plus aucun comportement n'échappait à la sanction au nom de la réparation du préjudice subi par la victime plutôt que de celui de la compensation sociale, peuvent être transposées au Luxembourg. Le risque est grand de se murer dans une position attentiste et de manquer l'occasion d'accomplir une réforme de portée générale qui profite à l'ensemble de nos concitoyens. Dès lors, la réforme de l'article 418 du Code pénal et de l'article 3 du Code d'instruction criminelle en vue de désolidariser les fautes civiles et pénales correspond à une évolution favorable et souhaitable de la législation.

La philosophie sous-jacente à cette proposition tend vers une modernisation de la législation actuelle afin de répondre à un besoin réel et à une inquiétude légitime des élus locaux, qui ne saurait être vue comme une volonté de s'exonérer de ses responsabilités mais seulement de la circonscrire dans des limites raisonnables. Il est réaffirmé avec force que l'élu local, comme tout un chacun, est et demeure responsable de sa propre faute.

Il s'agit également de tirer les conséquences de plus de 10 années d'expérience pratique de l'implémentation du concept de la dualité des fautes civiles et pénales en France, et dont les conclusions sont très positives. Il faut ici citer le professeur Mayaud, professeur de droit à l'Université de Paris Panthéon-Assas, dans sa rétrospective sur la Loi Fauchon, d'après lequel « les maires, les adjoints, les présidents des différents conseils territoriaux ne sont pas hors du champ pénal, loin de là. Leur responsabilité n'est pas différente de celle du chef d'entreprise ou des décideurs privés : elle n'est qu'à la hauteur d'une évolution qui méritait d'être consacrée, et par laquelle le droit a renoué avec la justice<sup>45</sup>. »

Dans une société complexe, où le devoir de vigilance est essentiel, ainsi que le respect de la souffrance de la victime, le droit pénal doit rester objectif et être le même pour tous, et sanctionner non seulement des intentions coupables, mais également, sous certaines circonstances, des comportements non intentionnels lorsque leurs conséquences sont préjudiciables à autrui.

La démarche du SYVICOL se veut partant consensuelle et tend à rechercher un compromis entre des attentes et des contraintes qui peuvent apparaître comme contradictoires mais visent un seul but commun : l'intérêt général.

### Prise de position sur la consolidation du budget de l'État – répercussions sur le secteur communal

Luxembourg, le 16 juin 2014

Suite à la réunion du Conseil supérieur des finances communales du 20 mai 2014, le SYVICOL souhaite réagir aux propositions y présentées par Monsieur le ministre de l'Intérieur visant à modifier le système de financement des communes.

Les communes sont bien conscientes qu'en raison de la dégradation des finances publiques due à la crise économique et financière, l'État luxembourgeois doit entreprendre un effort de consolidation budgétaire. Ce qu'elles ont plus de mal à comprendre est qu'une telle consolidation devrait passer par une remise en cause, en défaveur du secteur communal, des mécanismes qui déterminent le financement des communes. En effet, les recettes ordinaires de l'État connaissent depuis des années une progression

supérieure aux recettes courantes des communes, écart qui ne cesse d'ailleurs de se creuser. Dans ces conditions, le SYVICOL se demande pourquoi les communes devraient renoncer à une partie supplémentaire de leurs recettes, alors qu'il est d'ores et déjà établi que les dépenses des communes augmenteront sensiblement au cours des années à venir (traitements du personnel, hausse des dépenses TVA...).

### Taxe sur la valeur ajoutée

Il est estimé que les pertes des recettes TVA pour l'État luxembourgeois dues à la disparition du commerce électronique à partir de 2015 s'élèveront à quelque 800 millions d'euros<sup>46</sup>, voire plus.

<sup>44</sup> Autriche, Brésil, Bulgarie, Grèce, Hongrie, Pologne, Roumanie, Suède, France et bientôt Belgique

<sup>45</sup> Editorial « retour sur la Loi Fauchon 10 ans après... », Yves Mayaud, Revue Lamy des collectivités territoriales, n°58, juin 2010

<sup>46</sup> 15<sup>e</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2014-2018 (25 avril 2014)

Les communes percevant 10% de ces recettes via le Fonds communal de dotation financière, l'impact sur leurs finances sera donc important.

Pour compenser ses moins-values, le gouvernement a décidé de procéder à une hausse de 2% du taux normal et des taux intermédiaires de la TVA à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, mesure qui devrait générer des recettes supplémentaires de l'ordre de 350 millions d'euros.

Monsieur le ministre de l'Intérieur vient cependant d'annoncer que le gouvernement a l'intention de ne pas céder aux communes 10% de ces nouvelles rentrées fiscales qui leur sont dues en vertu des mécanismes actuellement en place, et de les porter intégralement en recette au budget de l'État.

Or, il faut savoir que la hausse de la TVA aura pour effet immédiat d'entraîner pour le secteur communal une augmentation annuelle de ses dépenses de quelque 30 à 40 millions d'euros.

Rappelons également que les recettes du Fonds communal de dotation financière constituent la partie la plus dynamique des recettes du secteur communal, tandis que l'Impôt commercial communal s'avère de plus en plus une source de revenus imprévisible et instable pour les communes prises individuellement. Modifier les mécanismes du FCDF en défaveur des communes, contribue au renforcement de la vulnérabilité des recettes des communes.

Comment justifier dans ces conditions que les communes ne soient pas associées aux retombées de la hausse de la TVA ?

A noter que le SYVICOL n'apprécie guère que, dans les dernières prévisions budgétaires envoyées aux communes en vue de l'établissement de leur plan pluriannuel de financement<sup>47</sup>, les plus-values que les communes auraient enregistrées grâce à la hausse de la TVA, soient déjà déduites des recettes prévisionnelles du FCDF pour les années 2015 à 2017, et ce alors que les négociations avec le secteur communal viennent tout juste de commencer. Cette approche est difficilement conciliable avec la volonté affichée du gouvernement de favoriser le dialogue et la transparence dans la prise de décision.

### **Financement des services de secours**

Selon Monsieur le ministre de l'Intérieur, le gouvernement envisage d'utiliser les quelque 35 millions d'euros que les communes ne toucheraient pas, suite à la hausse du taux de la TVA, pour financer le futur établissement public appelé à gérer les services de secours au Luxembourg. La moitié des 35 millions d'euros constituerait un premier apport des communes, l'autre moitié un premier apport de l'État au financement dudit établissement public.

Le SYVICOL tient à exprimer ses plus vives réserves vis-à-vis de cette manière de procéder.

En premier lieu, il convient de rappeler le SYVICOL ne dispose à ce jour pas de propositions concrètes de la part du gouvernement sur le financement futur des services de secours, et notamment sur les modalités de la répartition des frais entre l'État et les communes. En l'absence de négociations et, *a fortiori*, d'un accord

entre le SYVICOL et le gouvernement sur ces questions, il n'est pas acceptable que la réforme des finances communales envisagée par le gouvernement puisse hypothéquer les discussions sur le financement des services de secours.

En second lieu, c'est le principe même d'une affectation, pour une durée indéterminée, au financement d'une mission particulière des recettes théoriquement dues aux communes, qui ne peut recueillir l'approbation du SYVICOL. Rappelons que la Charte européenne de l'autonomie locale dispose à son article 9 :

« (1) Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. (...) »

« (7) Dans la mesure du possible, les subventions accordées aux collectivités locales ne doivent pas être destinées au financement de projets spécifiques. L'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence. »

La mesure proposée par Monsieur le ministre de l'Intérieur est ainsi contraire à l'esprit de l'autonomie communale puisqu'elle équivaut de fait à une transformation de recettes non-affectées théoriquement dues en une subvention étatique. Le SYVICOL dénonce depuis longtemps la tendance d'une augmentation du poids des subsides étatiques au détriment des recettes non-affectées dans les recettes communales.

### **Majorations biennales**

La suppression de la contribution de l'État aux majorations biennales représenterait pour le secteur communal une dépense supplémentaire de près de 14 millions d'euros.

S'il peut aujourd'hui paraître surprenant que l'État prenne en charge les trois quarts des majorations biennales des fonctionnaires du secrétariat et de la recette communale, il convient de rappeler que cette décision a été prise en 1954 pour éviter de trop grever les budgets des communes, lorsque l'État a décidé leur introduction. L'argument avancé à l'époque était que les communes prenaient un certain nombre de missions pour le compte de l'État (organisation des élections, délivrance des cartes d'identité, tenue des registres de l'état civil...) et qu'elles devaient bénéficier d'un dédommagement pour ce travail.

La décision prise en 1954, entérinée en 1964<sup>48</sup>, de dédommager partiellement les communes pour la nouvelle charge qui leur fut imposée, témoigne ainsi de la conscience qu'avaient les gouvernements de l'époque de la nécessité d'atténuer les effets de leurs décisions sur les communes. La prise en charge par l'État d'une partie des majorations biennales est ainsi non seulement logique, mais constitue un réflexe que tout gouvernement devrait faire sien!

### **Distribution des recettes de l'impôt commercial communal**

- Plafonnement des recettes ICC à trois fois la moyenne des recettes ICC par habitant.

<sup>47</sup> Circulaire 3163 concernant la mise à jour des plans pluriannuels de financement

<sup>48</sup> Règlement grand-ducal du 4 avril 1964 portant assimilation des traitements des fonctionnaires des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes, à ceux des fonctionnaires de l'État



Monsieur le ministre envisage de proposer au gouvernement de plafonner les recettes ICC à trois fois la moyenne des recettes par habitant. En l'absence de propositions écrites, le SYVICOL ne peut que supposer que le point de départ du calcul seraient les recettes ICC par habitant *nettes* (c'est-à-dire la partie des recettes propres conservées par chaque commune avant la péréquation entre communes) puisque aucune commune n'a perçu en 2013 des recettes ICC par habitant trois fois supérieures à la moyenne :

- moyenne ICC/habitant : 1.059 euros (x3 = 3.177)
- maximum ICC/habitant : 2.870 euros

Or, même dans l'hypothèse où il s'agit des recettes *nettes*, seules deux communes auraient dépassé le seuil en 2013, dont une de manière toute à fait marginale :

- moyenne ICC part nette/habitant : 393 euros (x3 = 1.179)
- commune 1 ICC part nette/habitant : 2.295 euros
- commune 2 ICC part nette/habitant : 1.195 euros

Même en admettant que ces chiffres peuvent fluctuer d'une année à l'autre, il est peu probable que le Fonds pour l'emploi – auquel devraient, selon les projets de Monsieur le ministre de l'Intérieur, être versés les excédents de recettes ICC – bénéficierait de revenus supplémentaires considérables.

A noter que, grâce à la faculté dont elles disposent pour fixer le taux de l'ICC, les communes peuvent influencer leurs recettes ICC. Une commune pourrait ainsi être tentée d'alléger la pression fiscale sur ses entreprises et réduire ainsi ses recettes ICC, au lieu d'en verser une partie au Fonds pour l'emploi.

- Suppression du critère « salariés rectifiés »

Le SYVICOL a effectivement toujours critiqué ledit critère, qui privilégie, au niveau de la péréquation horizontale de l'ICC, les communes où sont domiciliés un nombre proportionnellement élevé de salariés. Etant donné qu'un salarié n'occasionne pas plus de frais que tout autre habitant d'une commune (fonctionnaire, indépendant, chômeur...), ce critère de distribution des recettes ne paraît aujourd'hui plus pertinent.

Néanmoins, si elle n'est pas placée dans le contexte d'une réforme plus globale, la suppression pure et simple de ce critère peut dans l'immédiat avoir des effets négatifs sur des communes qui sont d'ores et déjà dans des situations financières peu confortables.<sup>49</sup>

### **Application par d'autres ministères du mode de calcul des subsides aux communes utilisé par le ministère de l'Intérieur**

A l'heure actuelle les critères utilisés par les différents ministères pour déterminer les subsides à allouer aux communes suivent des logiques diverses. Seul le ministère de l'Intérieur applique un modèle basé sur la « capacité financière » des communes pour le calcul de ses aides ; en résumé : le taux de subventionnement appliqué est déterminé par les recettes ICC d'une commune donnée. D'après Monsieur le ministre de l'Intérieur, ce modèle pourrait à l'avenir être utilisé par d'autres ministères.

Pour le SYVICOL, cette mesure ressemble à une tentative de l'État de vouloir « corriger » les niveaux de revenus des communes. N'est-ce pas en réalité l'aveu que le système de distribution des recettes entre les communes est inadapté et doit être réformé? Si le Luxembourg disposait d'un système de financement des communes juste et équitable, en adéquation avec les missions des communes, les subsides aux communes devraient être attribués selon des critères neutres, objectifs et transparents s'appliquant de manière indifférente à toutes les communes.

L'inquiétude du secteur communal est d'autant plus grande que ces mesures ne constituent apparemment pas la totalité des économies que l'État veut réaliser au détriment des communes. Plusieurs ministères sectoriels envisageraient des changements encore plus profonds des modalités d'attribution, voire la suppression de certaines aides (subsides) aux communes.

Enfin, le SYVICOL constate avec regret que toutes les mesures évoquées ci-dessus sont axées sur le volet des recettes, sans que l'évolution des dépenses des communes au cours des années à venir ne soit prise en considération. Or, il est d'ores et déjà clair que le secteur va devoir affronter des hausses sensibles de ses dépenses, notamment pour les raisons suivantes :

- augmentation des dépenses de personnel dues aux répercussions de l'accord salarial dans la fonction publique en raison de l'assimilation des traitements des fonctionnaires du secteur communal à ceux de l'État (augmentation de la valeur du point indiciaire de 2,2% à partir de 2015, versement d'une prime unique de 0,9%),
- adaptations projetées par le gouvernement en matière de traitements des éducateurs et éducateurs gradués, sachant que les communes emploient directement ou par l'intermédiaire de leurs gestionnaires, un nombre important de personnes ayant cette formation dans leurs maisons-relais, crèches, maisons de retraites et autres services sociaux ;
- hausse continue de la participation des communes aux salaires du personnel de l'enseignement fondamental (10,9% en 2015 par rapport à 2014<sup>50</sup>) ;
- introduction annoncée dans la déclaration gouvernementale de la gratuité de l'accueil des enfants et de la création d'un « droit à une place d'accueil de qualité » ;
- réorganisation des services de secours dans une optique de semi-professionnalisation ;
- implication directe accrue dans la création de logements, telle que souhaitée par le gouvernement ;
- répercussions de la hausse de la TVA déjà évoquée ci-dessus.

Ces charges qui grèveront lourdement et durablement les budgets communaux, remontent pour l'essentiel à des décisions prises au niveau de l'État et imposées aux communes.

Comment croire que les communes pourront assumer toutes ces obligations si, en parallèle, le gouvernement entend réduire leurs recettes ?

<sup>49</sup> Une simulation de l'effet de la suppression du critère « salariés rectifiés » sur les communes prises individuellement avait été réalisée par la Banque Centrale du Luxembourg dans sa « Radiographie des finances communales » (2<sup>e</sup> partie pp.102-104)

<sup>50</sup> Circulaire 3163

Monsieur le ministre de l'Intérieur a présenté au Conseil supérieur des finances communales le paquet de mesures discuté ci-dessus comme une première réforme des finances communales qui serait suivie d'une réforme plus en profondeur dans les années à venir.

Or, pour le SYVICOL, il ne s'agit pas d'une réforme. Il s'agit d'un amalgame de mesures disparates qui visent à réduire les transferts financiers étatiques au secteur communal dans l'intérêt d'une consolidation du budget de l'État.

Une réforme des finances communales devrait poursuivre les objectifs suivants :

- assurer aux communes des recettes stables et prévisibles
- mettre en place un système de répartition équitable des recettes entre les communes, en mettant les recettes en adéquation avec leurs missions.

Le SYVICOL est actuellement en train d'élaborer avec l'aide d'un consultant une proposition de réforme qui vise à satisfaire à ces objectifs. Au cas où les résultats de ce travail – qui devraient être disponibles dans les mois à venir – s'avèrent concluants, ils pourraient servir de base à l'élaboration d'un modèle de financement des communes d'un genre nouveau.

Plutôt que de prendre des décisions hâtives qui seront ultérieurement difficiles à redresser, le gouvernement devrait examiner les possibilités de réaliser des économies à la lumière des besoins financiers futurs réels des communes.

Aussi le SYVICOL lance-t-il un appel urgent au gouvernement à prendre en considération l'ensemble des facteurs économiques et politiques qui impactent les budgets des communes tant du côté des recettes que du côté des dépenses, et d'effectuer une analyse détaillée de leurs conséquences directes et indirectes sur les communes, avant de procéder à des changements structurels des mécanismes qui déterminent les finances communales.

## Prise de position au sujet du contrôle des communes dans le domaine de la performance énergétique des bâtiments

Luxembourg, le 3 juillet 2014

La présente prise de position intervient en réponse au courrier de Monsieur le ministre de l'Economie du 12 février 2014, qui s'appuie sur un avis juridique réalisé par Maître Serge Marx pour l'étude Elvinger-Dessooy-Dennewald, le 18 mai 2011.

Il y a lieu de remarquer tout d'abord que Monsieur le ministre de l'Economie estime le contrôle de la performance énergétique au niveau de la réalisation du chantier nécessaire et le soutien des communes dans ce domaine indispensable, tout en renvoyant à cet égard à leur pouvoir de police. Toutefois, la nature et l'envergure de ce contrôle ne sont pas précisées. Dans ce contexte vague, les considérations qui suivent ne sauraient être que relativement générales.

L'avis juridique part d'une définition du pouvoir général de police administrative du bourgmestre pour se concentrer ensuite sur la police des bâtisses et, principalement, le contrôle du respect de la réglementation applicable. Le raisonnement se poursuit par l'affirmation que « les dispositions légales relatives au respect des normes d'isolation et de la performance énergétique font partie des dispositions légales en matière d'urbanisme au sens large qu'une construction doit respecter et dont le respect est constaté par l'autorisation de construire »<sup>51</sup>. L'auteur en déduit la compétence du bourgmestre de contrôler le respect des dites dispositions pendant les travaux et après leur achèvement<sup>52</sup>.

Toutefois, la jurisprudence citée, selon laquelle le bourgmestre serait obligé, en matière d'autorisations de bâtir, de prendre en considération d'autres textes que la réglementation communale en la matière, en l'occurrence le Code civil<sup>53</sup>, a été contredite par les juridictions administratives ultérieurement.

Citons un article Me Nicolas Thielgten et Me Marie Bena intitulé « Les pouvoirs de police des autorités communales en droit luxembourgeois »<sup>54</sup> :

*« Après quelques hésitations, les tribunaux luxembourgeois sont aujourd'hui d'accord à retenir que pour délivrer une autorisation de construire, le bourgmestre n'a besoin d'étudier le projet lui soumis qu'au regard des seules règles locales d'urbanisme, alors que les règles du Code civil échappent à sa compétence. »*

Encore plus récemment, le Tribunal administratif estima :

*« qu'une autorisation de construire consiste dans sa substance en la constatation officielle, par le bourgmestre, de la conformité d'un projet de construction à la réglementation administrative régissant l'implantation et l'érection d'un immeuble, constituée essentiellement par le plan d'aménagement général et le règlement sur les bâtisses communales. Les règles protectrices du droit de propriété, pour importantes qu'elles*

<sup>51</sup> Point 31

<sup>52</sup> Point 32

<sup>53</sup> Point 30

<sup>54</sup> Publié dans « Droit administratif et fiscal: 10 années de juridictions administratives », Editions Portalis, nov. 2007

soient, ne relèvent pas du champ de compétence du bourgmestre, ni, par voie de conséquence, du contrôle du juge administratif, mais du juge judiciaire qui dispose d'instruments très efficaces pour sanctionner la violation du droit de propriété ou de servitudes relevant du droit civil. »<sup>55</sup>

La Cour Administrative confirme cette analyse en considérant que :

« La finalité de l'exigence légale de l'obtention d'une autorisation de construire consiste à vérifier si un projet de construction est conforme aux règles d'urbanisme applicables, à savoir essentiellement les plans d'aménagement général et particulier et le règlement des bâtisses, et une autorisation de construire s'analyse partant en la constatation officielle par l'autorité compétente, en l'occurrence le bourgmestre, de la conformité d'un projet de construction aux dispositions d'urbanisme applicables, de manière que toutes les règles quant au respect du droit de propriété de tiers et à la prise en compte de considérations d'intérêt privé qui ne font pas partie des règles d'urbanisme applicables sont étrangères au champ du contrôle de l'autorité compétente pour la délivrance d'une autorisation de construire. »<sup>56</sup>

Le juge administratif fait donc preuve d'une conception stricte du champ de compétence du bourgmestre, inconciliable avec une notion de « matière d'urbanisme au sens large »<sup>57</sup> telle qu'invoquée par l'avis juridique.

Faute d'un tel bloc de compétences incluant, à côté de la réglementation communale applicable *stricto sensu*, des dispositions comme celles en matière de performance énergétique, le contrôle avant la délivrance de l'autorisation de bâtir ne s'impose au bourgmestre qu'en vertu de la loi du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie et ses règlements d'exécution.

Il faut conclure de l'absence de dispositions analogues relatives au contrôle sur place de la réalisation des travaux qu'il n'existe pour l'instant aucune obligation en ce sens.

Il convient donc de distinguer entre le contrôle obligatoire car prévu par la loi effectué lors de la délivrance d'une autorisation de bâtir (I) et un éventuel contrôle sur place, pour l'instant facultatif, de l'exécution des travaux par rapport aux prescriptions en matière énergétique, avec les problèmes qui en résulteraient pour les communes (II). Finalement, la présente contient quelques suggestions et une proposition concrète alternatives pour la mise en œuvre d'un contrôle sur place (III).

### **I) Lors de la délivrance de l'autorisation de bâtir : un contrôle obligatoire aisément réalisable par les communes**

Les textes ne chargent actuellement le bourgmestre que d'un contrôle obligatoire *a priori*, lors de l'émission de l'autorisation de bâtir. Ainsi, la loi du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie dispose :

« **Art. 9.** Les architectes et ingénieurs-conseils, dont la profession est définie par la loi du 13 décembre 1989, doivent obligatoirement joindre à tout projet à caractère architectural

tel que défini à l'article 4 de la loi précitée et qui concerne une construction dans le sens de l'article 8 de la présente loi, un calcul établissant que les normes d'isolation visées à l'article 7, point 2a sont respectées.

**Art. 10.** Aucune autorisation de construire ne peut être accordée si les conditions énoncées à l'article 9 ne sont pas respectées.

Des organismes de contrôle, agréés par le ministre ayant dans ses attributions l'énergie peuvent être appelés à vérifier, après l'achèvement du bâtiment, le respect des normes d'isolation visées à l'article 7, point 2a. »

L'obligation qui en résulte pour le bourgmestre se limite à vérifier la présence dans le dossier d'un document déterminé, élaboré par un professionnel. Un document, dont il n'est pas habilité à mettre en question le contenu.

Le règlement grand-ducal du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation va plus loin en disposant :

« **Art. 3. (3)** Une autorisation de bâtir pour un bâtiment d'habitation, une extension ou une modification de bâtiment d'habitation ne peut être accordée que si les dispositions du présent règlement grand-ducal sont respectées. »

Le règlement grand-ducal du 31 août 2010 concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels contient une disposition analogue :

« **Art. 4. (4)** Une autorisation de bâtir pour un bâtiment fonctionnel neuf, une extension ou une modification d'un bâtiment fonctionnel ne peut être accordée que si les dispositions du présent règlement grand-ducal sont respectées. »

Ces textes réglementaires fixent donc, entre autres, les exigences en matière de performance énergétique que les bâtiments visés doivent atteindre. Il semble que le contrôle obligatoire du bourgmestre soit ainsi étendu à la conformité à ces exigences du certificat de performance énergétique à joindre au dossier de demande.

Après une courte phase d'adaptation suivant immédiatement l'entrée en vigueur des règlements grand-ducaux susmentionnés, ce contrôle sur dossier est aujourd'hui effectué quotidiennement par les administrations communales, sans que cela ne pose de grands problèmes en pratique.

### **II) Pendant et après les travaux : un contrôle de l'exécution des travaux facultatif, dont la mise en œuvre par les communes n'est guère envisageable**

Quant au contrôle sur place pendant et après le chantier, qui porte sur l'exécution conforme des travaux à l'autorisation de construire et à la réglementation applicable, il importe de distinguer clairement entre compétence et obligation, l'une n'entraînant l'autre que dans certains cas (A). Ensuite, il y a lieu de mettre en évidence les problèmes avec lesquels les communes seraient confrontées en cas d'introduction d'une obligation de contrôle systématique (B).

<sup>55</sup> Tribunal administratif, 4 mai 2009, n° 23190 du rôle

<sup>56</sup> Cour administrative, 22 mars 2011, n° 27064C du rôle

<sup>57</sup> Point 31

#### **A) La situation actuelle : relations entre compétence et obligation en matière de contrôle d'exécution**

Il ne fait aucun doute qu'une autorité administrative a la compétence pour contrôler la bonne exécution des autorisations par elle délivrées. Admettons donc que l'obligation expresse de contrôle, avant la délivrance de l'autorisation de bâtir, de la conformité de la performance énergétique aux seuils minima à atteindre fasse de la performance énergétique un élément déterminant de ladite autorisation. Le bourgmestre aurait alors la compétence pour procéder à des contrôles d'exécution de l'autorisation.

Mais l'on ne saurait déduire de cette compétence une obligation de procéder à des contrôles sans qu'il y ait des indices d'irrégularité.

En effet, en matière de police des bâtisses, il n'est pas contesté que le bourgmestre est obligé de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser une violation de la réglementation dont il doit assurer le respect. Encore faut-il qu'il en ait connaissance.

Par ailleurs, même lorsque la régularité des travaux ne paraît pas douteuse, le bourgmestre peut évidemment procéder aux contrôles systématiques ou aléatoires qu'il juge utiles. Simple-ment, il s'agit dans ce cas d'une pure faculté. Comme il a été exposé ci-dessus, une obligation devrait en effet ressortir expres-sément d'un texte, ce qui n'est pas le cas pour l'instant.

#### **B) Difficultés dans le cas d'une éventuelle introduction d'une obligation de contrôle de l'exécution des travaux eu égard aux prescriptions en matière énergétique**

Il faut ensuite distinguer, au niveau de l'exécution des travaux, le contrôle effectué traditionnellement en matière de police des bâtisses d'un éventuel contrôle du respect des normes en matière d'énergie.

Ce premier contrôle porte sur le respect de l'autorisation de bâtir et des plans de construction qui en font partie intégrante par rap-port à la réglementation sur les bâtisses, le plan d'aménagement général et, selon le cas, le plan d'aménagement particulier. Faute d'obligation, les vérifications systématiques ou aléatoires de la réa-lisation des travaux sont pratiquées avec une intensité variable par les communes. Souvent, un contrôle n'est déclenché que ponc-tuellement, s'il existe un doute quant à la conformité d'un ouvrage à la réglementation. L'action de police administrative se limite alors à un certain moment précis, auquel il est constaté si une construc-tion est, ou non, conforme.

De manière tout à fait différente se présenterait un contrôle sur place de conformité de la réalisation des travaux et des matériaux employés à la réglementation et aux indications du certificat de performance énergétique, c'est-à-dire aux déclarations faites *ex ante*.

D'abord, ce contrôle devrait forcément s'exercer en l'absence de tout élément laissant présumer une non-conformité quelconque. Rares sont en effet, dans ce domaine, les défauts visibles de l'extérieur.

Ensuite, il devrait pratiquement s'agir d'une surveillance des tra-vaux en temps réel, étant donné que de nombreux éléments ayant un impact sur la performance énergétique ne peuvent être vérifiés que lors de leur mise en œuvre et ne sont plus détectables une fois les travaux achevés. Il en va ainsi par exemple des matériaux d'iso-lation, élément pourtant crucial. L'on pourrait, alternativement, songer à imposer aux maîtres d'ouvrage de suspendre les travaux à différents stades précédemment définis, en attendant chaque fois que l'administration communale constate la conformité des éléments visibles à ce moment. Une telle solution n'est toutefois pas praticable, puisque, du point de vue des maîtres d'ouvrage, elle retarderait les travaux et causerait des frais inutiles et, du point de vue des communes, elle engendrerait un travail de contrôle considérable avec, en plus, l'organisation des visites qui, même avec la plus grande réactivité des services communaux, exposerait ceux-ci au reproche de ralentir le chantier.

Troisièmement, il s'agit d'une matière technique complexe et en constante évolution, qui nécessite l'intervention de personnel spé-cialisé hautement qualifié et régulièrement formé. Les communes seraient obligées de renforcer substantiellement leurs services techniques par du personnel spécialisé. Pour les plus grandes d'entre elles, ceci entraînerait des charges supplémentaires consi-dérables. De nombreuses communes de taille plus modeste, quant à elles, ne pourraient tout simplement pas justifier l'engage-ment d'une personne qualifiée pour ces contrôles. Si le contrôle en question entraine donc dans les obligations des communes, il serait à craindre que la disparité des moyens dont elles disposent les forcerait à assumer cette mission de façon hétérogène.

Cette hétérogénéité serait encore accentuée par le fait que, comme l'illustre l'avis juridique précité en citant le règlement des bâtisses de la ville de Luxembourg<sup>58</sup>, les pouvoirs du bourgmestre en matière de contrôle et les modalités de celui-ci sont fixés au niveau communal. Sans doute faudrait-il, avant de charger les com-munes d'un contrôle sur place en matière de performance éner-gétique, harmoniser ces dispositions en modifiant les règlements des bâtisses de nombreuses communes.

Finalement, s'y ajoute un autre problème, soulevé par l'avis juri-dique susmentionné : le fait que le bourgmestre est incompétent pour le constat d'infractions. S'il peut certes requérir l'intervention d'un agent ou officier de police judiciaire pour ce faire, ceci n'est matériellement possible que pour des cas déterminés et limités. Il est en effet inimaginable qu'il effectue toutes les visites de chantier, dans le cadre d'une mission de contrôle systématique éventuelle, épaulé par la force publique. Il ne resterait, en pratique, que la possibilité fastidieuse suivante : lorsque le service tech-nique se rend compte, dans le cadre d'un contrôle systématique, d'une infraction, il doit faire appel au bourgmestre, afin que celui-ci requière l'intervention de la force publique pour que, finalement, celle-ci se rende sur place et refasse – officiellement, cette fois-ci – le même constat.

Il résulte de tous ces éléments qu'il est irréaliste que les com-munes procèdent avec leurs propres moyens à un contrôle systé-matique de la performance énergétique des bâtiments au moment et lors de l'achèvement des travaux de construction.

<sup>58</sup> Point 17

### III) Possibilités de solution et proposition concrète

Les considérations développées ci-avant justifient aux yeux du SYVICOL pourquoi le législateur, en 1993, a explicitement confié le contrôle en question à des spécialistes, en l'occurrence des organismes de contrôle agréés.<sup>59</sup> Comme le relève à juste titre l'avis juridique commenté en citant les travaux parlementaires<sup>60</sup>, le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 10 (reproduit ci-dessus) a été ajouté au cours de la procédure législative, le texte déposé initialement ne prévoyant aucun contrôle. Si, à ce moment, était visée « une incitation des gens à faire vérifier le respect des normes d'isolation »<sup>61</sup>, le SYVICOL ne partage nullement la conclusion de l'avis juridique<sup>62</sup> selon lequel ceci exclurait le recours à des organismes de contrôle pour des vérifications obligatoires.

Au contraire, vu la disparité de taille et de moyens des communes, le SYVICOL estime qu'un contrôle uniforme et efficace du respect des normes en matière de performance énergétique au stade de la réalisation des travaux ne pourra se faire qu'en recourant soit à un service national de l'État, soit à des tiers agréés.

On pourrait par exemple imaginer l'intervention de l'Inspection du Travail et des Mines, qui dispose, à la connaissance du SYVICOL, de quelques collaborateurs spécialisés en la matière.

Une autre possibilité, suggérée par la Chambre des métiers dans son avis du 12 février 1992 relatif à la loi du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie, consiste à mettre en place « un système identique à celui de la réception des valeurs de combustion des installations de chauffage, comme défini par le règlement grand-ducal du 23 décembre 1987 »<sup>63</sup>. Si les chambres professionnelles disposent des agents habilités, un partenariat avec elles ne pourrait-il pas constituer une solution adaptée et relativement facile à organiser ?

Les propositions ci-dessus ont en commun que, *a priori*, l'obligation de prendre l'initiative de procéder à un contrôle sur place pèserait sur les communes (voire l'État). Mais, ne devrait-elle pas plutôt être à charge du maître d'ouvrage ? N'est-ce pas finalement lui qui a le plus grand intérêt à ce que le niveau de performance énergétique visé soit réellement atteint ?

Ce contrôle, il faut le souligner, sert aussi à évaluer la bonne exécution des travaux par les entreprises impliquées dans le chantier. La réalisation du bâtiment à un certain niveau de performance énergétique est un élément important du contrat de construction. Ceci à tel point qu'il ne serait pas surprenant si ce dernier soumettait le paiement du solde du prix à la preuve, rapportée par l'entreprise, que les objectifs déclarés préalablement ont bel et bien été atteints. C'est un moyen, en outre, pour éviter un dépassement des frais de chauffage récurrents prévus initialement. Pourquoi serait-il alors payé par des deniers publics ?

Pour ces raisons, le SYVICOL préconise d'introduire l'obligation, pour chaque maître d'ouvrage, de présenter endéans un certain délai après l'achèvement des travaux un certificat de contrôle, éta-

bli par un organisme agréé, attestant la correspondance entre la performance énergétique visée et celle réellement atteinte.

Il serait utile de donner à ce certificat en outre la fonction de corroborer obligatoirement le certificat de performance énergétique qui doit être présenté en cas de vente ou de location du bâtiment. Ceci inciterait davantage les maîtres d'ouvrage à le faire établir et réduirait les démarches à mettre en œuvre par les autorités publiques – et, *a fortiori*, le recours à des sanctions – en cas de carence.

Si les communes étaient chargées dans le futur d'une mission de contrôle sur place, pendant et après les travaux, du respect du certificat de performance énergétique présenté préalablement et de la réglementation applicable, la manière de procéder ci-dessus leur permettrait, de l'avis du SYVICOL, de l'assumer avec un niveau de précision et de rigueur égal à travers tout le pays, sans que leurs services techniques soient confrontés à des tâches soit carrément irréalistes, soit ne pouvant être gérées que parallèlement à un accroissement outrancier des dépenses de fonctionnement.

### INTERVENTIONS ÉCRITES AUPRÈS DU GOUVERNEMENT

- Nouvelles modalités financières pour l'aide étatique aux fusions de communes (courrier du 11 février 2014 à Monsieur le Premier ministre)
- Modifications législatives envisagées par le Gouvernement dans l'intérêt de la simplification administrative (courrier du 19 février 2014 à Monsieur le ministre de l'Intérieur)
- Plan canicule 2014 (courrier du 2 avril 2014 à Madame la ministre de la Santé)
- Prise de position du comité du SYVICOL relative aux pistes de réflexion du gouvernement concernant l'adaptation du pacte logement (courrier du 26 mai 2014 à Madame la Ministre du Logement)
- Réaction à la décision du Gouvernement de rejeter le candidat proposé par le SYVICOL comme membre de la délégation communale au Conseil supérieur des finances communales (courrier du 6 juin 2014 à Monsieur le Premier ministre)
- Délais de prise de position des communes aux projets de plans directeurs sectoriels (courrier du 21 juillet 2014 à Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures et à Monsieur le Ministre de l'Intérieur)
- Révision du plan d'intervention d'urgence en cas d'accident nucléaire (courrier du 11 août 2014 à Monsieur le Haut-Commissaire à la Protection nationale)

<sup>59</sup> Article 10 de la loi du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie

<sup>60</sup> Point 35

<sup>61</sup> Travaux parlementaires n° 35482, Rapport de la Commission de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de l'Énergie, page 11

<sup>62</sup> Point 35 : « Il semble que cette vérification par des organismes de contrôle a été introduite par le législateur afin de permettre aux propriétaires et non pas aux autorités administratives de faire contrôler les normes d'isolation. »

<sup>63</sup> Travaux parlementaires n° 3548, Avis de la Chambre des métiers, page 9

- Obligations des autorités publiques en matière d'installations sanitaires pour chauffeurs de bus aux terminus des lignes (courrier du 15 septembre 2014 à Monsieur le ministre du Développement durable et des Infrastructures)
- Remarques du SYVICOL à propos de la Convention tripartite/ bipartite 2015 relatives aux services d'éducation et d'accueil pour enfants (courrier du 16 décembre 2014 à Monsieur le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse).

## COMITÉ DES RÉGIONS (CdR)

Les membres de la délégation luxembourgeoise ont contribué aux travaux du Comité lors des sessions plénières qui se sont tenues à Bruxelles les 30 et 31 janvier 2014, 2 et 3 avril 2014, 25 et 26 juin 2014, 7 et 8 octobre 2014 et les 3 et 4 décembre 2014, ainsi qu'au 6<sup>e</sup> Sommet des Villes et Régions d'Europe qui s'est tenu les 7 au 8 mars 2014 à Athènes.

Simone Beissel a présenté lors de la session plénière des 30 et 31 janvier 2014 l'avis sur les fonds européens d'investissement à long terme, avis d'initiative du Comité suite à une proposition de règlement du Parlement européen en la matière. Le Comité y voit une avancée dans la mesure où les fonds européens d'investissement à long terme devraient contribuer à la disponibilité et à l'accroissement des capitaux disponibles pour les projets à long terme qui soutiennent la croissance économique durable, les communes et les régions étant par ailleurs les bénéficiaires potentiels de ces investissements.

Au cours de la session plénière du mois d'avril 2014, les membres du CdR ont approuvé à une très large majorité l'avis sur les nouvelles lignes directrices pour les aides d'État en matière d'énergie présenté par Gusty Graas. Dans son avis, le Comité affirme soutenir la volonté de la Commission d'adapter les lignes directrices pour l'octroi d'aides d'État, tout en laissant aux États membres une marge de manœuvre pour tenir compte des spécificités locales. Il est d'avis que la Commission devrait encourager davantage la promotion d'une utilisation rationnelle et efficiente des énergies par les consommateurs, et il souhaite voir encourager les initiatives pour la production d'énergies alternatives au niveau local et régional.

Le Comité des Régions a également adopté le 3 avril 2014, une « Charte pour la gouvernance à multinationaux en Europe » établissant un ensemble de valeurs communes et identifiant les principes et les processus de bonne gouvernance européenne. La Charte souligne que les autorités locales et régionales ont une place légitime dans le débat européen et invite les pouvoirs publics à les associer de manière structurelle et systématique à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et législations européennes. Elle est accessible en ligne et peut être signée par toute collectivité locale ou régionale de l'Union européenne à l'adresse suivante [www.cor.europa.eu/mlgcharter](http://www.cor.europa.eu/mlgcharter).

Parmi les événements marquants de cette année, il faut rappeler le fait que le Comité des Régions a fêté ses 20 ans d'existence<sup>64</sup>, célébrés lors de la 107<sup>e</sup> session plénière des 25 et 26 juin 2014. À l'ordre du jour de cette session figurait également l'avis du Comité sur le projet de budget 2015 de l'Union européenne, pour lequel Agnès Durdu était rapporteur. C'est la 2<sup>e</sup> fois que le Comité des Régions s'est autosaisi en cette matière, étant donné l'impact direct du budget européen sur celui des collectivités locales et régionales, et qu'il a rendu un avis détaillé malgré le retard avec lequel la Commission a adopté sa proposition de budget. Dans son avis, le Comité appelle entre autres la Commission à lui fournir davantage de renseignements en rapport avec les fonds publics reçus par les autorités nationales et infranationales, et à rétablir l'équilibre budgétaire pour le restant de l'exercice, tout en honorant avec davantage d'efficacité ses engagements.

<sup>64</sup> Le Comité des Régions a été institué par le Traité de Maastricht en 1993. La première session plénière a eu lieu à Bruxelles en mars 1994.



Dans le cadre de la future Présidence luxembourgeoise de l'Union européenne, le président de la délégation, Monsieur Marc Schaefer, a été invité par le président du Comité à participer à la Conférence des présidents à l'occasion du Bureau extraordinaire du Comité à Turin. Ce débat a permis un échange de vues sur le programme et les priorités du trio formé par l'Italie, la Lettonie et le Luxembourg. Monsieur Schaefer a insisté sur la nécessité pour le Comité de soutenir la Présidence italienne notamment dans ses efforts visant à réformer la politique d'immigration et d'asile. Lors des réflexions à venir sous la Présidence luxembourgeoise et portant sur le renforcement du marché unique et monétaire vers une union bancaire, économique et fiscale, il a appelé le Comité des Régions à élargir le débat sur la pérennité des finances publiques et le soutien à l'investissement, en se montrant attentif quant à une meilleure prise en compte des besoins des autorités locales et régionales et en s'assurant que les répercussions de l'Union monétaire à leur niveau soient examinées.

Le président du Comité a convié en septembre 2014, les représentants permanents auprès de l'Union européenne de l'Italie, de la Lettonie et du Luxembourg ainsi que les chefs de délégation nationale de ces mêmes pays, à une table ronde sur l'agenda européen adopté par le Conseil en juin 2014. Il a été question des objectifs du trio de la Présidence concernant la croissance et la création d'emplois en Europe dans le cadre du réexamen à mi-parcours de la stratégie Europe 2020, de la bonne exécution de la politique de cohésion et des fonds d'investissement par l'Union européenne ainsi que des actions à venir pour lutter contre le chômage des jeunes. Agny Durdu s'est réjouie des ambitions affichées par le trio de Présidence, avec comme objectif principal le retour à la croissance et la création d'emplois. Elle a rappelé que seule une croissance durable peut être créatrice d'emplois et d'avenir. « Il faut intégrer une approche territoriale », a-t-elle insisté, pour combattre les disparités en matière d'accès à l'emploi, accroître la mobilité, réformer le marché du travail et investir dans la formation professionnelle.

## **CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE (CCRE)**

### **Réunion du comité directeur et conférence sur la citoyenneté, Rome 15 au 17 décembre 2014**

150 élus locaux et régionaux et responsables d'associations nationales de collectivités locales, parmi lesquels une délégation du SYVICOL, se sont rassemblés à Rome pour la réunion du comité directeur du CCRE lors de laquelle ils ont adopté une déclaration sur l'impact de la réglementation européenne sur les finances locales et régionales. Ils ont également approuvé la stratégie pluriannuelle, le programme de travail pour 2015 et le budget du CCRE, qui est la fédération européenne des associations de régions et de communes.

La conférence sur la citoyenneté a été l'occasion pour discuter des développements et défis d'une citoyenneté européenne en lien avec des problématiques telles que la participation, l'intégration, l'égalité des genres et le partenariat comme outils de renforcement du concept de citoyenneté active. Elle a rassemblé des élus de toute l'Europe mais également du reste du monde, ainsi que des intervenants d'organisations internationales et européennes et des experts et représentants de la société civile. Les discussions ont porté sur les questions de savoir comment

- faciliter le processus de contribution des citoyens dans le débat européen sur les réformes institutionnelles;



# III. ACTIVITÉS INTERNATIONALES

- contribuer à la modernisation du mouvement des jumelages pour promouvoir la citoyenneté européenne au niveau local ;
- assurer une meilleure intégration et participation à la vie publique des migrants et autres groupes en risque d'exclusion ;
- assurer l'égalité entre tous les citoyens en Europe, en particulier entre les femmes et les hommes.

## CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE (CPLRE)

Le « Congrès des pouvoirs locaux et régionaux », organe représentatif des pouvoirs locaux et régionaux des 47 pays membres du Conseil de l'Europe, est chargé de suivre l'état de la démocratie territoriale et le développement de l'autonomie communale et régionale. Il veille, en particulier, à l'application des principes contenus dans la Charte européenne de l'autonomie locale.

Le Grand-Duché y est représenté par trois membres titulaires et autant de membres suppléants, tous élus communaux. Le SYVICOL assure le secrétariat de cette délégation.

Le Congrès a décidé de consacrer ses deux sessions annuelles de 2014 (mars et octobre) au thème « La place des jeunes dans la société : une responsabilité partagée des villes et régions ».

### 26<sup>e</sup> session : 25 au 27 mars 2014

Plusieurs débats ont été organisés lors de cette session autour des thématiques de la jeunesse et des droits de l'homme : « Quelle place pour les jeunes dans la démocratie locale et régionale », « Favoriser l'emploi des jeunes par l'éducation et la formation : rôle et bonnes pratiques dans les régions en Europe », « Donner aux jeunes Roms les moyens d'agir par la participation : Concevoir des politiques efficaces aux niveaux local et régional » et « La participation des jeunes - voter à 16 ans ? ».

Par ailleurs, suite à un débat d'urgence, le Congrès a adopté une déclaration sur la situation en Ukraine, dans laquelle il rappelle qu'il « n'accepte pas la validité du référendum, organisé le 16 mars dernier sans les garanties démocratiques minimales qui doivent entourer tout scrutin. Cette pseudo-consultation ne saurait en aucune façon ouvrir la voie à un changement de frontière entre la Russie et l'Ukraine. Le Congrès condamne donc l'annexion de la Crimée et de Sébastopol par la Russie en violation du droit international. » Il s'est déclaré disposé à envoyer une délégation en Ukraine, y compris dans la région de Crimée, pour examiner la situation. Il s'est également mis à la disposition des autorités ukrainiennes pour participer à une mission d'observation des élections locales du 25 mai 2014.

Finalement, le Congrès a examiné des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale en Arménie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède et a pris les résolutions et recommandations qui s'imposaient dans ce contexte.

### **27<sup>e</sup> session : 14 au 16 octobre 2014**

Pour la première fois, des jeunes délégués âgés de 16 à 30 ans, originaires de 34 États membres, avaient été invités à participer à une session du Congrès. Ils ont siégé aux côtés des membres, pris la parole dans tous les débats et participé aux réunions des trois commissions du Congrès.

Lors du débat « spécial jeunesse », les jeunes délégués ont défini ensemble les deux sujets de discussion, à savoir « l'emploi et le chômage des jeunes », d'une part, et « la cogestion et la création d'organes décisionnels conjoints », d'autre part. Les deux thèmes ont été présentés par les jeunes délégués et débattus avec des membres du Congrès. Pour permettre à tous de s'exprimer, y compris à ceux qui ne pouvaient pas être présents, des commentaires sur Twitter ont été diffusés en direct dans l'hémicycle grâce au hashtag #youthsession2014. Le 16 octobre, les jeunes délégués ont transmis aux représentants élus, membres du Congrès, leurs recommandations visant à donner aux jeunes plus de moyens pour participer aux débats et aux processus de décision en Europe.

La situation en Ukraine a encore retenu l'attention du Congrès, qui, dans une déclaration prise en séance plénière, a condamné l'intervention militaire de la Russie dans l'Est de l'Ukraine, ainsi que toutes les formes de pressions exercées par la Russie sur ses voisins.

Le Congrès a adopté des recommandations sur l'observation des élections locales également en Géorgie et aux Pays-Bas, ainsi que sur la situation de la démocratie locale et régionale en Belgique.

D'autres sujets discutés furent « L'égalité des chances pour personnes handicapées et leur participation au niveau local et régional », « La coopération interrégionale en Europe », « Le rôle des médias régionaux dans la construction d'une démocratie participative » et « La promotion de la diversité par l'éducation interculturelle et les stratégies de communication ».

Finalement, le Congrès a adopté une recommandation dans laquelle il a souligné l'importance de garantir aux collectivités locales des ressources financières suffisantes et proportionnées aux compétences qui leur sont attribuées.

Tous les détails concernant les sessions du Congrès sont disponibles sous : <http://www.coe.int/t/congress/>.

# IV. POLITIQUE DE COMMUNICATION

## CIRCULAIRES DU SYVICOL

01/2014	22/01/14	Mise à jour de l'annuaire des communes sur notre site Internet
02/2014	28/01/14	Prise de parole en public – cours de formation pour les membres des collèges des bourgmestre et échevins
03/2014	02/04/14	Mise à disposition des données concernant les comptes des communes
04/2014	19/05/14	Compétences des cantonniers en matière de circulation routière
05/2014	16/06/14	Programme « L'Europe pour les citoyens » 2014-2020 de l'Union européenne
06/2014	27/06/14	Prise de position relative aux répercussions sur les finances communales de la consolidation du budget de l'État
07/2014	11/08/14	Projets de plans sectoriels – délais pour les prises de position des communes
08/2014	23/09/14	« Pourquoi et comment développer une politique d'intégration dans ma commune ? » Séances d'information et de discussion au sujet du Plan communal d'Intégration
09/2014	26/09/14	Invitation à la Journée des communes, Politique de logement au niveau communal : bonnes pratiques, nouvelles perspectives
10/2014	01/10/14	Avis du SYVICOL relatif aux projets de Plans directeurs sectoriels
11/2014	06/10/14	Politique en matière de climat et d'énergie
12/2014	07/10/14	La médiation, moyen efficace de résolution de conflits
13/2014	10/11/14	Contribution 2015
14/2014	12/11/14	Guide « Seniorenfreundliche Gemeinden »
15/2014	09/12/14	Répercussions du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants : Appel à témoignages

## **RÉUNIONS D'INFORMATION ET FORMATIONS ORGANISÉES PAR LE SYVICOL**

### **Cours de formation pour membres des collèges des bourgmestre et échevins**

La toute première organisation par le SYVICOL en collaboration avec l'Institut National d'Administration Publique (INAP) d'une formation spécifique pour membres des collèges des bourgmestre et échevins a connu un franc succès. Le cours qui s'est déroulé sur deux journées au mois de mars et qui a affiché complet, fut l'occasion pour les participants d'apprendre les techniques les plus efficaces en matière de prises de parole en public et de les appliquer de manière concrète à travers des exercices.

### **Journée des communes - Politique de logement au niveau communal**

Une centaine de personnes ont participé à la « Journée des communes » organisée le 18 octobre 2014 dans les locaux de LUXEXPO par le SYVICOL et le ministère du Logement en présence de Madame la ministre Maggy Nagel. La manifestation qui s'est articulée autour d'une douzaine d'ateliers thématiques, a été l'occasion pour certaines communes et administrations étatiques de présenter des projets innovants et de favoriser ainsi un échange de bonnes pratiques et d'expériences.

## **COMMUNIQUÉ DE PRESSE**

Le SYVICOL a réagi par une prise de position et deux communiqués de presse aux mesures annoncées par le gouvernement dans le cadre de l'élaboration du budget 2015 qui affecteront les recettes des communes. Insistant sur le fait que l'effet combiné des réductions de certains transferts aux communes et des hausses de dépenses dues à des décisions étatiques menaceront les équilibres budgétaires de nombreuses communes, il a demandé au Gouvernement de renoncer aux mesures suivantes : non-participation des communes à la hausse de la TVA, abolition de la participation étatique aux majorations biennales et plafonnement des recettes de l'impôt commercial communal à trois fois la moyenne des recettes ICC par habitant. Restant sourd à ces protestations, le Gouvernement a fini par ne faire aucune concession au secteur communal.

## V. CALENDRIER DES ACTIVITÉS

	Réunion	Sujet
20/01/14	<b>Réunion du Bureau</b>	
28/01/14	Entrevue du Bureau avec M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur	Sujets d'actualité
29/01/14	Entrevue du Bureau avec le gouvernement	Echange de vues
10/02/14	<b>Réunion du Bureau et réunion du Comité</b>	
26/02/14	Entrevue du Bureau avec M. Romain Schneider, ministre des Sports	Programme quinquennal d'équipement sportif - rôle des communes
26/02/14	Entrevue du Bureau avec M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur	Fusions des communes, bilan des travaux de la Cellule Indépendante Fusions Communales (CIFC), simplification administrative, réforme des services de secours
05/03/14	<b>Réunion du Bureau</b>	
05/03/14	Entrevue du Bureau avec M. François Bausch, ministre du Développement durable et des Infrastructures, et M. Camille Gira, secrétaire d'État	Plans sectoriels, loi relative aux déchets, projet de loi pistes cyclables
10/03/14	Entrevue du Bureau avec Mme Maggy Nagel, ministre du Logement	Politique de logement et Pacte logement
18/03/14	Entrevue du Bureau avec M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur	Fusions des communes, abolition des commissariats de district
24/03/14	<b>Réunion du Bureau</b>	
28/04/14	Entrevue du Bureau avec des représentants de la Fédération générale des fonctionnaires communaux (FGFC)	Sujets d'actualité
28/04/14	Entrevue du Bureau avec des représentants du Conseil national des femmes luxembourgeoises (CNFL)	Politique communale d'égalité H/F
28/04/14	Entrevue du Bureau avec des représentants du Landesverband	Sujets d'actualité
28/04/14	<b>Réunion du Bureau</b>	
05/05/14	<b>Réunion du Bureau</b>	
26/05/14	<b>Réunion du Bureau</b>	
16/06/14	<b>Réunion du Bureau</b>	

24/06/14	Entrevue du bureau avec M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur	Sujets d'actualité
26/06/14	Entrevue du Bureau au ministère des Sports	Présentation du projet visant à établir une base de données des infrastructures sportives au Luxembourg
30/06/14	Entrevue du Bureau avec le gouvernement	Finances communales, sujets d'actualité
14/07/14	Entrevue du Bureau avec une délégation du Lëtzebuurger Flüchtlingsrot	Collectif réfugiés
28/07/14	Entrevue du Bureau avec M. Fernand Etgen, ministre de l'Agriculture	Plan sectoriel paysages
08/09/14	Entrevue du Bureau avec M. Marc Hansen, secrétaire d'État à l'Enseignement supérieur et à la Recherche	Subventions communales aux étudiants
15/09/14	Entrevue du Bureau avec les responsables du Mouvement écologique	Plans sectoriels, loi omnibus
15/09/14	Entrevue du Bureau avec la direction de l'Administration de la nature et des forêts	Code forestier
22/09/14	<b>Réunion du Bureau</b>	
22/09/14	Entrevue du Bureau avec Mme Corinne Cahen, ministre de la Famille et de l'Intégration	Logements pour demandeurs d'asile et intégration des étrangers
29/09/14	<b>Réunion du Bureau et réunion du Comité</b>	
29/09/14	Entrevue du Bureau avec M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur	
01/10/14	Conférence de presse	Plans sectoriels
02/10/14	<b>Entrevue du Bureau</b>	
22/10/14	Entrevue du Bureau avec une délégation de l'Entente des foyers du jour	Nouvelles obligations résultant du RGD du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires des maisons relais pour enfants
22/10/14	<b>Réunion du Bureau</b>	
22/10/14	Entrevue du Bureau avec la Direction de l'Energie du ministère de l'Economie	Autorisations en matière d'infrastructures de gaz et d'électricité, performance énergétique des bâtiments
22/10/14	Entrevue du Bureau avec M. Paul Schroeder, Direction des services de secours	Financement des services de secours : Présentation des analyses chiffrées du ministère

## V. CALENDRIER DES ACTIVITÉS

07/11/14	Entrevue du Bureau avec M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur	Sujets d'actualité
10/11/14	Entrevue du Bureau avec M. Claude Meisch, ministre de l'Education nationale et de la Jeunesse	Nouvelles obligations résultant du RGD du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires des maisons relais pour enfants
10/11/14	<b>Réunion du Comité</b>	
12/11/14	Entrevue du Bureau avec le Gouvernement	Budget de l'État
03/12/14	<b>Réunion du Bureau</b>	
03/12/14	Réunion du Bureau avec une délégation du LCGB	Mise en place d'installations sanitaires aux terminus des arrêts d'autobus
08/12/14	Entrevue du Bureau avec le Syndicat des fabriques d'églises au Luxembourg	Projet gouvernemental de réorganisation des fabriques d'églises
08/12/14	<b>Réunion du Bureau et réunion du Comité</b>	