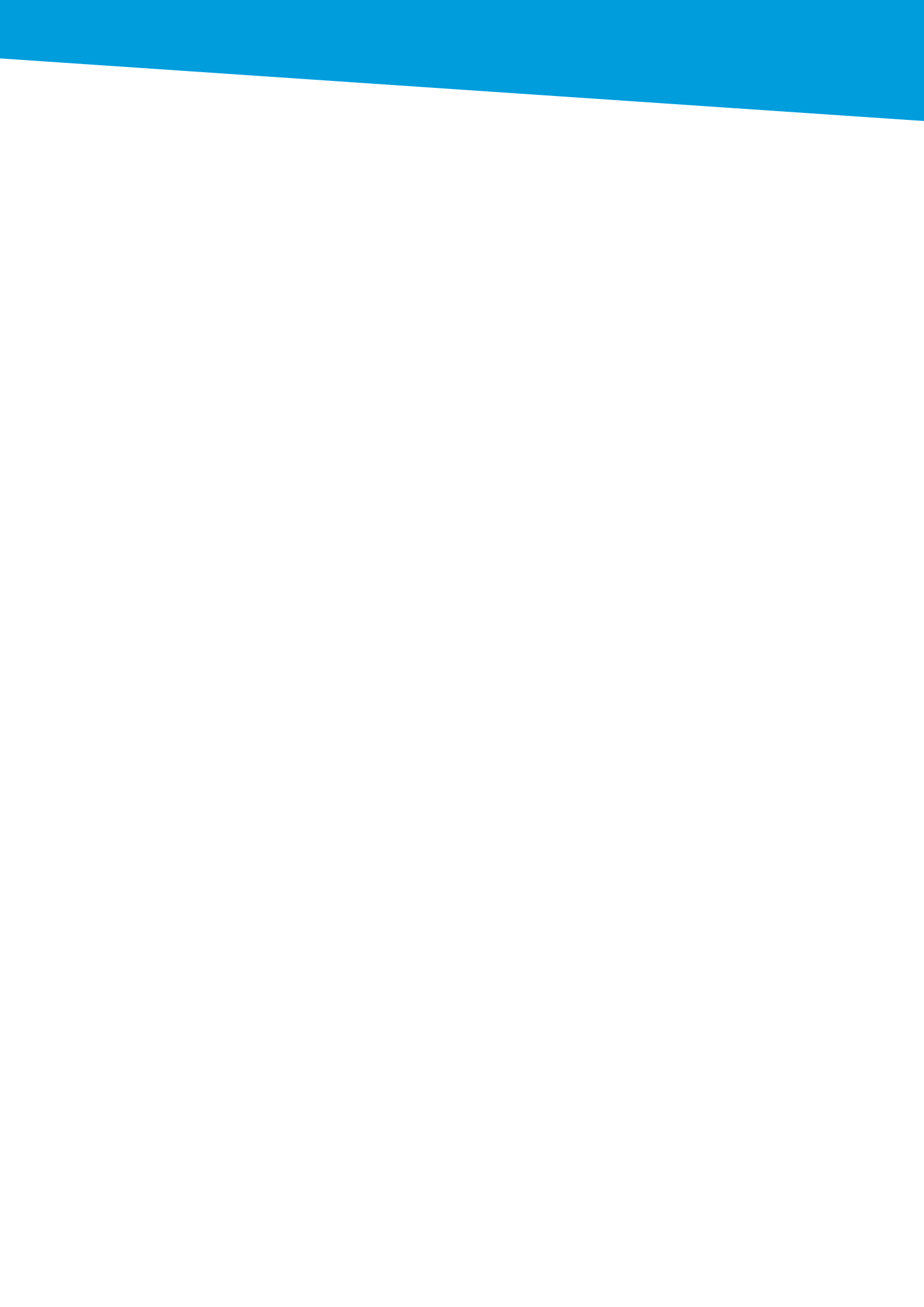


Beaufort Bech Beckerich Berdorf Bertrange Bettembourg  
Bettendorf Betzdorf Bissen Biwer Boevange-sur-Attert Boulaide  
Bourscheid Bous Clervaux Colmar-Berg Consdorf Contern  
Dalheim Diekirch Differdange Dippach Dudelange Echternach Ell  
Erpeldange-sur-Sûre Esch-sur-Alzette Esch-sur-Sûre Ettelbruck  
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 Préizerdaul 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



2015

## 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  
[www.syvicol.lu](http://www.syvicol.lu), [info@syvicol.lu](mailto:info@syvicol.lu)

Mise en page : [cropmark.lu](http://cropmark.lu)  
Impression : Reka  
Photo couverture : Ville de Dudelange

# 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

<b>Projet de loi 6807 modifiant 1) la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ; 2) la loi électorale modifiée du 18 février 2003</b>	
Avis du 29 juin 2015 .....	13
Avis complémentaire du 1 <sup>er</sup> décembre 2015 .....	22
<b>Projet de loi 6610 modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil</b>	
Avis du 30 mars 2015 .....	23
<b>Projet de loi 6410 portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse</b>	
Avis du 29 juin 2015 .....	24
<b>Projet de loi no 6861 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours</b>	
Avis du 18 janvier 2015 .....	27
<b>Services d'éducation et d'accueil</b>	
Réunions d'information sur les conventions 2015 pour services d'éducation et d'accueil .	41
Prise de position relative au règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants .....	41
<b>Forums « Demandeurs de protection internationale »</b> .....	48
<b>Installations sanitaires pour chauffeurs d'autobus</b> .....	49
<b>Responsabilité pénale des élus communaux</b> .....	49

### III. ACTIVITÉS INTERNATIONALES

#### Comité des Régions

Renouvellement des membres du Comité des Régions .....	50
Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union Européenne .....	50
Réunion du Bureau du Comité des Régions à Luxembourg .....	50
Avis sur le renforcement de la coopération transfrontalière à l'initiative de la Présidence luxembourgeoise .....	51
Avis sur la contribution au bilan de qualité des directives « Oiseaux » et « Habitats » .....	51
L'exposition « Nature's Luxembourg » à Bruxelles .....	51

<b>Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE)</b> .....	51
--	----

#### Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE)

Visite de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe au Luxembourg .....	52
Session de mars 2015 .....	52
Session d'octobre 2015 : Rapport sur la démocratie locale au Luxembourg .....	53

<b>Visite du « Österreichischer Gemeindebund » le 15 octobre 2015</b> .....	54
---	----

<b>IV. CIRCULAIRES AUX COMMUNES</b> .....	55
---	----

<b>VI. CALENDRIER DES ACTIVITÉS</b> .....	56
---	----

<b>V. COMMUNIQUÉS DE PRESSE</b> .....	58
---------------------------------------	----

### VII. ANNEXE

La démocratie locale au Luxembourg, Recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du 21 octobre 2015 .....	59
--	----

# 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-président	Ern Walerius	bourgmestre de la commune de Berdorf
Vice-président	Serge Hoffmann	bourgmestre de la commune de Hobscheid
Vice-président	Lydie Polfer	bourgmestre de la ville de Luxembourg
Vice-président	Dan Biancalana	bourgmestre de la ville de Dudelange

### 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	attachée administrative
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 : Patrick Goldschmidt, Henri Hinterscheid, Jean-Pierre Klein
Conseil supérieur des finances communales	Emile Eicher, Jeff Feller, Serge Hoffmann, Gilles Kintzelé, Vera Spautz, Sam Tanson Emile Eicher
Conseil supérieur de l'administration des services de secours	
Commission d'aménagement	Titulaire : Carmen Mentz Suppléant : Gilles Dansart
Commission spéciale des pensions du secteur communal	Titulaire : Marc Eicher Suppléant : Pierre Wies
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
Comité d'accompagnement du projet pilote « first responder »	Titulaire : Pierre Wies Suppléant : Serge Hoffmann

### Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et de la Protection des consommateurs

---

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

### 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
Commission de suivi - Plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes »	Pierre Wies
Groupe de travail « Programme directeur d'aménagement du territoire »	Paul Weidig, Mireille Colbach-Cruchten

#### Département de l'Environnement

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



# I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

## 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
Groupe de travail « 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 d'Etat, Service des Médias et des Communications

---

Assemblée consultative de l'Autorité luxembourgeoise indépendante de l'audiovisuel	Raoul Clause
--	--------------

## Ministère de l'Economie

---

Comité de suivi FEDER 2014-2020	Titulaires : Emile Eicher, Louis Oberhag Suppléants : Mireille Colbach-Cruchten, Yves Karier
Comité consultatif de My Energy	Titulaire : Roby Biver Suppléant : Mireille Colbach-Cruchten

## Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

---

Conseil supérieur de l'Éducation nationale	Titulaire : Annie Nickels-Theis Suppléant : Serge Hoffmann
Commission permanente d'experts	Raoul Clause, Serge Hoffmann
Commission scolaire nationale	Titulaire : Annie Nickels-Theis Suppléant : Serge Hoffmann
Commission gestion et finances du secteur SEA conventionné	Mireille Colbach-Cruchten, Gérard Koob, Thierry Kuffer, Fernand Marchetti, Annie Nickels-Theis, Serge Olmo
Commission Qualité	Fernand Marchetti, Serge Olmo
Groupe de travail réglementation	Gérard Koob, Fernand Marchetti

### **Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région**

---

Commission d'harmonisation	Titulaire : Annie Nickels-Theis Suppléant : Gérard Koob
Conseil national pour étrangers	Titulaire : Dan Codello Suppléant : Annie Nickels-Theis
Comité de sélection et de suivi du Fonds Asile, Migration et Intégration	Gérard Koob
Conseil supérieur des personnes âgées	Jean-Pierre Klein
Conseil supérieur de la jeunesse	Titulaire : Robert Traversini Suppléant : Mireille Colbach-Cruchten
Groupe de travail en matière de politique d'asile	Annie Nickels-Theis, Ern Walerius, Christiane Eicher-Karier

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

---

Commission administrative INAP	Mireille Colbach-Cruchten
Commission des pensions	Titulaire : Marc Eicher Suppléant : Pierre Wies

### **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 de la sécurité sociale	Pierre Mellina, Louis Oberhag, Pierre Wies

### **Ministère des Sports**

---

Commission interdépartementale pour les équipements sportifs	Titulaire : Gérard Koob Suppléant : Mireille Colbach-Cruchten
--	--

### **Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire**

---

Comité de suivi du Fonds social européen 2014-2020	Titulaire : Dan Biancalana Suppléant : Mireille Colbach-Cruchten
--	---

## REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES TRANSFRONTALIERS ET EUROPÉENS

### Comité des Régions (CdR)

---

Délégation luxembourgeoise

Titulaires : Roby Biber, Simone Beissel, Agnès Durdu, Ali Kaes,  
Marc Schaefer  
Suppléants : Gusty Graas, Tom Jungen, Martine Mergen,  
Sam Tanson, Pierre Wies  
Coordination : Johanne Fallecker

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

---

Comité directeur

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 2012-2016

Titulaires : Jean-Pierre Klein, Veronica Bock-Kriepps, 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



### Projet de loi 6807 modifiant 1) la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ; 2) la loi électorale modifiée du 18 février 2003

Le 12 février 2015, avant même le dépôt du projet de loi, le SYVICOL est intervenu par écrit auprès de Monsieur le Ministre de l'Intérieur, afin d'attirer son attention sur la problématique des personnes établissant leur résidence à un endroit où cela est interdit par les dispositions du PAG. Il a proposé de modifier la définition de la « résidence habituelle » contenue dans le texte de façon à préciser que celle-ci ne peut être établie que sur les parties du territoire communal où le PAG ne l'interdit pas.

Deux autres demandes de longue date du SYVICOL ont aussi été réitérées : l'abandon de la disposition visant à faire figurer l'adresse de résidence sous forme électronique sur les cartes d'identité (ce qui oblige le titulaire à demander une nouvelle carte lors de chaque changement d'adresse, y compris à l'intérieur de la commune) et la possibilité d'émettre des cartes d'identité viagères pour les personnes d'un certain âge.

N'ayant pas obtenu satisfaction, le SYVICOL a rappelé ces revendications dans son avis du 29 juin 2015 sur le projet de loi no 6807 et a insisté une troisième fois, moyennant un avis complémentaire du 1<sup>er</sup> décembre 2015, sur les conséquences que l'obligation d'inscrire les personnes violant le plan d'aménagement général par le choix de leur résidence habituelle risque d'avoir pour les communes.

#### Avis du 29 juin 2015

##### I. Éléments-clés

Le projet de loi 6807 apporte de réelles améliorations aux dispositions de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques qui entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Néanmoins, le SYVICOL se voit obligé d'exprimer certaines critiques et revendications, dont deux qu'il formula déjà dans le cadre de la procédure ayant abouti à la loi de 2013 :

L'enregistrement de l'adresse de résidence sur la puce électronique incorporée dans chaque carte d'identité présente d'importants désavantages. Le SYVICOL propose par conséquent d'équiper les autorités qui ont besoin de cette information de sorte qu'elles puissent l'obtenir par une connexion directe au RNPP. Alternativement, il demande la mise en place d'un système permettant aux communes d'actualiser l'adresse enregistrée sur la carte lors de la déclaration d'arrivée.

Il revendique également l'émission de cartes d'identité à durée viagère aux personnes ayant atteint un certain âge, comme cela est courant dans d'autres pays, notamment en Belgique.

Pour ce qui est du projet de loi 6807 proprement-dit, les observations principales sont les suivantes :

Selon le SIGI, il sera difficile de respecter le délai du 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour l'adaptation des logiciels existants en vue de la mise en œuvre des dispositions relatives aux registres communaux des personnes physiques, notamment parce que les processus infor-

matiques à implémenter ne sont pas encore définis exhaustivement.

Si l'édiction d'un règlement grand-ducal pour « fixer la forme et le contenu des certificats » est certes souhaitable, la disposition réservant l'émission de certificats de résidence aux seules personnes inscrites au registre principal (art. 26) est à maintenir dans le texte de la loi.

Pour éviter un conflit avec la législation sur l'aménagement communal, la loi sous revue devrait être complétée d'une disposition interdisant l'établissement de la résidence habituelle d'une personne dans une zone où le plan d'aménagement général proscrit l'habitation.

Par analogie, il serait utile de créer une base légale pour refuser des déclarations d'arrivée également pour des motifs tenant à la sécurité ou à la salubrité, notamment dans les cas de violation des articles 32 et 33 de la loi du 25 février 1979 relative à l'aide au logement.

Au lieu d'obliger les communes à assurer l'archivage – sur papier ou de façon informatique – des pièces à l'appui des données figurant aux registres, un système d'archivage électronique centralisé devrait être mis en place rapidement.

Il serait souhaitable de fournir aux communes, par le biais d'une circulaire ministérielle, des explications sur les dispositions relatives à la communication à des tiers de données provenant des registres des personnes physiques.

## II. Considérations générales

Affirmer que la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques a pris un départ difficile ne relève pas de l'exagération. Votée après de longues années de préparation, l'entrée en vigueur d'une bonne partie de ses dispositions – notamment celles relatives aux registres communaux des personnes physiques – a finalement été retardée par la loi du 25 juin 2014. Il s'est en effet avéré nécessaire de se donner du temps pour remettre le texte sur le métier et pallier ses imperfections.

Le projet de loi n° 6807, commenté ci-dessous, a l'ambition de rendre la loi de 2013 définitivement prête pour sortir tous ses effets à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Le SYVICOL a pris position sur ce sujet à plusieurs reprises, d'abord dans son avis du 18 mai 2009 sur le projet de loi n° 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques, ensuite dans celui du 10 février 2012 par rapport à ce qui était devenu entre-temps le projet de loi n° 6330 relative à l'identification des personnes physiques<sup>1</sup>. Il a été représenté également à 4 réunions<sup>2</sup> de la Commission du registre national siégeant en formation élargie pour contribuer à la préparation du projet de loi. Finalement, par une lettre du 12 février 2015, il a soumis ses principales remarques par rapport au texte disponible à ce moment à Monsieur Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur et Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative. Les points soulevés dans ce courrier qui restent d'actualité ont été intégrés dans le présent avis.

C'est avec satisfaction que le SYVICOL a constaté qu'il a été tenu compte d'une partie de ses revendications antérieures. L'objet du présent avis étant le projet de loi 6807, il ne s'agit nullement de profiter de la procédure de modification pour rouvrir la discussion sur toutes les dispositions de la loi du 10 juin 2013. Néanmoins, le SYVICOL tient à réitérer deux revendications relatives aux cartes d'identité qui lui importent particulièrement.

### A. Rappel de deux revendications relatives aux cartes d'identité

#### 1) Article 12 : Enregistrement de la résidence habituelle sous forme électronique

Tout d'abord, le SYVICOL regrette l'enregistrement de la résidence habituelle du titulaire parmi les informations de la carte d'identité lisibles électroniquement, ce qui rend nécessaire un remplacement de la carte lors de chaque changement d'adresse, fût-ce à l'intérieur d'une même commune, et qui engendre une charge administrative à son avis disproportionnée.

Vu qu'il s'agit d'une donnée non visible à l'œil nu, les personnes concernées ne sont pas nécessairement conscientes de son inscription et, a fortiori, de leur obligation de solliciter une nouvelle carte en cas de déménagement. Alors que les communes font sans doute de leur mieux pour en informer les nouveaux-arrivants, il y aura inévitablement, pendant les années à venir, un pourcentage croissant de cartes en circulation sur lesquelles figurera une

ancienne adresse de résidence. Il s'agit donc d'une donnée peu fiable.

De l'autre côté, c'est une information à laquelle seules certaines autorités, équipées de lecteurs spéciaux, ont accès. En grande partie, ces autorités disposent de toute façon d'un accès au RNPP. Ne pourraient-elles pas recourir directement à ce registre, constamment à jour et nettement plus fiable ? Même des consultations du registre à partir d'équipements mobiles, comme par exemple lors du contrôle d'une personne sur la voie publique par la Police grand-ducale, ne devraient de nos jours plus poser de problèmes techniques insurmontables.

A défaut, si certaines autorités avaient absolument besoin de pouvoir consulter l'adresse stockée sur la carte d'identité, il faudrait alors doter les communes d'équipements leur permettant de mettre à jour cette information lorsqu'elles enregistrent une déclaration d'arrivée, ce qui réduirait considérablement le nombre de cartes contenant une adresse obsolète.

Evidemment, ce qui précède vaut a fortiori pour les adresses de référence. Il est renvoyé à ce sujet aux remarques formulées ci-dessous par rapport au paragraphe 5 modifiant l'article 12 de la loi du 19 juin 2013.

#### 2) Article 15 : Emission de cartes d'identité à durée viagère

Le SYVICOL avait également proposé de délivrer aux personnes âgées des cartes d'identité d'une durée de validité viagère, à l'instar de ce qui est pratiqué dans d'autres pays. Pendant les 10 premières années suivant l'émission d'une telle carte, elle ne se distinguerait de facto en rien d'une carte ordinaire. Admettons que l'âge minimal pour la délivrance d'une telle carte soit de 75 ans<sup>3</sup>, ce ne serait donc qu'à partir de l'âge de 85 ans (au plus tôt) que son titulaire serait dispensé de l'obligation de renouveler sa carte. A cet âge, de nombreuses personnes ne sont plus en mesure de se rendre à leur administration communale pour effectuer cette démarche. Il est toutefois important qu'elles restent titulaires d'une carte d'identité valable, évidemment pour ne pas se retrouver en situation d'irrégularité, mais aussi, par exemple, en cas de déplacement à l'étranger pour des raisons médicales.

La procédure pour les personnes à mobilité réduite introduite par la circulaire ministérielle 3197 du 22 octobre 2014 ne saurait entièrement pallier le problème. D'abord, les personnes concernées ont toujours besoin d'une photo récente et seraient bien conseillées de la faire prendre par un photographe professionnel pour en assurer la conformité aux standards OACI et éviter ainsi de devoir recommencer la procédure si cette conformité n'est pas atteinte. Ceci implique un déplacement, soit de la personne à mobilité réduite, soit du photographe et entraîne, dans le deuxième cas, des frais supplémentaires. Par ailleurs, pendant leurs déplacements à domicile, les agents communaux chargés de la réception des demandes de cartes d'identité ne sont pas à leur poste habituel, ce qui peut être problématique pour les services de la population des communes.

<sup>1</sup> Suite à la fusion des projets de loi n° 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques et no 5950 relatif à l'identification des personnes physiques sur invitation du Conseil d'Etat

<sup>2</sup> Les 8, 16 et 30 janvier, ainsi que le 5 mars 2015

<sup>3</sup> En se ralliant à l'article 89 de la loi électorale du 18 février 2003, qui libère les électeurs à partir du même âge de l'obligation d'aller aux urnes

Le SYVICOL recommande donc que le Grand-Duché s'inspire de l'Etat belge, qui délivre depuis le 1<sup>er</sup> mars 2014 des cartes d'identité électroniques d'une validité de 30 ans aux personnes âgées de 75 ans ou plus<sup>4</sup>. Sur son site internet, Madame Joëlle Milquet, Ministre de l'Intérieur au moment de l'entrée en vigueur de cette réforme, « se réjouit de pouvoir annoncer aux personnes âgées de 75 ans et plus qu'elles pourront désormais bénéficier d'une carte d'identité qui restera valable pendant 30 ans, ce qui leur épargnera à l'avenir les soucis inhérents aux déplacements ou encore aux formalités administratives qui en découlaient. Les certificats des cartes d'identité électroniques délivrées à des personnes âgées de 75 ans et plus devront cependant être renouvelés après 10 ans pour rester valables, afin de garantir un usage fonctionnel et fiable des certificats d'authentification ou de signature électronique, si nécessaire »<sup>5</sup>.

### B. Entrée en vigueur et mise en œuvre technique

Dans le cadre de la préparation du présent avis, le SYVICOL a consulté le Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI), qui fournit les logiciels de gestion à toutes les communes luxembourgeoises hormis la capitale, ainsi que les responsables du « Bierger-Center » de la Ville de Luxembourg, au sujet de la mise en œuvre des nouvelles règles de fonctionnement des registres pour le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

La préparation de la transition vers les nouveaux registres est en cours depuis de nombreux mois, la communication entre les fichiers communaux et le registre national ayant été établie pour la Ville de Luxembourg et quelque 60 communes regroupant environ 70% de la population des communes membres du SIGI.

Néanmoins, le SIGI a exprimé des doutes sur l'adaptabilité des logiciels au nouveau régime endéans le délai fixé, et ce pour plusieurs raisons :

D'abord, les processus informatiques ne pourront être définis de façon exhaustive aussi longtemps que l'on reste en attente d'instructions claires et précises à ce sujet. Il est compréhensible que ces instructions puissent difficilement être formulées sur base d'une loi en cours de modification et de règlements grand-ducaux dont le contenu n'est pas encore disponible. Le SIGI considère que, plus la date du 1<sup>er</sup> janvier 2016 approche, plus l'octroi d'une période de mise en conformité informatique devient incontournable.

Ensuite, la réorganisation de la gestion de la population aura des impacts fonctionnels sur d'autres domaines de l'administration communale, comme, par exemple, la gestion des chiens ou l'organisation d'élections. Il ne suffit donc pas de se limiter à implémenter

le registre communal des personnes physiques, mais il faut en plus revoir et adapter si nécessaire tous les processus internes connexes. Ceci prendra du temps et ne sera possible que sous condition que les textes définitifs soient disponibles rapidement.

Finalement, dans les communes où elle a été mise en place, l'interconnexion des données enregistrées de part et d'autre a révélé un nombre de divergences tellement important qu'il est impossible, endéans le délai prévu, pour le personnel communal de les résoudre manuellement. Pour cette raison, il est indispensable de mettre en place des outils informatiques pour automatiser la mise à jour autant que possible. Il va sans dire que le développement de ces logiciels, encore une fois, prendra du temps et dépend de la définition de processus clairs.

Après ce premier épurement automatisé, les corrections manuelles ne pourront être faites qu'au fur et à mesure que d'autres manipulations seront effectuées. Ainsi, par exemple, la demande d'un certificat ou d'une carte d'identité par un citoyen servira d'occasion pour éliminer d'éventuelles incohérences concernant cette personne. Sans doute, le nouvel article 51, paragraphe 1<sup>er</sup> envisage-t-il une telle manière de procéder progressive en créant la possibilité pour les citoyens de certifier eux-mêmes les données les concernant<sup>6</sup>. Elle est pourtant en contradiction avec l'obligation d'atteindre, pour le 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'identité des données des registres communaux à celles du registre national<sup>7</sup>.

### III. Commentaire des articles

A. Article I : modification de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

Toutes les modifications à apporter à la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques étant énoncées à l'article I du projet de loi sous revue, la présente partie de l'avis est structurée en suivant l'ordre des paragraphes dudit article.

#### §1 modifiant l'article 2

Suivant le nouveau paragraphe 7 de l'article 2, il appartient au pouvoir exécutif, par règlement grand-ducal, de « fixer la forme et le contenu des certificats établis sur base des données figurant au registre national ou communal ». Parallèlement à cette ajout, il est prévu d'abroger l'article 26, qui concerne l'émission de certificats de résidence et de certificats de composition de ménage et qui, en outre, définit la notion de ménage. La disposition à abroger, suivant le commentaire des articles du projet de loi relative à l'identification des personnes physiques<sup>8</sup>, « procure une base légale aux communes pour émettre des certificats de résidence [...] »<sup>9</sup>, la délivrance de ceux-ci étant toutefois réservée aux per-

<sup>4</sup> Arrêté royal du 24 février 2014 exécutant l'article 6, § 6, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques

<sup>5</sup> <http://www.joellemilquet.be/2014/01/les-cartes-didentite-des-citoyens-belges-auront-desormais-une-duree-de-validite-de-10-ans-et-de-30-ans-pour-les-personnes-agees-de-plus-de-75-ans/>

<sup>6</sup> Voir les remarques ci-dessous par rapport à l'article en question

<sup>7</sup> Article 33, paragraphe 2

<sup>8</sup> Document parlementaire 6330, page 31

<sup>9</sup> Ajoutons que l'article 76 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle que modifiée par la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, mentionne également l'émission d'extraits et de certificats sur base des registres communaux des personnes physiques, mais seulement pour permettre au bourgmestre de déléguer cette compétence à un fonctionnaire.

sonnes inscrites au registre principal, excluant ainsi celles figurant au registre d'attente<sup>10</sup>.

Force est donc de constater que le texte de la loi modifiée, en lui-même, ne garantit plus que la délivrance de certificats de résidence soit réservée aux personnes inscrites au registre principal, puisqu'il renvoie à un règlement grand-ducal pour régler cette question. Or, le fait qu'une inscription au registre d'attente ne donne pas droit à un certificat de résidence s'explique par le caractère temporaire de cette inscription et est, au moins dans la logique de la loi de 2013, l'attribut principal du registre d'attente.

Le SYVICOL ne s'oppose pas en principe à ce que la matière fasse l'objet d'un règlement grand-ducal, vu que celui-ci permettra une certaine standardisation des certificats par rapport à la situation actuelle et, en même temps, apportera une flexibilité supérieure à celle de dispositions légales. Il serait toutefois absolument indispensable que ce texte entre en vigueur au même moment que la loi, pour éviter un vide juridique obligeant les communes, pendant la phase intermédiaire, à délivrer des certificats de résidence à toute personne inscrite sur le registre d'attente.

Dans cette optique, l'emploi du verbe « peut », qui indique que l'édition du règlement grand-ducal est une pure faculté, est surprenant.

En plus, vu qu'il n'est question que de « fixer la forme et le contenu des certificats » et non pas, notamment, les conditions de leur délivrance, il est douteux que le futur règlement grand-ducal dispose de la base légale nécessaire pour permettre à lui seul de refuser des certificats de résidence aux catégories de personnes énumérées à l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>.

Dans ces conditions, pour éviter toute insécurité, le SYVICOL demande de réintroduire dans le projet de loi une disposition dont il résulte clairement que la délivrance d'un certificat de résidence n'est possible qu'aux personnes figurant au registre principal.

Le cadre légal ainsi posé, les dispositions complémentaires relatives au certificat de résidence, mais aussi aux autres certificats délivrés par les communes, pourraient utilement faire l'objet d'un règlement grand-ducal.

#### §3 modifiant l'article 5

La modification principale de l'article 5 consiste dans le fait que les données relatives à l'inscription des personnes sur les listes électorales figureront dorénavant au registre national.

Cette mesure est indispensable pour effectuer le transfert du droit de vote entre communes en cas de changement de résidence<sup>11</sup> de façon électronique, et le SYVICOL ne saurait donc que la saluer en tant que simplification administrative.

Il s'étonne toutefois de la mention d'une liste électorale pour un référendum au niveau national, alors que l'article 2 de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national définit comme

électeurs « les électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives conformément aux dispositions de la loi électorale » et que les communes ne tiennent que les listes suivantes, énumérées à l'article 7, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi électorale du 18 février 2003 :

- une liste des citoyens luxembourgeois, électeurs aux élections législatives, européennes et communales;
- une liste des ressortissants étrangers, électeurs aux élections communales;
- une liste des ressortissants des autres Etats membres de l'Union européenne, électeurs aux élections européennes.

#### §4 modifiant l'article 11

Le SYVICOL se félicite qu'il ait été tenu compte de sa demande<sup>12</sup> de pouvoir désigner un représentant au sein de la commission du registre national. Ceci facilitera la résolution d'éventuels problèmes pratiques rencontrés sur le terrain dans le dialogue.

#### §5 modifiant l'article 12

La modification du 1<sup>er</sup> alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup> est destinée à permettre la délivrance de cartes d'identité par l'Etat par l'intermédiaire non seulement des communes, mais – dorénavant – également du CTIE. Il s'agit d'une mesure de simplification administrative aussi bien pour les communes, qui auront moins de demandes à traiter, que pour les demandeurs eux-mêmes, qui auront le choix de s'adresser à l'une ou l'autre administration en fonction de leur emploi du temps. Il va de soi que le SYVICOL approuve cette innovation.

Dans l'intérêt d'une bonne gestion, il serait important dans ce contexte que l'accès au registre des cartes d'identité dont disposent les agents communaux compétents en vertu de l'article 16 leur permette de consulter les données relatives aux cartes d'identité de tous leurs habitants et d'y pouvoir distinguer celles remises par l'intermédiaire du Centre de celles dont elles ont elles-mêmes traité la demande.

La possibilité d'obtenir sa carte d'identité par l'intermédiaire du Centre pourrait être utile également pour la mise en œuvre de la procédure de demande de carte d'identité pour personnes à mobilité réduite<sup>13</sup>, dans le cadre de laquelle les agents communaux se déplacent au domicile des demandeurs pour remplir un formulaire de demande. Fréquemment, des personnes à mobilité réduite sont accueillies dans une institution (centre pour personnes âgées, maison de soins, hôpital, etc.) située sur le territoire d'une autre commune que celle de leur résidence officielle, ce qui soulève la question de savoir si c'est un agent de l'une ou de l'autre administration communale qui effectue le déplacement en vue de l'enrôlement de la demande. En pratique, cette question est généralement tranchée d'un commun accord entre les communes concernées.

<sup>10</sup> A l'exception des personnes visées par l'article 27, 1, k), c'est-à-dire le personnel de l'Union européenne ou d'une autre institution internationale qui ne jouit pas du statut diplomatique, les membres de leur famille et les personnes employées par eux auxquels une carte de légitimation est délivrée. Cette catégorie peut être négligée en l'espèce, vu que le paragraphe 7 de l'article 1 du projet de loi commenté prévoit l'inscription des personnes en question au registre principal.

<sup>11</sup> Prévu par l'article 10 de la loi électorale du 18 février 2003

<sup>12</sup> Avis du SYVICOL du 10 février 2012 concernant le projet de loi 6330

<sup>13</sup> Procédure introduite par circulaire de Monsieur le Ministre de l'Intérieur n° 3197 du 22 octobre 2014



Si la résidence de facto d'une personne est toutefois éloignée de la commune où elle a sa résidence officielle, le déplacement d'un agent de cette dernière peut s'avérer difficile. De l'autre côté, comme la personne en question n'est pas enregistrée auprès de la commune sur le territoire de laquelle elle habite, elle n'est pas en droit de demander à cette dernière qu'elle se charge de l'enrôlement de la demande de carte d'identité. Dans cette situation, puisque le formulaire servant de base à l'émission de la carte, une fois dûment rempli, doit de toute façon être transmis par courrier postal au Centre, le SYVICOL suggère d'effectuer l'enrôlement directement par un agent de ce dernier.

Quant à l'inscription de l'adresse de référence sous forme informatique sur la carte d'identité, le SYVICOL renvoie à ses observations sous le point A de la partie II. En effet, vu le caractère immatériel et précaire<sup>14</sup> d'une adresse de référence, le risque de voir circuler des cartes d'identité portant une adresse obsolète est encore plus élevé. Pour les adresses de référence, même davantage que pour les résidences habituelles, il serait donc important de pouvoir consulter directement le registre national des personnes physiques, plutôt que de devoir se fier aux informations enregistrées sur la carte d'identité.

### §6 modifiant l'article 22

Le SYVICOL salue l'ajout sur la liste non exhaustive des documents servant de preuve de la résidence habituelle, énoncée à l'article 22, paragraphe 2, alinéa 3, du contrat de bail, de l'accord du propriétaire et de l'accord de l'occupant du logement, vu qu'il s'agit de pièces justificatives couramment demandées en pratique.

Il apprécie également, à l'alinéa 4, la prolongation du délai endéans duquel la Police grand-ducale doit remettre son rapport lorsque le bourgmestre ou le fonctionnaire délégué lui demande une enquête en cas de doute sur la réalité de la résidence d'une personne. Ce délai paraît effectivement mieux adapté, vu que l'on peut s'attendre à un nombre non négligeable de demandes de vérification et que l'enquête nécessaire n'est pas toujours sans complications.

### §7 modifiant l'article 24

Pas d'observations

### §8 modifiant l'article 25

La principale modification apportée à l'article 25 consiste dans l'ajout d'un paragraphe 3 permettant aux « Luxembourgeois séjournant à l'étranger et n'ayant pas de résidence au Luxembourg ou à l'étranger qu'ils pourraient occuper de façon habituelle » d'être « inscrits, de façon exceptionnelle et temporaire, sur une adresse de référence à l'étranger ». Cette adresse de référence est ensuite définie comme « l'adresse d'une personne morale œuvrant dans les domaines social, familial ou thérapeutique du pays de séjour du demandeur ».

Le SYVICOL ne s'oppose nullement à cette disposition, mais ne comprend pas pourquoi elle figure sous la section 4 intitulée « Les inscriptions au registre communal » du chapitre 2 dénommé « Les registres communaux des personnes physiques ».

En effet, il semble que l'inscription d'une personne avec une adresse de référence à l'étranger ne se fasse que sur le registre national. Dans le cas contraire, le texte devrait indiquer des règles pour déterminer la commune sur le registre de laquelle une personne ayant une adresse de référence à l'étranger serait à inscrire par synchronisation avec le registre national (ex. celle du dernier domicile au Luxembourg, à défaut, celle de la naissance, etc.).

### §9 modifiant l'article 26

Il est renvoyé ici au commentaire du paragraphe 1<sup>er</sup> modifiant l'article 2 de la loi du 19 juin 2013.

### §10 modifiant l'article 27

1. Inscription de personnes dont des données ne sont pas justifiées au registre principal plutôt qu'au registre d'attente

La première modification du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 27 à mentionner ici est la suppression, de la liste des catégories de personnes à inscrire sur le registre d'attente, du point c), qui vise « les personnes dont les données nécessaires à l'inscription sur le registre communal sont incomplètes ou non justifiées ».

L'obligation initiale d'inscrire les personnes en question au registre d'attente est la principale raison d'être de la loi du 25 juin 2014 portant modification de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. En effet, sans une remise sur le métier de cette loi, son application aurait conduit à l'inscription au registre d'attente de toute personne, même figurant régulièrement au registre de la population de sa commune de résidence, dont une quelconque donnée n'est pas appuyée d'une pièce justificative, avec l'obligation de fournir les documents faisant défaut endéans un an, sous peine de radiation d'office. Le résultat aurait consisté – l'exposé des motifs de la loi du 25 juin 2014<sup>15</sup> le constate à juste titre – en « un nombre massif de radiations ».

Suivant la compréhension du SYVICOL, la solution préconisée par le Gouvernement consiste à adjoindre à chaque donnée figurant aux registres une information quant à sa qualité, permettant de distinguer les données justifiées par un document officiel de celles à valeur simplement informative. Ceci permet, au moment de la transition entre les anciens et les nouveaux registres, de faire figurer les personnes ne rentrant pas dans une des autres catégories énoncées à l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup> directement au registre principal et d'abroger le point c).

Il est évident que cette modification, qui n'est en fait pas plus que le redressement d'une imperfection dans le texte initial, trouve le plein assentiment du SYVICOL.

2. Problématique des personnes résidant dans une zone du plan d'aménagement général non prévue à l'habitation

En revanche, un des principaux soucis du SYVICOL subsiste, même si le texte sous revue a l'ambition d'y remédier : la question de l'inscription des personnes visées par l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a), c'est-à-dire « les personnes qui sollicitent une inscription sur le registre communal, mais dont l'endroit où elles entendent

<sup>14</sup> Pour une adresse de référence au Luxembourg, l'article 25, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 4 dispose que « les personnes inscrites à une adresse de référence doivent se présenter tous les six mois à l'administration communale du lieu de leur inscription ». Quant à l'adresse de référence à l'étranger, l'article 24, paragraphe 3 souligne son caractère « temporaire ».

<sup>15</sup> Document parlementaire n° 6687

établir leur résidence habituelle ne saurait servir à cette fin parce qu'une disposition légale ou réglementaire y interdit la résidence habituelle pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire ».

## 2.1. Explication du problème et enjeu pour les communes

Pour les communes, il y va principalement du respect des dispositions de leur plan d'aménagement général, qui peut prévoir diverses zones non destinées à l'habitation. Citons comme exemple la zone de sports et de loisirs<sup>16</sup>, définie comme suit : « Les zones de sports et de loisirs sont destinées aux bâtiments, infrastructures et installations de sports, de loisirs et touristiques. Y sont admis des logements de service directement liés aux activités y autorisées. ». Il faut déduire de la mention expresse des logements de service qu'ils sont considérés comme une exception et que tout autre logement est interdit dans ces zones.

Pour l'instant, la plupart des communes n'ayant pas encore procédé à la refonte de leurs PAG<sup>17</sup> et adopté les zones standardisées prévues par le règlement grand-ducal susmentionné, il existe à travers le pays de nombreuses zones hétérogènes, qui ont en commun que la partie écrite du plan d'aménagement général leur donne des affectations excluant l'habitation. Parallèlement, des règlements communaux sur la tenue des registres de la population interdisent l'établissement d'un domicile dans ces zones. Ainsi, encore à titre d'exemple, le règlement sur la tenue des registres de la population de l'ancienne commune de Heiderscheid<sup>18</sup> dispose : « L'inscription sur le registre de la population d'un administré sera refusée lorsque son établissement en un endroit précis du territoire communal est contraire aux dispositions du plan d'aménagement général communal prévoyant des zones où l'habitation à titre principal est prohibée ». Précisons que la délibération du conseil communal opérant cette modification du règlement préexistant a été dûment approuvée par Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire le 5 décembre 2008.

Pour certaines communes, surtout rurales, l'enjeu est considérable. Il y existe de nombreuses maisons, chalets de vacances, terrains de camping et autres établissements qui sont situés dans des zones du plan d'aménagement général réservées aux loisirs, où l'habitation est interdite. Ces constructions sont parfois éparpillées dans la nature et difficilement accessibles, parfois groupées pour former de petites agglomérations. Souvent, les infrastructures routières et souterraines sont insuffisantes pour une habitation permanente, ce qui s'explique par le simple fait qu'elles ont été conçues initialement pour une utilisation à des fins récréatives et une occupation occasionnelle.

Ces constructions sont utilisées comme « résidences secondaires », bien que, juridiquement, l'on ne puisse évidemment avoir qu'une seule résidence au Luxembourg. Ce nom indique simplement que leurs propriétaires ou locataires ont leur résidence officielle ailleurs. Les communes n'ont aucune connaissance de la fréquence avec laquelle ces personnes jouissent de leurs biens.

Comme cela est expliqué plus bas, si les propriétaires et occupants de ces constructions avaient dorénavant le droit d'y établir leur résidence officielle, il en résulterait pour les communes de nombreuses obligations et charges, notamment au niveau des infrastructures. Ceci, et c'est le point essentiel, en court-circuitant les pouvoirs de réglementation et de planification urbanistique a priori des autorités communales.

## 2.2. Une solution d'apparence proposée par le projet de loi

Le paragraphe 2 de l'article 27 s'intéresse en particulier à ces personnes. Inscrites impérativement sur le registre d'attente, elles ont l'obligation de présenter les « documents, pièces ou données » démontrant que les raisons de leur inscription audit registre n'existent plus, c'est-à-dire qu'elles sont en droit d'être inscrites au registre principal. On constate que le texte du projet de loi diverge à deux égards de celui de 2013 :

Premièrement, l'inscription n'est plus limitée à un an et le bourgmestre n'est plus obligé de procéder à la radiation d'office des personnes qui restent en défaut de régulariser leur situation. Le SYVICOL convient du fait que le texte initial – qui limitait la durée maximale d'inscription au registre d'attente des personnes visées à un an et qui contraignait le bourgmestre à procéder à la radiation d'office des personnes restant en situation irrégulière – était contraire à un des objectifs fondamentaux de la loi, qui est justement un recensement complet et fiable de la population.

Cependant, il ne saurait se rallier à la nouvelle formulation du projet de loi, qui donne au bourgmestre la simple faculté de radier du registre communal les personnes qui ont laissé s'écouler le délai d'un an sans régulariser leur situation. Il faut d'abord noter que, dans l'écrasante majorité des cas, une régularisation est tout simplement impossible. En effet, si l'immeuble occupé se trouve dans une zone du plan d'aménagement général où l'habitation est interdite, ce n'est que dans des cas très exceptionnels que cette situation aura changé un an plus tard.

Si le bourgmestre entend donc faire respecter son plan d'aménagement général et éviter que les dispositions interdisant l'habitation dans certaines zones ne restent lettre morte, il n'a d'autre moyen que de procéder systématiquement aux radiations d'office. Si son rôle, sous le régime 2013, était celui d'un simple exécutant de la loi sans la moindre marge de manœuvre, le projet sous revue lui accorde un pouvoir discrétionnaire de décider au cas par cas s'il procède ou non à la radiation. Comme ces décisions risquent de porter préjudice aux personnes visées, le bourgmestre s'expose donc à des réclamations, voire des actions en justice contre des actes n'ayant pour finalité que d'assurer le respect de la réglementation communale en matière d'urbanisme.

Deuxièmement, le projet de loi ajoute au paragraphe 2 l'alinéa suivant : « Une inscription sur le registre d'attente ne confère à elle seule aux personnes visées au paragraphe 1, lettre a) aucun droit ni l'accès aux services communaux. » Il s'agit d'éviter que les communes n'aient vis-à-vis des personnes qui résident irrégulièrement

<sup>16</sup> Article 23 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune

<sup>17</sup> La loi du 14 juin 2015 portant modification de l'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain fixe le délai au 8 août 2018

<sup>18</sup> Règlement toujours applicable sur le territoire pour lequel il a été édicté, faisant actuellement partie de la commune d'Esch-sur-Sûre, en vertu de la loi du 24 mai 2011 portant fusion des communes d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen

à des endroits non prévus à cette fin les mêmes obligations que celles qu'elles doivent assumer au profit de leur population dont la situation est en règle.

Si la finalité de la disposition est donc incontestée, son efficacité est, quant à elle, fort douteuse. En effet, comme le précise à juste titre le commentaire des articles, elle « ne remet évidemment pas en cause les droits dont peuvent bénéficier ces personnes en vertu d'autres législations ». Quels sont donc les droits dont on veut priver les personnes en situation irrégulière ? Les auteurs du projet ne le précisent pas. Selon l'analyse faite par le SYVICOL, que ce soit en matière de police et d'ordre public, en ce qui concerne les divers services administratifs, dans le domaine de l'enseignement ou pour ce qui est de la gestion des déchets, l'essentiel des services que les communes offrent à leurs habitants ont leurs bases légales dans d'autres textes. Ceux-ci utilisent des notions proches, mais non identiques comme l'habitation, la résidence, le domicile ou encore le domicile électoral et ignorent la différence relativement subtile entre le registre d'attente et le registre principal.

En d'autres termes, suivant le texte sous revue, dès que les conditions d'une résidence habituelle énoncées à l'article 22 de la loi – c'est-à-dire la réalité et la continuité de la résidence – sont remplies, une personne habitant en violation du plan d'aménagement général de la commune à un endroit donné a, dans une très large mesure, les mêmes droits qu'un habitant régulier. Ces droits, rappelons-le, se traduisent pour la commune concernée par des obligations et des coûts, sur lesquels elle n'a aucune influence.

### 2.3. Le droit de refuser des déclarations d'arrivée violant le plan d'aménagement général

Plutôt que d'essayer de remédier à ces situations, il convient d'empêcher dès le départ qu'elles ne se produisent. Il n'y a à cette fin, aux yeux du SYVICOL, d'autre moyen valable que le refus d'accepter des déclarations d'arrivée à des endroits où le plan d'aménagement général interdit l'habitation.

Cette pratique, courante, a été violemment critiquée dans l'exposé des motifs joint au projet de loi no 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques déposé à la Chambre des Députés le 28 octobre 2008<sup>19</sup>.

Elle a pourtant été reconnue, après quelques hésitations, par la jurisprudence. En effet, il résulte d'un arrêt de la Cour administrative du 19 mai 2009<sup>20</sup> que : « Au vu de ce que l'inscription sur les registres de la population confère à son auteur des droits, une commune est en droit de refuser l'inscription abusive sur ses registres de la population d'un administré qui, ouvertement et manifestement, par son établissement en un endroit précis du territoire communal, entend violer les dispositions du plan d'aménagement général communal qui peuvent prévoir des zones où l'habitation à titre principal est prohibée. Le droit de contrôle a priori de la commune, agissant par la voie de son collègue échevinal, n'enlève pas au bourgmestre de celle-ci, dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police, le droit de faire déguerpir une personne qui a fixé son domicile à un endroit qui ne se prête pas, en fait ou en droit, à la résidence habituelle des personnes. »

Par le même arrêt, la Cour écarta par ailleurs les moyens tirés de ce qu'un refus d'inscription aux registres de la population serait contraire à la Constitution et violerait la liberté de circulation et de choix de sa résidence garantie par l'article 2 du Protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Finalement, le droit de refuser des déclarations d'arrivée dans des zones non destinées à l'habitation semble avoir été confirmé indirectement par Madame la Médiateure du Grand-Duché de Luxembourg dans son rapport d'activités de l'année 2014 : « Pour refuser une inscription une commune ne peut invoquer des considérations liées à la réglementation de police ou à celles relatives à l'urbanisme, sauf dans certains cas très précis (p.ex.: zones du territoire communal non destinées à l'habitation permanente) ».

Ce droit, qui est donc universellement reconnu, sera perdu le 1<sup>er</sup> janvier 2016 avec l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux registres communaux, à moins que le projet de loi commenté ne procède aux modifications nécessaires de la loi du 19 juin 2013.

Le SYVICOL demande dès lors que le projet de loi soit complété d'une disposition suivant laquelle il est impossible d'établir sa résidence habituelle dans les zones du plan d'aménagement général qui ne sont pas affectées, à titre principal ou accessoire, à l'habitation. Cet objectif pourrait être atteint en faisant de la régularité de la résidence par rapport au plan d'aménagement général, à côté de la réalité et de la continuité, un troisième élément constitutif de la résidence habituelle définie à l'article 22.

Le SYVICOL propose donc de reformuler l'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> comme suit : « Une personne est présumée avoir sa résidence habituelle au lieu où elle réside de façon réelle et continue en conformité avec le plan d'aménagement général. » Il va de soi qu'une modification correspondante de l'article 27 s'imposerait pour éviter toute ambiguïté.

Le fait de pallier le problème plutôt par une modification de la définition de la résidence habituelle à l'article 22 que par une restriction artificielle des droits découlant de la résidence à l'article 27 apporterait, aux yeux du SYVICOL beaucoup de clarté et de sécurité juridique, sans être plus restrictif concernant les droits accordés aux citoyens que le projet de loi sous analyse.

### 2.4. Exceptions

Comme la suggestion du SYVICOL touche à l'article 22 de l'avant-projet de loi, elle ne s'appliquerait évidemment pas qu'aux seules personnes visées par l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a). En principe, il semble que l'obligation de respecter les dispositions du plan d'aménagement général devrait valoir pour toute personne, indépendamment de son statut personnel. Néanmoins, pour les personnes dont la durée de séjour est limitée, notamment les titulaires de visas touristiques, mais surtout les demandeurs de protection internationale, il faudrait éventuellement prévoir des exceptions.

<sup>19</sup> Fusionné plus tard avec le projet de loi n° 5950 relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité pour aboutir à la loi 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

<sup>20</sup> CA 19-5-09 (25210C)

## 2.5. Refus d'inscription pour d'autres motifs

La modification de la définition de la résidence habituelle proposée rendrait superflète le paragraphe 2 de l'article 27. Pour ce qui est de la lettre a) du paragraphe 1<sup>er</sup>, cette disposition a une portée plus large, visant les cas où l'illégalité ou l'irrégularité est fondée sur « des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire ». Si urbanisme et aménagement du territoire sont mentionnés séparément, c'est probablement pour souligner les bases légales différentes, qui sont, respectivement, la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et celle du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire. La proposition exposée plus haut peut, de l'avis du SYVICOL, s'appliquer indifféremment dans les deux cas.

La question se pose de manière quelque peu différente en matière de sécurité et de salubrité. En se fondant sur ses pouvoirs de police générale – et surtout sur l'article 34 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement – le bourgmestre dispose de moyens pour interdire l'habitation dans un établissement non conforme aux normes minimales fixées par cette loi. Toutefois, s'il décide la fermeture de locaux occupés, ceci risque d'entraîner pour la commune l'obligation de reloger les habitants<sup>21</sup>, ce qui est souvent difficile à court terme et dans de bonnes conditions.

Actuellement, la jurisprudence ne semble pas reconnaître aux communes le droit de refuser des déclarations d'arrivée pour les motifs indiqués. En effet, le Tribunal administratif estime que « des considérations ayant trait à la sécurité, à la salubrité et à l'hygiène du local d'habitation ne peuvent être prises en compte, en l'absence d'une base légale afférente, dans le cadre d'une décision de refus d'inscription au registre de la population »<sup>22</sup>.

Le SYVICOL demande donc la création d'une base légale conférant aux communes le droit de refuser des déclarations d'arrivée également en cas de violation des articles 32 et 33 de la loi susmentionnée ou du règlement grand-ducal du 25 février 1979 déterminant les critères de location, de salubrité ou d'hygiène auxquels doivent répondre les logements destinés à la location. En pratique, on pourrait imaginer que la décision de fermeture des locaux prise par le bourgmestre en exécution de l'article 34 de la même loi entraîne d'office l'impossibilité d'y établir sa résidence habituelle jusqu'à ce que l'interdiction d'habitation soit levée par une nouvelle décision du bourgmestre. Ceci permettrait d'agir de façon proactive et pragmatique contre de nouvelles situations irrégulières, sans devoir faire appel aux sanctions pénales prévues par l'article 35.

Les communes seraient ainsi mieux outillées pour assurer le respect des dispositions légales ayant pour objectif de garantir à chaque habitant un logement décent. Elles seraient davantage à même d'endiguer la pratique illicite des « marchands de sommeil », qui consiste à s'enrichir en profitant des difficultés financières de certaines personnes, auxquelles le marché immobilier normal est inaccessible, pour leur louer des biens insalubres ou vétustes à des prix qui, s'ils paraissent abordables en termes absolus, sont largement démesurés par rapport à la qualité du logement.

## §11 modifiant l'article 31

Les modifications prévues à l'article 31, qui traite des radiations du registre communal, semblent utiles et justifiées.

Plus particulièrement, la radiation automatique de ressortissants de pays tiers après l'expiration de la durée de séjour envisagée, suite à une vérification de la résidence habituelle suivant l'article 22, paragraphe 2, contribuera à épurer les registres par une radiation au fur et à mesure des personnes ayant quitté le territoire communal sans déclaration de départ. La même remarque vaut pour l'ajout, à l'alinéa 2, de la possibilité de procéder à la vérification d'adresse par les soins de la Police grand-ducale en cas de départ à l'étranger d'autres personnes que celles visées ci-dessus. Pour l'application de cette disposition, le SYVICOL estime qu'il y a lieu de présumer dans tous les cas où l'administration communale constate le départ d'une personne, sans que celle-ci n'ait présenté une déclaration d'arrivée auprès d'une autre commune luxembourgeoise, qu'elle s'est établie à l'étranger.

Quant aux modifications du paragraphe 3, la précision que l'inscription au registre principal intervient à la date d'inscription au registre d'attente des bénéficiaires de protection internationale et des ressortissants de pays tiers auxquels un titre de séjour de plus de trois mois est accordé est saluée.

## §12 modifiant l'article 33

Parallèlement à la modification de l'article 5, qui énumère les données figurant au registre national, l'article 33, paragraphe 1<sup>er</sup> complète les informations à relater au registre communal de celles relatives à l'inscription sur les listes électorales, en distinguant, ici aussi, entre élections législatives, communales, européennes et le référendum au niveau national. Le SYVICOL renvoie donc à ses remarques formulées par rapport au paragraphe 3 modifiant l'article 5.

## §13 modifiant l'article 34

L'article 34 sera modifié de façon à supprimer de son alinéa 2 la disposition selon laquelle les registres communaux ne contiennent à tout moment que les données actuelles, la conservation de l'historique étant réservée au registre national. En plus, la restriction artificielle des données subsistant aux registres communaux après la radiation ou le décès d'une personne est abolie.

Le SYVICOL constate avec satisfaction qu'il a, en l'occurrence, été tenu compte des intérêts et revendications du secteur communal.

Il regrette par contre que l'obligation de conservation des copies des pièces justificatives incombe toujours aux communes, qui doivent se donner elles-mêmes les moyens nécessaires, qu'elles décident de conserver les documents sous forme informatique ou sur papier.

Or, un archivage électronique centralisé des pièces à l'appui de toutes les données de l'ensemble de la population auprès du CTIE aurait de nombreux avantages, notamment au niveau de la sécurité et de la consultation. En cas de changement d'adresse d'une personne, il permettrait par exemple à la commune de la nouvelle résidence d'accéder aux documents numérisés par toutes les

<sup>21</sup> Article 36 de la loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement

<sup>22</sup> TA 5-5-04 (17030), confirmé par la Cour administrative le 2 décembre 2004 (18323C)

communes où la personne en question a résidé antérieurement, sans devoir se les procurer une nouvelle fois.

### §14 modifiant l'article 40

Suivant le paragraphe 14, la signature des extraits et certificats délivrés sur base des registres communaux est réservée au bourgmestre ou à « l'agent délégué », alors que le texte antérieur parlait « du fonctionnaire délégué ».

Cette modification est en ligne avec la loi « Omnibus » actuellement en procédure<sup>23</sup>, qui prévoit notamment de modifier l'article 76 de la loi communale du 13 décembre 1988 de façon à permettre au bourgmestre de déléguer ses attributions relatives à la tenue du registre communal des personnes physiques non plus seulement à des fonctionnaires, mais à des « agents » communaux, indépendamment de leur statut.

Considérant qu'il s'agit d'un élargissement du pouvoir du bourgmestre de choisir ses délégués et que ceux-ci agissent sous sa surveillance et sa responsabilité<sup>24</sup>, le SYVICOL approuve la modification prévue.

### §15 ajoutant l'article 40bis

Le nouvel article 40bis interdit la communication des données figurant au registre national ou communal à des tiers, sauf disposition légale ou réglementaire contraire.

La loi entérine ainsi les dispositions de la délibération n° 2/2010 du 15.1.2010 de la Commission nationale de la protection des données, qui dispose à propos des traitements de données relatifs à la population luxembourgeoise et étrangère : « Aucune communication, avec ou sans le consentement de la personne concernée respectivement de leurs représentants légaux (enfants mineurs, majeurs sous tutelle) de données à des tiers ne peut avoir lieu, sauf dans le cadre de l'application d'une disposition légale ou réglementaire. »

L'interdiction prévue par l'article 40bis n'est donc pas nouvelle, mais le fait de l'élever au niveau d'une disposition légale renforcera sa visibilité. Les communes pourront plus facilement s'en prévaloir pour refuser la communication de données à des tiers qui n'y ont pas droit. Conscient de l'importance de la sécurité des données personnelles, le SYVICOL salue la modification projetée.

Toutefois, dans l'intérêt d'une application correcte et uniforme des règles de communication des données, il recommande vivement aux autorités compétentes de faire parvenir aux communes, par exemple par le biais d'une lettre circulaire, une liste exhaustive des tiers qui ont le droit de se voir communiquer des données, en précisant chaque fois sous quelles conditions et dans quelle forme cette communication peut avoir lieu.

### §16 modifiant l'article 51

1. Certification de l'exactitude des données par la personne elle-même

Si la compréhension du SYVICOL de l'article 51, paragraphe 1<sup>er</sup>, tel qu'il sera modifié, est correcte, cette disposition permettra aux personnes dont les données ont été reprises au registre national des personnes physiques avant le 1<sup>er</sup> juillet 2013 de certifier elles-mêmes, en contresignant un extrait du registre, l'exactitude de ces informations. Cette déclaration n'aura pas besoin d'être appuyée par des documents justificatifs.

Certes, au niveau de la fiabilité des données, l'on pourrait arguer que l'optimum ne peut être atteint que si une pièce justificative appuie chaque donnée enregistrée. Forcer les citoyens à rapporter autant de preuves serait toutefois, de l'avis du SYVICOL, largement disproportionné par rapport au résultat à atteindre. En effet, les données en question proviennent en général des registres de la population des communes et ont été relevées principalement lors de la réception de déclarations d'arrivée qui, elles, ne furent acceptées qu'accompagnées de pièces justificatives. Exiger la production de pièces pour toute donnée marquée comme non justifiée au registre national reviendrait à un double contrôle et mettrait inutilement en doute le travail consciencieux des agents communaux ayant saisi les données.

Le SYVICOL approuve donc la modification proposée, estimant qu'il s'agit d'une mesure pragmatique de simplification administrative.

2. Maintien de l'historique des données des registres de la population au registre communal des personnes physiques

Le paragraphe 3, dont il est projeté de compléter l'article 51, prévoit la reprise des données concernant l'historique des personnes inscrites sur les registres de la population dans les registres communaux des personnes physiques.

Il s'agit là-aussi de la réaction à une revendication importante des communes, pour lesquelles il aurait été inacceptable de perdre toutes les données historiques contenues dans leurs registres de la population lors de la transition vers le nouveau régime. Le SYVICOL ne saurait donc que saluer cette innovation.

B. Article II : modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

Les articles 170 et 330 de la loi électorale du 18 février 2003 seront modifiés de façon à permettre aux personnes résidant à l'étranger et faisant une demande de participation aux élections législatives ou européennes, d'y joindre une copie soit de leur passeport, soit de leur carte d'identité.

Il s'agit d'adaptations techniques tenant compte de la possibilité, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014, d'obtenir une carte d'identité sans résider au Grand-Duché de Luxembourg. Le SYVICOL n'a aucune observation à formuler à ce sujet.

Luxembourg, le 29 juin 2015

<sup>23</sup> Dossier parlementaire n° 6704

<sup>24</sup> Disposition expresse de l'article 76 de la loi communale du 13 décembre 1988

## Avis complémentaire du 1<sup>er</sup> décembre 2015

---

Le SYVICOL a été interpellé par les amendements adoptés par la Commission des Affaires intérieures de la Chambre des Députés et soumis pour avis complémentaire au Conseil d'Etat le 13 novembre 2015, en particulier par l'amendement n° 10, portant sur l'article 27, paragraphe 2, de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, qui risque d'avoir de lourdes conséquences pour les communes.

Ce texte règle la situation des personnes visées par l'article 27, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre a), c'est-à-dire celles qui entendent établir leur résidence habituelle à un endroit qui « ne saurait servir à cette fin parce qu'une disposition légale ou réglementaire y interdit la résidence habituelle pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire ». Comme cela a été exposé dans l'avis du SYVICOL du 29 juin 2015, il s'agit principalement des personnes violant le Plan d'aménagement général en s'établissant dans une zone non destinée à l'habitation.

Dans sa version promulguée, la loi du 19 juin 2013 admet les personnes en question au registre d'attente, tout en les obligeant à régulariser leur situation endéans un an, sous peine de radiation d'office.

Le projet de modification, tel que déposé initialement, remplace l'obligation pour le bourgmestre de procéder à une radiation d'office par une simple faculté. Cette disposition a été critiquée aussi bien par le Conseil d'Etat que par le SYVICOL dans leurs avis respectifs.

L'amendement récemment retenu par la Commission des Affaires intérieures aura pour conséquence d'exclure toute possibilité de radiation des personnes en situation irrégulière. Ces dernières restent certes soumises à l'obligation de présenter les documents dont il résulte qu'elles ont droit à une inscription au registre principal. Avec la suppression de la radiation d'office du texte, il n'existe cependant plus aucune sanction en cas de non-respect de cette obligation. La « pérennisation de la situation d'illégalité », qui, selon le Conseil d'Etat, aurait résulté de la décision d'un bourgmestre de ne pas faire usage de son droit de procéder à une radiation d'office, sera ainsi généralisée.

L'article 8bis, ajouté suite à l'avis du Conseil d'Etat, dispose que ces personnes ne sauront se voir délivrer un certificat de résidence. Or, cette restriction des droits des intéressés est très limitée dans la mesure où la présentation d'un tel certificat n'est exigée que pour certaines démarches spécifiques. En outre, un des objectifs de la loi de 2013 est de permettre aux administrations publiques de consulter directement le Registre national des personnes physiques et de limiter ainsi au strict minimum les obligations pour les particuliers de présenter des certificats.

La disposition selon laquelle l'inscription des personnes en question au registre d'attente « ne confère à elle seule aux personnes visées [...] aucun droit ni l'accès aux services communaux » sera, aux yeux du SYVICOL, largement inefficace en pratique, étant donné que les obligations des communes résultent de textes antérieurs se référant à des notions comme le domicile ou la résidence et ignorant la différence entre l'inscription sur l'un ou l'autre registre. Les inconvénients d'une inscription au registre d'attente seront donc quasiment nuls, puisque les communes, en vertu d'autres législations, seront tenues d'offrir aux personnes concernées dans une large mesure les mêmes services qu'à la population régulière.

Dès lors, si le projet de loi est adopté tel qu'amendé par la Commission des Affaires Intérieures, il est à craindre que de plus en plus de personnes ne soient incitées à s'installer dans des zones où la réglementation en matière d'urbanisme ne permet pas l'établissement d'une résidence habituelle, en particulier en zone verte.

Rappelons qu'une telle évolution constituerait un réel problème au niveau communal, dans la mesure où des conséquences négatives, par exemple en termes d'impact sur l'environnement ou sur l'hygiène et la salubrité publiques, sont à prévoir.

Pour ces raisons, le SYVICOL réitère avec insistance sa demande de maintien du droit pour les communes de refuser des inscriptions sur les registres des personnes physiques d'individus voulant établir leur résidence habituelle dans une zone du PAG non prévue à cette fin.

Luxembourg, le 1<sup>er</sup> décembre 2015

### Projet de loi 6610 modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

Avis du 30 mars 2015

Compte tenu de la tournure que viennent de prendre les discussions autour du projet de loi 6610 modifiant la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, le SYVICOL souhaite faire part de ses observations quant aux modifications envisagées par le Gouvernement qui concernent directement les communes (propositions du 3 février 2015).

#### **Abolition de la disposition autorisant les services publics à transformer en bureau une habitation destinée au logement**

La législation actuellement en vigueur prévoit une exception en faveur des services publics dans la mesure où l'interdiction de conversion d'un logement en bureau ou en local commercial ou artisanal ne s'applique pas à eux (article 27, § 1 alinéa 2 de la loi modifiée précitée). Le gouvernement veut aujourd'hui abolir cette disposition, déjà vivement critiquée par le Conseil d'Etat dans son avis en 2006.

Le SYVICOL peut comprendre les arguments de ceux qui considèrent que l'exception figurant dans la loi précitée constitue une entorse au principe d'égalité devant la loi et ne s'oppose donc pas à sa suppression. Une telle mesure mettrait le secteur public et le secteur privé sur un pied d'égalité : en effet, suivant l'article 37, alinéa 1 de la loi modifiée du 19 juillet 2004, chaque changement du mode d'affectation d'une construction est soumis à une autorisation du bourgmestre. Il s'ensuivrait que des changements d'affectation non conformes aux prescriptions des instruments réglementaires de l'aménagement communal ne seraient désormais plus possibles et ce, quelle que soit la personnalité juridique du propriétaire ou du locataire.

Les amendements gouvernementaux introduits par le Gouvernement vont cependant beaucoup plus loin. Si elles étaient retenues dans leur teneur actuelle, les modifications proposées à l'article 2 du projet de loi, auraient d'importantes conséquences pour les communes et pénaliseraient, in fine, le secteur public par rapport au secteur privé : d'une situation où le premier est avantagé vis-à-vis du second, on tomberait dans la situation inverse. Le gouvernement passerait ainsi à côté de son objectif de rétablir l'égalité devant la loi.

En effet, le texte proposé vise à obliger le secteur public à procéder endéans un délai de 5 ans à une régularisation ex post de sa situation, soit en obtenant une autorisation du bourgmestre pour le changement du mode d'affectation, soit en déménageant les bureaux. Or, un changement d'affectation n'est possible que si les dispositions du plan d'aménagement général prévoient la possibilité d'installer des bureaux dans l'immeuble en question, ce qui, dans la plupart des situations, risque de ne pas être le cas. Il s'ensuit que les services publics concernés devraient déménager

de leurs locaux, alors bien même qu'ils étaient jusqu'à présent expressément autorisés par la loi à s'y établir.

En revanche, une telle obligation de régularisation ex post n'existe pas et n'est apparemment pas envisagée pour le secteur privé, et ce alors que le nombre de locaux loués par le secteur public est négligeable par rapport à celui du secteur privé. S'y ajoute que les dispositions inscrites dans la loi modifiée de 2006 ne s'appliquent de toute manière qu'aux immeubles donnés en location et non à ceux occupés par le propriétaire (article 1 §(2)). Le nombre d'habitations « récupérées » pour le logement sera ainsi probablement très faible. Les modifications proposées créent ainsi non seulement une inégalité devant la loi, mais ne respectent pas non plus le principe de proportionnalité.

De l'avis du SYVICOL, il convient dès lors de se limiter à la suppression de l'alinéa 2 du paragraphe 1 de l'article 27, qui crée actuellement une exception en faveur des services publics, de manière à ce que, à l'avenir, il ne soit plus possible de transformer des (parties d') immeubles destinés au logement en locaux administratifs, commerciaux ou artisanaux - ce que garantissent les dispositions de l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

A titre subsidiaire, le SYVICOL aimerait attirer l'attention sur le fait que les modifications gouvernementales envisagées entrent en conflit avec les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, point (3) a) qui précise que « la loi ne s'applique pas aux immeubles affectés à un usage commercial, administratif, industriel, artisanal ou affectés à l'exercice d'une profession libérale », alors que la nouvelle formulation de l'article 27 alinéa (1) vise explicitement des immeubles affectés à un usage commercial, administratif ou artisanal.

#### **Introduction d'une obligation de déclaration de logements non-occupés par les propriétaires**

Il semblerait que le Gouvernement envisage de donner suite à la revendication formulée par le Conseil d'Etat dans son avis du 19 décembre 2014, d'introduire dans la législation relative à l'aménagement communal et au développement urbain, une obligation pour tout propriétaire de déclarer à l'administration communales « les immeubles et parties d'immeubles non occupés destinés à servir de logement sis sur le territoire de la commune ». Selon le Conseil d'Etat, les communes devraient fixer les modalités de cette procédure dans un règlement communal.

Il en découlerait donc pour les communes une obligation de faire un relevé des logements non-occupés sur leur territoire, alors que, selon les dispositions en vigueur, il s'agit d'une faculté.

Le SYVICOL ne peut que s'étonner de ce que l'on envisage d'introduire une telle mesure, sans en clarifier au préalable la finalité. Il va

de soi qu'elle crée des charges administratives tant dans le chef des propriétaires que dans celui des communes. Alors que tout le monde s'accorde pour dire que la simplification administrative devrait être une des grandes priorités politiques, le Luxembourg peut-il se permettre d'introduire des procédures qui ne seront peut-être jamais suivies d'effets concrets?

Pour le SYVICOL, les dispositions actuelles de l'article 27 sont tout à fait satisfaisantes dans la mesure où elles permettent aux communes qui le souhaitent, de faire un tel relevé si elles l'estiment utile dans le cadre de leur politique de logement.

Luxembourg, le 30 mars 2015

## Projet de loi n° 6410 portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse

### Avis du 29 juin 2015

Le présent avis porte sur le projet de loi portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse dans sa version coordonnée figurant dans le document parlementaire n° 6410/13 (18.2.2015).

Le texte sous examen a pour objectif d'une part de contribuer à garantir un niveau de qualité élevé en matière de garde d'enfants (motivation initiale du dépôt du projet de loi), d'autre part de conformer le dispositif du chèque-service accueil à la législation européenne en supprimant la clause de résidence et en permettant aux enfants des travailleurs frontaliers d'en bénéficier (dispositions insérées par les derniers amendements gouvernementaux).

L'exposé des motifs accompagnant ces amendements, le programme Gouvernemental ainsi les propos tenus par des membres du Gouvernement, laissent toutefois entrevoir des changements supplémentaires importants au niveau de l'accueil de la petite enfance dans un avenir proche (promotion du multilinguisme, gratuité de l'accueil...). Tout semble indiquer que ces changements ne manqueront pas d'avoir un impact sur l'organisation de la garde d'enfants, y compris sur le dispositif du chèque-service accueil. Alors que la nécessité de se conformer à la législation européenne explique le dépôt anticipé des amendements sous examen, il aurait été plus facile de se prononcer sur la vision d'ensemble du gouvernement relative à l'accueil des jeunes enfants. L'évaluation de l'impact de la politique gouvernementale dans ce domaine sur les communes, effectuée dans le présent avis, ne peut donc être que partielle et provisoire.

#### 1. Conséquences de l'abolition de la clause de résidence sur les services d'éducation et d'accueil communaux

Une question primordiale pour les communes est celle de l'impact de l'exportabilité du CSA sur leurs structures d'éducation et d'accueil.

Dans leur réponse à une question parlementaire de Monsieur le Député Marc Spautz (n° 936), Messieurs les Ministres de l'Éducation nationale et de l'Intérieur estiment que 2.300 enfants non-résidents âgés de 0 à 3 ans et 3.200 enfants âgés de 4 à 12 ans

pourront bénéficier du CSA au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Ils spécifient toutefois également que les gestionnaires des services d'éducation et d'accueil, y compris donc les communes et leurs gestionnaires, peuvent « définir de manière autonome leurs priorités d'admission et ceci en fonction de leur capacité déterminée par l'agrément ministériel et de leurs spécificités locales ».

Ces affirmations sont a priori rassurantes pour les communes, dans la mesure où il en ressort une volonté politique de ne pas créer d'obligation légale pour les communes d'élargir leur offre pour satisfaire à une augmentation éventuelle de la demande de la part de parents qui habitent à l'étranger et de laisser aux communes la liberté de fixer leurs propres critères d'admission. Sans que cela ne soit mentionné explicitement, ces propos laissent sous-entendre que les communes pourront, comme c'est déjà souvent le cas actuellement, continuer à attribuer en priorité des places aux enfants qui résident sur le territoire communal.

Tout en saluant cette attitude des membres du Gouvernement, le SYVICOL constate cependant que la réponse des ministres n'est pas en concordance avec les dispositions du projet de loi. En effet, celui-ci stipule à l'article 22 (1) §2 « Le bénéficiaire du chèque-service-accueil se fait en fonction des offres disponibles et des besoins de l'enfant. ». Prise au sens strict, cette disposition exclut la possibilité d'utiliser le lieu de résidence comme critère de sélection pour l'attribution d'une place dans une structure d'accueil et oblige de fait les gestionnaires à articuler leur politique d'admission autour du besoin de l'enfant, où qu'il réside. Or, si l'attribution de places par les communes se fait d'ores et déjà selon des critères sociaux (admission prioritaire d'enfants issus de familles monoparentales, de milieux défavorisés...), ceux-ci sont en règle générale subsidiaires à celui du lieu de résidence.

L'imposition d'obligations aux communes en matière de création et de financement de services publics pour des personnes ne résidant pas sur leur territoire est, selon le SYVICOL, contraire sinon à la lettre, au moins à l'esprit de la Constitution<sup>25</sup>, et de la loi communale<sup>26</sup>. Les membres du Conseil communal sont démo-

<sup>25</sup> « Art.107 (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. »

<sup>26</sup> « Art. 28. Le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal;... »



cratiquement responsables devant leurs électeurs ; leur mission est d'organiser sur leur territoire les services dans le meilleur intérêt de la population locale ; les moyens financiers de la commune sont destinés au financement de mesures censées améliorer la qualité de vie de leurs habitants. Si un certain nombre de services sont accessibles à des non-résidents, notamment lorsqu'ils ont un rayonnement régional (piscine, théâtre...), la décision y relative appartient aux autorités communales. En revanche, il peut aussi arriver qu'elles réservent certaines prestations à la population locale.

Il en découle que les communes devront en tout état de cause rester libres de recourir au critère du lieu de résidence, si elles le souhaitent. Ceci est en concordance avec les propos tenus par les membres du Gouvernement. Le texte du projet de loi ne donne pas de garanties suffisantes aux communes et il convient d'insérer une disposition non-équivoque confirmant l'autonomie communale dans ce domaine.

### **2. Liens entre critères d'admission pour l'enseignement fondamental d'une part, et pour les structures d'éducation et d'accueil d'autre part**

Dans leur réponse à la question parlementaire précitée, les ministres affirment que « l'accès à un service d'éducation et d'accueil ne donne pas automatiquement lieu à l'admission à l'école fondamentale. » Or, l'article 22 (1) crée un lien explicite entre le chèque-service-accueil et la scolarisation dans l'enseignement fondamental (« En vue de s'acquitter de la mission de service public (...) qui consiste à soutenir la scolarisation de l'enfant dans l'enseignement fondamental luxembourgeois, l'Etat est autorisé à accorder une aide financière appelée « chèque-service-accueil »). Ces dispositions semblent indiquer que la finalité du CSA est justement d'appuyer la scolarisation dans l'enseignement fondamental, et ce d'autant plus que le commentaire des articles spécifie que la suppression de la clause de résidence est motivée par le souci « de ne pas exclure les enfants des frontaliers visant une scolarisation au Grand-Duché de Luxembourg de l'aide financière accordée dans le cadre du chèque-service-accueil ». Les propos des membres du Gouvernement ne reflètent ainsi pas exactement le texte du projet de loi.

En tout état de cause une modification textuelle de l'article 22 s'impose si l'intention du Gouvernement n'est pas d'encourager la scolarisation des enfants de frontaliers dans l'enseignement fondamental luxembourgeois.

Le SYVICOL estime que la question devrait aussi être posée dans le sens inverse : quelles sont les conséquences de l'article 20 de la loi par la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, qui crée la possibilité d'une admission d'un enfant dans une école autre que celle de sa commune de résidence, sur la politique d'admission dans les structures d'éducation et d'accueil communales ?

L'article en question stipule que, si l'organisation scolaire le permet et si le demandeur avance un motif valable, le collège des bourgmestre et échevins donne suite à la demande de parents désirant admettre leur enfant dans une autre école que celle de la commune où ils résident. Un des motifs explicitement reconnus valables par la loi « la situation du lieu de travail d'un des parents » (art.20). En pratique, une fois que l'admission de l'enfant à l'école est acceptée, celle à la maison relais communale en devient généralement la suite logique.

Or, si les communes acceptent le lieu de travail des parents comme critère d'admission à l'école et, par ricochet, à la maison relais, ne seront-elles pas alors obligées, afin d'éviter de s'exposer à des reproches de discrimination, de proposer les mêmes conditions aux travailleurs frontaliers dont le lieu de travail est situé sur le territoire de leur commune? Conditionner l'accès de la maison relais à l'admission à l'école est certes une démarche envisageable, mais éventuellement risquée d'un point de vue juridique : cela signifierait de fait que le motif du lieu de travail pourra être avancé pour l'admission à l'école mais non pour l'admission à la maison relais.

Si ces questions peuvent à première vue paraître anodines, force est de constater que toute imprécision, tout flou juridique dans ce domaine risque d'avoir des conséquences importantes pour le secteur communal. Le SYVICOL souhaite que la future législation soit aussi claire que possible sur ces points et évite de reporter les responsabilités sur les autorités communales.

### **3. Calcul de la participation financière des parents et modalités d'adhésion au Chèque-service accueil**

L'article 9 du règlement grand-ducal modifié du 13 février 2009 instituant le chèque-service-accueil définit actuellement les modalités de calcul de la participation financières des parents aux tarifs des services d'éducation et d'accueil. En règle générale, ce calcul, qui se base sur les bulletins d'impôt ou les fiches de rémunérations des parents, est effectué en même temps que l'adhésion au CSA, dont les modalités sont définies à l'article 10. Ces deux procédures sont exécutées par l'administration communale de résidence de l'enfant sur base d'un outil informatique mis à disposition par l'Etat. Elles représentent déjà aujourd'hui une charge de travail non-négligeable pour les administrations, dans la mesure où les informations à enregistrer sont nombreuses et l'adhésion, y compris le calcul de la participation financière, n'est valable que pendant 12 mois, obligeant les parents à se déplacer tous les ans à la commune.

Le projet de loi sous examen (art. 23) vise à remplacer les dispositions précitées par l'introduction d'un dispositif administratif beaucoup plus pointu pour déterminer la situation de revenu des parents et donc le calcul du CSA, et ce notamment par le biais de la prise en compte

- de différents cas de figure qui peuvent se présenter au niveau de la composition du ménage (y compris le cas échéant, des indications concernant le versement de pensions alimentaires)
- de situations particulières des enfants (placement judiciaire/volontaire dans une institution, situation de précarité et d'exclusion sociale...).

Le projet de loi ne spécifie pas quelle autorité sera chargée du calcul de la participation financière des parents. Le SYVICOL ne verrait aucun inconvénient à ce que le Gouvernement mette en place un service étatique spécifique chargé de la gestion de ces démarches administratives, vu notamment la complexité croissante des dossiers et du nombre de données de plus en plus important à traiter et à contrôler. Si, toutefois, le Gouvernement entend plutôt continuer à mettre à contribution les communes, cette mission devrait être inscrite explicitement dans le projet de loi. Dans cette hypothèse, le SYVICOL estime que les communes devraient se voir octroyer par l'Etat une compensation financière pour l'exercice de ces tâches administratives.

A noter que de multiples questions d'ordre pratique se poseront au niveau de la constitution des dossiers devant permettre de déterminer les revenus des ménages. Si cette charge doit être assumée par les communes, le SYVICOL prie le Gouvernement de bien vouloir l'associer à l'élaboration du règlement grand-ducal censé définir les pièces servant à documenter ce revenu (art. 23 (1)).

Le projet de loi ne fournit pas non plus d'informations sur la manière dont ces démarches seront traitées une fois que l'exportabilité sera instaurée. En s'appuyant sur le raisonnement déjà exposé au point 1, le SYVICOL insiste sur le fait que les communes ne devraient pas être chargées de la gestion des dossiers CSA de personnes ne résidant pas sur leur territoire. En tout état de cause, il estime que les administrations communales ne sont pas en mesure d'assurer la gestion et le contrôle de pièces issues par des administrations publiques étrangères (bulletin d'impôt, fiches de rémunération si le conjoint ne travaille pas au Luxembourg), a fortiori lorsqu'elles sont censées renseigner sur des données aussi complexes que la composition du ménage ou le versement de pensions alimentaires.

De l'avis du SYVICOL, la seule solution envisageable consiste dans l'instauration d'un guichet unique étatique, avec du personnel formé spécialement pour traiter les dossiers des frontaliers qui souhaitent bénéficier du CSA.

#### **4. Nouveau mécanisme de calcul des participations financières**

Le projet de loi introduit un nouveau mécanisme de calcul du Chèque-Service-Accueil / de la participation étatique aux frais des services d'éducation et d'accueil.

Le texte ne fait pas de distinction entre le secteur conventionné et le secteur non-conventionné (commercial) et introduit a priori des dispositions uniformes pour tous les prestataires. Dans son avis du 31 mars 2015, la Chambre des salariés en déduit - prématurément, comme l'espère le SYVICOL - que le secteur conventionné va disparaître (alinéa 45).

Il convient de rappeler qu'à l'heure actuelle, l'organisation et le financement des structures conventionnées n'est pas uniquement régi par le règlement grand-ducal modifié du 13 février 2009 instituant le chèque-service-accueil (que le projet de loi sous examen vise à remplacer) mais aussi par la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Le secteur conventionné est ainsi soumis à des modalités de gestion particulières fixées dans les conventions bipartites/tripartites que l'Etat signe avec les communes et, le cas échéant les organismes gestionnaires mandatés par les communes. Ces conventions déterminent surtout le soutien financier de l'Etat à ces structures ; rappelons qu'actuellement, l'Etat prend en charge 75% du déficit des structures conventionnées.

A l'inverse, les structures commerciales bénéficient actuellement aussi de conditions particulières, différentes de celles du secteur conventionné. En effet, ces structures sont libres dans leur politique tarifaire, tandis que pour les structures conventionnées le plein tarif figurant dans le règlement grand-ducal modifié du 13 février 2009 constitue un maximum facturable aux parents.

A la différence du système actuel, l'aide financière CSA de l'Etat est versée directement aux prestataires. Toutefois, les revenus cumulés de la participation des parents d'une part, et du CSA d'autre part, ne suffisent pas à couvrir la totalité des frais des structures

conventionnées Or, ni le projet de loi, ni son commentaire des articles ne donnent des indications quant aux futures modalités de prise en charge de leur déficit financier. Le SYVICOL s'inquiète de cette absence de dispositions claires concernant le financement futur du secteur conventionné, notamment à la lumière de l'introduction projetée de la gratuité de l'accueil pour la petite enfance, et demande au gouvernement d'effectuer, sur base des chiffres actuels, des simulations relatives à l'impact financier du nouveau dispositif sur le secteur communal. Rappelons que le SYVICOL réclame depuis longtemps que la fiche financière annexée aux projets de loi soit complétée d'une rubrique chiffrant les répercussions budgétaires de ceux-ci sur les communes.

Vu ce qui précède, la question de l'opportunité d'appliquer des règles de gestion et de modalités de financement uniformes à tous les acteurs du secteur, devrait être posée, alors que ceux-ci fonctionnent en réalité selon des logiques tout à fait différentes. L'acceptation que les contraintes du secteur public et du secteur privé ne sont pas les mêmes, permettrait d'adopter une approche différenciée qui tient compte des spécificités des uns et des autres.

#### **5. Diminution du seuil maximal de prise en charge de 7,5 à 6 Euros pour le secteur conventionné**

D'après l'article 26 du projet de loi, l'aide maximale de l'Etat au titre du chèque-service-accueil est désormais fixée à 6 Euros pour le secteur conventionné et ce dans un souci d'introduire les mêmes valeurs que dans le secteur commercial. Selon le commentaire des articles (voir PL 6410/7), « l'impact de cette mesure est considéré comme marginal puisqu'elle ne touche qu'une minorité de bénéficiaires. ». Le SYVICOL n'est pas en mesure d'évaluer l'exactitude de cette affirmation et aurait souhaité que des indications plus précises y relatives figurent dans la fiche financière.

Toujours est-il que la diminution du seuil – dans la mesure où le tarif maximum a jusqu'à présent été en même temps le maximum facturable pour les structures conventionnées - entraîne une hausse équivalente du déficit de ces dernières, qui est pris en charge à hauteur de 25% par les communes. Vu les hausses des dépenses d'ores et déjà à prévoir en raison de la revalorisation de la carrière des éducateurs et de la transposition de l'accord salarial dans la fonction publique, le Gouvernement devrait s'abstenir d'aggraver encore la situation par une telle mesure.

Enfin, vu les nombreuses modifications qui ont été apportées au cours des dernières années au dispositif financier réglant le CSA, le SYVICOL est d'avis qu'il serait préférable d'en régler le détail dans un règlement grand-ducal plutôt que dans la loi, le premier instrument réglementaire étant plus facilement adaptable lorsque des changements deviennent nécessaires.

#### **6. Transmission d'informations démographiques et documentation des activités communales pour enfants et pour jeunes**

De l'avis du SYVICOL, il n'est pas nécessaire de créer à l'égard des communes une obligation légale en vue de la transmission au ministre d'informations démographiques relatives aux enfants et aux jeunes ainsi que d'une documentation de la politique communale à l'égard de cette population-cible (art.37). En effet, les communes ont l'habitude de communiquer ce type d'informations aux membres du gouvernement sur simple demande.

Luxembourg, le 29 juin 2015

### Projet de loi n° 6861 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours

Avis du 18 janvier 2015

#### I. Considérations générales

Le secteur communal marque son accord avec le principe d'un regroupement au sein d'une structure unifiée du service de la protection civile et des services d'incendie et de secours communaux. Le rapport des experts-consultants, établi en 2010 sur demande du ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, a mis en exergue les insuffisances du système actuel, engendrées en particulier par le recul constant du nombre de volontaires et par l'absence d'une chaîne de commandement claire lors des interventions. Le SYVICOL salue ainsi la volonté du ministre de l'Intérieur de doter le pays d'un système garantissant à l'avenir l'efficacité et la performance des services de secours et répondant de manière appropriée aux besoins de la population, par une réforme des structures actuelles.

Il importe toutefois aux communes que la mise en œuvre de la réforme soit réalisée dans un esprit de partenariat, se traduisant par un partage équitable et transparent tant du pouvoir décisionnel que des obligations financières des parties étatique et communales. Le texte devrait être amendé dans le but d'un renforcement du pouvoir de contrôle des communes sur l'établissement public d'une part, et d'une révision de son mode de financement dans l'intérêt de la marge de manœuvre financière des communes, d'autre part.

Le SYVICOL salue le fait d'avoir été consulté par Monsieur le Ministre de l'Intérieur en amont du dépôt du projet de loi et se félicite de ce qu'une partie de ses suggestions relatives à l'avant-projet de loi aient été reprises dans le texte déposé. Il regrette toutefois que les textes des règlements grand-ducaux, qui devront régler les modalités pratiques de l'organisation des services de secours, y compris les formations des volontaires, ne soient pas encore disponibles au moment de la rédaction du présent avis et demande d'en être saisi dans les meilleurs délais.

Malgré l'engagement projeté d'un grand nombre d'agents professionnels, il convient de ne pas perdre de vue que le Luxembourg aura besoin au cours des années à venir de volontaires pour garantir une couverture territoriale suffisante des services de secours. Le SYVICOL lance un appel au Gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour favoriser la motivation et assurer la reconnaissance de l'engagement de ces personnes.

#### II. Eléments-clés de l'avis

##### Gouvernance

L'autonomie du conseil d'administration pour une grande partie des questions d'ordre stratégique est limitée par la tutelle étatique que le ministre ayant les secours dans ses attributions exerce sur l'établissement public. Il en résulte un déséquilibre entre les pouvoirs de l'Etat et ceux des communes, déséquilibre qui n'est pourtant pas reflété au niveau de la répartition des charges financières.

Les décisions financières du conseil d'administration ont un impact considérable sur les communes. Le budget voté par le CGDIS détermine le montant des contributions financières qui seront automatiquement déduites des recettes versées aux communes au titre du Fonds communal de dotation financière (articles 52, 96 (1)). Pour des raisons de légitimité démocratique, les élus communaux siégeant au conseil d'administration devraient être élus directement par les communes au lieu d'être désignés par le comité du SYVICOL et nommés par le Gouvernement en conseil.

Le SYVICOL est d'accord avec le principe d'une présidence du conseil d'administration alternée entre le secteur étatique et communal, mais demande que le système soit adapté pour tenir compte des échéances des élections communales. Il propose en outre que le président, lorsqu'il est à choisir parmi les représentants communaux, soit désigné par et parmi ses pairs.

##### Financement

Conformément aux revendications qu'il avait exprimées dans le cadre de l'adoption du budget de l'Etat 2015, le SYVICOL reste d'avis que 10% des recettes TVA encaissées par l'Etat après la hausse du taux de 15% à 17% devraient revenir aux communes. Avec ces recettes supplémentaires, les contributions des communes au CGDIS seraient entièrement couvertes jusqu'en 2021 approximativement.

Un partage équitable des recettes et des dépenses des services de secours présuppose que l'Etat verse ses recettes de la « Feuerschutzsteuer » au CGDIS ; une telle affectation n'est toutefois pas prévue dans le projet de loi et ce alors que toutes les recettes encaissées par les communes le sont.

Il est proposé que les reprises par transfert de propriété d'immeubles appartenant aux communes, de même que les investissements dans de nouvelles infrastructures soient effectués par l'Etat et non par le CGDIS. Les immeubles en question pourraient ensuite être mis à disposition de l'établissement public à l'instar des immeubles appartenant aux communes.

Compte tenu des investissements très conséquents réalisés au cours des dernières années par les communes dans le matériel utilisé par les sapeurs-pompiers – matériel qui n'a été que partiellement subventionné par l'Etat –, une indemnité devrait être octroyée aux communes pour les biens meubles qu'elles cèdent au CGDIS.

En ce qui concerne la mise à disposition d'immeubles communaux au CGDIS, le SYVICOL critique la disposition transitoire prévoyant le paiement d'une indemnité mensuelle forfaitaire de 250 euros en attendant la conclusion des conventions avec les communes concernées. Il propose de considérer le montant forfaitaire comme

une avance et de liquider le solde une fois que l'indemnité réelle-ment due aura été déterminée.

Les communes devraient se voir attribuer un dédommagement financier lorsque des membres de leur personnel, volontaires auprès du CGDIS, participent à des formations ou à des interventions.

Pour déterminer la clé de répartition des charges financières entre les communes, il est proposé d'utiliser, au lieu du critère « population » proposé dans le projet, un critère « solidarité » qui tiendrait compte de la capacité financière des communes. Concrètement, la contribution de chaque commune au CGDIS serait ainsi exactement proportionnelle à la part des recettes non-affectées totales (Fonds communal de dotation financière + Impôt commercial communal) qu'elle se voit attribuer chaque année.

Pour éviter que les budgets des communes ne soient à l'avenir grevés de manière disproportionnée par des dépenses en relation avec les services de secours, le SYVICOL propose d'introduire un mécanisme de limitation des dépenses imputables aux communes par le biais d'un plafonnement, à partir de 2021, de l'évolution de leurs contributions à celle de leurs principales recettes non-affectées (FCDF + ICC).

#### Responsabilité civile

Le rôle du bourgmestre en tant qu'autorité de police locale est incontesté, de même que la responsabilité qui en découle. Il est par contre inconcevable qu'il soit systématiquement tenu responsable de tout dommage pouvant résulter du commandement ou de la prestation des services de secours par les agents du CGDIS. Estimant, sur ce dernier point, que le texte du projet de loi est ambigu, le SYVICOL demande que la responsabilité civile des actes des agents du CGDIS soit attribuée clairement à l'établissement public.

#### Qualification du personnel

Le SYVICOL reconnaît l'importance d'une bonne formation générale des pompiers professionnels et considère la condition d'avoir accompli 5 années d'enseignement secondaire ou secondaire technique comme adéquate. Il s'oppose dès lors au régime dérogatoire permettant aux volontaires de l'armée d'accéder à une carrière du cadre de base du CGDIS après seulement 3 années d'enseignement secondaire.

### III. Commentaire des articles

Afin d'élaborer un avis circonstancié, enrichi de l'expérience de ceux qui sont engagés au quotidien dans les services de secours, le SYVICOL avait mis en place un groupe de travail composé d'élus communaux, ainsi que d'agents volontaires et professionnels des différents services qui seront dorénavant regroupés au sein du CGDIS. Les observations et propositions contenues dans le présent avis ayant trait aux aspects opérationnels de la nouvelle structure ont été largement alimentées par les réflexions dudit groupe de travail.

#### Article 1<sup>er</sup>

Le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 1<sup>er</sup> dispose que « Le ministre ayant dans ses attributions les services de secours est chargé de l'organisation et de la mise en œuvre de la sécurité civile et coordonne les mesures et les moyens prévus par la présente loi ». L'absence de toute mention des communes dans cette phrase semble entériner le principe que la sécurité civile avec toutes ses dimensions sera dorénavant une compétence de l'Etat.

Ce constat est encore corroboré par l'article 96 qui modifie l'article 100 de la loi modifiée du 13 décembre 1988 et réduit la participation des communes à l'organisation du service d'incendie et de secours à la seule fourniture d'une contribution financière au CGDIS : « Chaque commune participe à l'organisation du service d'incendie et de secours en contribuant au financement de l'établissement public à caractère administratif (...) ».

Alors qu'elles gardent bien évidemment leur compétence générale en matière de police administrative, qui dépasse le domaine des services de secours, les communes n'assument plus de mission en matière d'organisation et de mise en œuvre des services d'incendie et de sauvetage.

#### Article 3

Selon les affirmations de Monsieur le Ministre de l'Intérieur, le CGDIS serait un établissement public « mixte » étatique et communal. A part le fait qu'il n'existe à sa connaissance aucun établissement public placé sous l'autorité de l'Etat et des communes, le SYVICOL tient à relever que, excepté peut-être la composition paritaire du conseil d'administration, le projet de loi ne contient pas de dispositions permettant de conclure que le CGDIS puisse être un établissement public « mixte », alors que de nombreuses indications pointent vers l'hypothèse que le CGDIS est en réalité un établissement public de l'Etat :

Article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 : « Le ministre ayant dans ses attributions les services de secours est chargé de l'organisation et de la mise en œuvre de la sécurité civile et coordonne les mesures et les moyens prévus par la présente loi ». Aucune mention n'est faite des communes dans cet alinéa, ce qui semble indiquer que la sécurité civile sera une compétence exclusive de l'Etat. Il en découlerait que le CGDIS est l'entité chargée de l'exécution de cette mission.

Article 3, alinéa 3 : « Le CGDIS est placé sous la tutelle du ministre ayant les services de secours dans ses attributions ». Il ne s'agit pas ici de la tutelle administrative exercée par l'Etat sur les communes, mais bien de la tutelle telle qu'elle est définie à l'article 5 et suivants des Instructions du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics.

Les membres du Conseil d'administration du CGDIS, y compris les représentants du secteur communal, sont nommés par le Gouvernement en conseil (article 10, alinéa 1) et peuvent être révoqués à tout moment par celui-ci (article 10, alinéa 7).

Le personnel du CGDIS ne comprendra pas de fonctionnaires ou employés communaux, mais uniquement des fonctionnaires ou employés de l'Etat.

En vertu des dispositions précitées, la conclusion que le CGDIS est de fait un établissement public de l'Etat semble s'imposer. Si ceci ne reflète pas l'intention du Gouvernement, il serait utile de clarifier la question du statut juridique dans le texte, compte tenu notamment des conséquences qui en découlent en termes de droit de propriété (voir le point 5 du commentaire relatif à l'article 52).

#### Article 6

L'article 6 règle la reprise des biens meubles, y compris le charroi, affectés aux services d'incendie.

Le SYVICOL salue la disposition à l'alinéa 4, ajoutée au projet de loi sur sa demande, selon laquelle ce matériel restera affecté à un

centre d'incendie et de secours situé sur le territoire de la commune qui l'a transféré au CGDIS.

Placée dans le cadre plus général de la répartition des frais entre l'Etat et les communes, l'obligation faite aux communes et à l'Etat de céder gratuitement le charroi et le matériel au CGDIS ne peut malgré tout pas trouver le soutien du SYVICOL. Rappelons que les communes ont investi au cours des années des sommes considérables dans l'équipement de leurs services d'incendie et de sauvetage, frais auxquels l'Etat n'a que partiellement participé. Nous y reviendrons dans le commentaire de l'article 52, qui traite du financement du CGDIS.

Concernant la reprise du charroi, en particulier, se pose la question des véhicules non subventionnés par l'Etat, mais immatriculés au nom d'une commune. La rédaction actuelle des alinéas 2 et 3 ne précise pas si ces engins peuvent être repris par le CGDIS ou non. En effet, l'alinéa 2 cite expressément « le charroi des fourgons subventionnés par l'Etat », pour ensuite parler de façon plus générale « de tous les biens meubles des services d'incendie et de sauvetage communaux [...], pour autant qu'ils ne relèvent pas du patrimoine d'autrui ». L'alinéa 3, quant à lui, permet aux parties de « convenir d'exclure expressément certains biens [...] du transfert » (alors même que la convention est conclue après le transfert de propriété, voir ci-dessous), mais non d'en rajouter. Il serait donc utile de préciser ce point dans le texte.

Par ailleurs, il est étonnant que le transfert de propriété soit prévu dès l'entrée en vigueur de la loi (alinéa 1). Ceci semble incohérent avec l'alinéa 3, qui dispose que les modalités de transfert sont à régler moyennant des conventions à conclure entre le CGDIS et chaque commune individuellement. Comme la date de création du CGDIS coïncide avec celle du transfert de propriété, ces conventions ne sauraient être conclues que postérieurement au changement de propriétaire. Quelles modalités restera-t-il alors à régler ? Aux yeux du SYVICOL, il serait plus judicieux de procéder de façon similaire à la reprise des immeubles et de retarder le transfert de propriété jusqu'à la conclusion des conventions.

### Article 7

L'article 7 organise la reprise des immeubles par le CGDIS, qui peut se faire soit par un transfert de propriété, soit par une mise à disposition moyennant des conventions à conclure par le CGDIS et chaque commune individuellement.

Pour les raisons développées par rapport à l'article 52, le SYVICOL propose que le transfert de propriété d'immeubles appartenant aux communes se fasse au profit de l'Etat et non du CGDIS.

La question de la délimitation des fonds sur lesquels se trouvent les centres à transférer dans le patrimoine de l'établissement public reste à trancher. Il existe en effet des situations où le terrain entourant un centre d'intervention est beaucoup plus vaste que ce qui est nécessaire pour l'exploitation du centre, voire où se trouvent d'autres bâtiments communaux sur la même parcelle.

Pour ce qui est des conventions, qui devront probablement fournir les réponses à ces questions, leur préparation et négociation avec chaque commune individuellement risque d'être une tâche de longue haleine. Le SYVICOL se demande si l'Etat dispose des ressources humaines nécessaires pour mener à bien ces discussions dans les délais prévus.

### Article 8

L'article 8 prévoit un régime transitoire entre l'entrée en vigueur de la loi et la date de conclusion des conventions prévues à l'article 7. Il dispose que tous les biens immeubles affectés jusqu'ici aux services d'incendie et de sauvetage seront obligatoirement mis à disposition du CGDIS contre une indemnité uniforme de 250-euros par mois et par commune. A côté de son caractère dérisoire, cette indemnité ne tient nullement compte, ni du nombre, ni de l'envergure des centres de chaque commune.

Il est compréhensible que l'indemnité définitive ne puisse être fixée pour chaque immeuble que par la convention de mise à disposition, ce qui peut justifier le recours à un forfait pendant la phase transitoire. Toutefois, avec le mécanisme prévu, tout retard dans la conclusion des conventions pénaliserait les communes, même s'il ne leur était pas imputable. Le SYVICOL demande par conséquent que l'indemnité forfaitaire soit considérée comme une avance sur le loyer, et que le solde entre le montant réellement dû et le total des avances payées soit versé à la commune concernée au moment de la conclusion de la convention.

### Article 9

L'article 9 donne au CGDIS la compétence exclusive « pour acquérir ou louer les matériels nécessaires aux missions des centres [...] », ainsi que pour en assurer la gestion et l'entretien. Cette disposition n'est pas surprenante, vu que le CGDIS a pour mission de se substituer aux services d'incendie et de secours existants. L'article 9 ne mentionne cependant que le matériel nécessaire pour le fonctionnement des centres, mais non les centres eux-mêmes. Aux yeux du SYVICOL, il ne doit toutefois faire aucun doute que le CGDIS devra prendre en charge les frais de fonctionnement et les réparations locatives de ces centres dès qu'ils seront à sa disposition, y compris pendant la période transitoire prévue à l'article 8.

En général, il aurait été utile de préciser davantage les droits et devoirs respectifs des communes et du CGDIS dans le cadre de la mise à disposition, afin que cette matière soit réglée de façon uniforme à travers le pays.

### Article 10

L'article 10 règle la composition du conseil d'administration du CGDIS et apporte un certain nombre de précisions sur le mandat des administrateurs. Il prévoit 7 membres représentant l'Etat et autant de délégués communaux, ces derniers étant « désignés » par le SYVICOL et nommés par le Gouvernement en conseil.

Les communes en tant que telles ne sont toutefois pas membres du CGDIS et ne sont donc représentées que de façon indirecte au sein de son conseil d'administration.

Or, le conseil d'administration dispose de pouvoirs étendus, en particulier dans le domaine financier, dans la mesure où il statue sur le montant des contributions financières de l'Etat et des communes et, sous réserve de l'approbation du ministre, approuve le budget annuel du CGDIS (article 14).

Sachant que ces contributions sont automatiquement déduites de la dotation annuelle allouée aux communes au titre du Fonds communal de dotation financière (article 96 (1)), le conseil d'administration a un accès direct aux recettes non-affectées des communes - autrement dit: il peut puiser de manière quasi illimitée dans les caisses des communes pour financer les services de secours, sauf opposition du ministre. S'y ajoute que le conseil d'administration



#### Légende

- Présidence étatique
- Présidence communale

Création de l'établissement public (prévu au 1.1.2017 à titre d'exemple)

Renouvellements des conseils communaux (Indiqués pour simplification au 1.1. de l'année suivant les élections)

et les délégués communaux en particulier, ne sont ni obligés de rendre de comptes aux communes ou au SYVICOL, ni ne peuvent être révoqués par eux.

Le SYVICOL s'interroge sur la compatibilité du mécanisme de gouvernance avec l'article 107 de la Constitution qui consacre le principe de l'autonomie communale : « Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. ».

Il en découle que les décisions affectant le patrimoine et les intérêts des communes sont réservés aux organes démocratiquement élus ou bien alors aux organes décisionnels des syndicats de communes, établissements publics communaux auxquels les communes ont délibérément fait le choix d'adhérer afin d'exécuter une de leurs compétences ensemble avec d'autres communes. Le Conseil d'administration du CGDIS n'a pas cette légitimité démocratique et pourtant ses décisions impactent directement les recettes non-affectées des communes. Les divers conseils, commissions, groupes de travail mis en place par l'Etat, au sein desquels le SYVICOL délègue des représentants des communes, sont des organes consultatifs, dont l'objectif est de permettre à l'Etat de connaître le point de vue du secteur communal dans le cadre de l'élaboration de ses politiques. Ces organes ne prennent pas des décisions lourdes de conséquences comme ce sera le cas pour le conseil d'administration du CGDIS.

Pour toutes ces raisons, il semble indispensable de mettre en place une procédure d'élection des membres du conseil d'administration par les communes et de maintenir ainsi un lien beaucoup plus étroit entre ces dernières et leurs représentants. Ceci impliquerait bien entendu que le droit de révoquer un délégué communal devrait appartenir aux communes qu'il représente et non au Gouvernement en conseil.

En vue de garantir une représentation territoriale équilibrée des 4 zones de secours, le SYVICOL propose en outre de prévoir deux représentants par zone désignés par les communes. Afin de maintenir la parité, l'Etat devrait évidemment disposer aussi d'un représentant supplémentaire.

A noter finalement que l'alinéa 4 prévoit que le mandat des premiers administrateurs expirera au moment de la cessation du mandat des conseils communaux en fonction. Selon l'article 5bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, « les fonctions du conseil communal sortant suite à des élections ordinaires cessent au moment de l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal », qui, elle, a lieu « dès que les nominations et les assermentations du bourgmestre et des échevins, tels que présentés par la majorité des nouveaux élus au conseil communal, ont été opérées ». Il n'existe donc pas de date fixe ou unique de cessation du mandat des conseils communaux, qui pourrait marquer la fin de mandat du conseil d'administration du CGDIS.

Il conviendrait dès lors de prévoir un régime transitoire assurant la continuité des activités du conseil d'administration dans l'attente de son renouvellement à la suite des élections communales.

#### Article 11

L'article 11 prévoit que la présidence du conseil d'administration sera assurée pendant les 5 premières années par un délégué de l'Etat, pour ensuite alterner entre un représentant communal et un représentant étatique pour des mandats de 3 ans chacun. Cette disposition a été introduite suite à la protestation du SYVICOL contre la disposition de l'avant-projet de loi réservant la présidence à tout moment à un représentant de l'Etat.

Le SYVICOL est d'accord avec le principe d'une présidence tournante. Il lui importe toutefois de souligner que, suivant le modèle prévu, des élections communales auront systématiquement lieu à un moment où un représentant des communes est à la tête du conseil.

Concrètement, si on admet, à titre d'exemple, que le CGDIS soit créé le 1<sup>er</sup> janvier 2017, la première présidence durera jusqu'au 31 décembre 2021, un délégué communal prenant la relève le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Comme illustré ci-dessus, chaque présidence communale sera bouleversée par des élections entraînant un renouvellement des conseils communaux et d'au moins une partie des représentants des communes au sein du conseil d'administration.

Il en résultera une importante source d'instabilité et un affaiblissement de l'influence des communes au sein du conseil. Afin de permettre aux présidents issus du secteur communal de remplir leur mandat sereinement et dans les mêmes conditions que ceux représentant l'Etat, il est donc indispensable d'adapter l'alternance des présidences au rythme des élections communales.

Le SYVICOL propose dès lors de réduire la première période de présidence étatique de 5 à 3 ans. Dans l'exemple ci-dessus, elle s'étendrait sur les années 2017 à 2019, la première présidence communale couvrant ensuite les années 2020 à 2022, pour faire place à une présidence étatique pendant les années 2023 à 2025, et ainsi de suite. Les élections communales auraient toujours lieu pendant la présidence d'un représentant de l'Etat, sur laquelle elles auraient bien moins d'effet que sur celle d'un mandataire communal.

Reste la question du mode de désignation du président, lorsqu'il provient du secteur communal. Aux yeux du SYVICOL, les administrateurs issus du secteur communal devraient choisir le président parmi eux. Il va de soi que ceci s'applique également au vice-président communal lorsque la présidence est exercée par un administrateur représentant l'Etat.

#### Article 12

L'article 12 énumère les personnes pouvant assister aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative. Il s'agit des 6 membres du comité directeur, ainsi que de 6 délégués des différents services concernés. Sans compter les experts présents sur invitation (alinéa 3), le conseil se réunira donc ordinairement à 27 (y compris le secrétaire administratif prévu à l'article 13), voire à 29 si la proposition de faire représenter les 4 zones de secours équitablement, formulée ci-dessus, est retenue.

Le SYVICOL craint qu'un nombre aussi élevé de participants n'aille au détriment de l'efficacité du travail du conseil d'administration. A ses yeux, les réunions devraient se dérouler en général dans un

cadre plus restreint, les membres avec voix consultative énumérés par le projet de loi n'y assistant que lorsque les points à l'ordre du jour les concernent directement.

Par ailleurs, tel que l'alinéa 3 est formulé actuellement, il appartient au conseil d'administration de juger de la nécessité de recourir à des experts externes, alors que l'ordre du jour est établi par le président. Il en résulte que le conseil d'administration ne pourra décider de consulter une personne externe que dans le cadre d'une séance ordinaire et que le sujet en question devra alors être reporté à la séance suivante. Comme une telle manière de procéder ne serait guère praticable car elle entraînerait une perte de temps trop importante, le SYVICOL propose de donner au président la possibilité d'inviter les experts dont la présence lui semble utile.

Finalement, le SYVICOL s'étonne que les délégués représentant les volontaires du CGDIS et les jeunes pompiers soient « désignés par le ministre » et estime qu'il faudrait mettre en place un mécanisme permettant le choix de ces représentants par les groupes de personnes dont ils relèvent. Dans la négative, il faut se demander si ces catégories ne sont pas suffisamment représentées par le délégué de la Fédération nationale des pompiers, qui, lui, dispose d'une légitimation démocratique.

### Article 13

L'article 13 énonce quelques règles fondamentales, notamment sur la convocation du conseil d'administration et la prise de décisions, et laisse le soin de fixer les modalités de fonctionnement à un règlement interne à adopter par le conseil d'administration au plus tard 9 mois après l'entrée en vigueur de la loi.

De l'avis du SYVICOL, la loi devrait réglementer plus en détail le fonctionnement du conseil d'administration, par exemple en ce qui concerne une éventuelle publicité des séances, les devoirs de délicatesse des membres, etc. Le règlement d'ordre interne prévu par l'article 13 ne semble pas adapté pour régler toutes ces questions, d'autant plus que le conseil d'administration n'est obligé de l'adopter que dans un délai de 9 mois suivant l'entrée en vigueur de la loi.

### Article 14

L'article 14 énumère les attributions du conseil d'administration, qui « définit la politique générale du CGDIS » (alinéa 1). L'emploi de ce terme semble donner au conseil d'administration une compétence résiduelle dépassant les attributions énumérées aux alinéas suivants, dans les limites des objectifs fixés à l'article 4.

L'alinéa 2 apporte une part de précision, en énonçant les décisions que le conseil d'administration est appelé à prendre, « notamment », dans l'exécution de sa mission. Néanmoins, la « politique générale du CGDIS » est une notion qu'il serait utile de préciser, au moins dans le commentaire des articles.

L'alinéa 3 énumère les décisions du conseil d'administration qui sont soumises à l'approbation du ministre. Parmi celles-ci figure, curieusement, une deuxième fois, « la politique générale et le plan stratégique du CGDIS ». Il y a ici une contradiction, dans la mesure où, si les décisions mentionnées à l'alinéa 2 sont prises en exécution de la compétence de définir la politique générale, et si la politique générale est soumise à approbation ministérielle, il en découle que cette approbation est requise pour toute décision du conseil d'administration, ce qui n'est guère l'intention des auteurs du projet de loi.

Admettons que l'approbation ministérielle ne soit pas requise pour les décisions prévues à l'alinéa 2, on constate que certaines d'entre elles sont encadrées par l'alinéa 3. Il en va ainsi de « l'engagement, la nomination, la révocation et du licenciement du personnel » (alinéa 2), qui devront sans doute respecter les « plans pluriannuels d'engagement de personnel prévus » par l'alinéa 3. En outre, « les conventions à conclure » ne sont pas soumises à approbation, sauf si elles concernent « les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles et leur affectation, les conditions des baux de plus de neuf ans ».

A l'alinéa 2 figure également, comme décision non soumise à approbation, « - l'organigramme, la grille et le nombre des emplois ainsi que les conditions et modalités de rémunération ». Ceci se heurte à l'article 49, qui dispose que « le nombre maximal d'emplois à créer dans chaque cadre est fixé par le conseil d'administration du CGDIS et soumis à l'approbation du ministre ».

Il faut conclure de ce qui précède que les pouvoirs du conseil d'administration sont fortement limités par la tutelle exercée soit par le ministre de l'Intérieur, soit par le Gouvernement en conseil. En l'état actuel du projet de loi, cette tutelle n'est pas soumise aux mêmes limites que la tutelle administrative sur les communes, qui ne peut se baser que sur des motifs de légalité, en vertu du principe constitutionnel de l'autonomie communale et des dispositions de la loi communale du 13 décembre 1988. Elle peut donc parfaitement être guidée par des considérations d'ordre politique ou financier, bref, d'opportunité, et constitue ainsi un véritable droit de veto. En se réservant l'exclusivité de ce droit, l'Etat se donne une position de force incompatible avec l'idée d'une participation égalitaire entre l'Etat et les communes.

En outre, le SYVICOL demande de compléter l'article 14 d'une disposition selon laquelle le conseil d'administration doit obligatoirement être consulté sur tous les projets de règlements grand-ducaux d'exécution de la loi. En effet, ces textes seront nombreux et auront d'importantes conséquences pour le CGDIS et pour les communes en particulier.

### Article 21

L'article 21 énumère les attributions de la Direction de la stratégie opérationnelle, dont fait partie la planification des urgences et l'assurance d'un service de prévention d'incendie et de sinistres. Le SYVICOL estime qu'il sera nécessaire d'informer les communes concernées sur les décisions stratégiques prises par cette direction et de solliciter leur avis le cas échéant.

### Article 24

L'article 24 traite de la Direction médicale et de la formation. La formation étant un domaine transversal, qui touche tous les champs d'activité du CGDIS, la création d'une direction spécifique « formation » pourrait être envisagée.

Le SYVICOL estime également qu'il est nécessaire de mettre en place une instance de support psychologique pour les agents du CGDIS. Si « la surveillance de la condition physique et psychique des pompiers volontaires et professionnels » figure parmi les attributions de la direction en question, cette formulation paraît trop vague.

### Article 27

L'article 27 règle la reprise des différentes catégories de personnel par le CGDIS.

En ce qui concerne les agents professionnels de la Ville de Luxembourg (paragraphe 2), la reprise est automatique à partir du moment de l'intégration du service au CGDIS, les fonctionnaires et employés communaux concernés pouvant opter endéans un an pour le statut de fonctionnaire de l'Etat. Ce délai est jugé trop court, notamment si tous les règlements grand-ducaux prévus par la loi ne sont pas encore adoptés au moment de l'intégration. Le SYVICOL préférerait qu'il soit étendu à 3 ans.

Les paragraphes 3 à 5 visent le personnel communal « qui assure le fonctionnement des centres d'incendie et de secours » au moment de l'entrée en vigueur, engagé sous le statut, respectivement, de fonctionnaire communal, de salarié à tâche manuelle et d'employé communal ou salarié à tâche intellectuelle. Ces agents peuvent demander leur reprise par le CGDIS endéans un an, faute de quoi ils resteront au service de leur commune, mais devront être réaffectés par celle-ci. Ici encore, le délai devrait être prolongé à 3 ans, par analogie à la procédure de reprise du personnel communal dans l'enseignement fondamental prévue par l'article 44 de la loi du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental.

Il y a lieu de soulever encore une incohérence entre le projet de loi et le commentaire des articles. En effet, suivant le paragraphe 4, les salariés à tâche manuelle qui en feront la demande seront engagés par le CGDIS « dans les conditions et suivant les modalités prévues par le contrat collectif des salariés de l'Etat ». Le commentaire des articles fait référence au « contrat collectif des ouvriers communaux », qui n'existe pas de façon uniforme pour tout le pays. Comme certains ouvriers communaux travaillent sous des conditions plus avantageuses que celles prévues par le contrat collectif du secteur étatique, un maintien des conditions de travail antérieures semble approprié.

#### Article 29

Le 3<sup>e</sup> alinéa de cet article dispose que « les pompiers volontaires sont nommés et révoqués aux différents emplois par le conseil d'administration selon les modalités et les conditions déterminées par règlement grand-ducal ». Comme le terme « emplois » lui paraît inadapté pour les agents volontaires, le SYVICOL propose de le remplacer par « tâches ».

#### Article 30

L'article 30 consacre le droit des agents volontaires à une indemnité. Le SYVICOL n'en met pas en question le principe, vu qu'il s'agit d'une pratique qui existe d'ores et déjà dans de nombreuses communes et qu'il est utile d'harmoniser.

Se posent toutefois des questions d'ordre fiscal. Actuellement, en vertu d'une circulaire du Directeur des contributions du 11 juin 2012, les revenus touchés dans le cadre d'activités dans le domaine du bénévolat sont exempts de la retenue d'impôts jusqu'à un montant annuel de 5.000,- euros.

Si tel n'était pas le cas, il en résulterait, aussi bien pour les agents concernés que pour l'Administration des contributions directes, une charge administrative largement disproportionnée par rapport à l'enjeu financier. En outre, la prise en compte des indemnités pour activités bénévoles comme revenu imposable pourrait pénaliser les bénéficiaires d'aides sociales, de bourses d'études, etc.

Il est donc proposé de protéger les agents volontaires de ces inconvénients en entérinant l'exemption fiscale dans la loi, afin de lui donner une base juridique plus solide.

#### Article 32

L'article 32 règle la protection des pompiers volontaires. Son 2<sup>e</sup> alinéa donne au CGDIS la faculté d'indemniser les pompiers volontaires subissant un dommage pendant l'exercice de leur activité. Estimant que tout pompier volontaire devrait avoir droit à cette indemnisation, le SYVICOL demande que les termes « le CGDIS peut les en indemniser » soient remplacés par « le CGDIS les en indemnise ».

#### Article 33

Dans le même ordre d'idées, il serait utile de remplacer le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 33 « Le CGDIS peut contracter des assurances complémentaires destinées à parfaire l'indemnisation des pompiers volontaires » par « Le CGDIS contracte des assurances... ».

#### Article 34

L'article 34 prévoit le remboursement par le CGDIS d'une partie des paiements effectués par le pompier volontaire dans le cadre de la souscription d'une pension ou d'une assurance maladie complémentaire. Ce remboursement est plafonné à 1.600,- euros par année. Les conditions et modalités du remboursement seront fixées par règlement grand-ducal.

Le SYVICOL salue ce geste de reconnaissance de l'engagement volontaire, mais estime qu'il ne semble pas opportun de fixer le montant maximal par la loi, vu que ceci compliquera son adaptation future. Dans un but de simplification, il propose d'abandonner le plafond et de confier au conseil d'administration la fixation du montant, aussi bien que des conditions et modalités de remboursement. A l'instar de la détermination de l'indemnité prévue à l'article 30, cette décision pourrait être soumise à approbation ministérielle, si le législateur le juge utile.

#### Article 35

L'article 35 introduit une allocation de reconnaissance pour pompiers volontaires ayant atteint la limite d'âge. La fixation de celle-ci est réservée à un règlement grand-ducal, son montant maximal étant fixé par la loi à 600,- euros par an.

Ici encore, le SYVICOL préconise la fixation libre du montant et des modalités d'attribution de l'allocation par le conseil d'administration pour plus de flexibilité.

#### Article 38

L'article 38 limite le droit au congé spécial pour assister à des formations à 42 jours ouvrables sur toute la carrière professionnelle d'un agent. Vu l'importance toujours croissante d'une bonne formation de base, aussi bien que de la formation continue tout au long de la carrière de pompier, le SYVICOL propose de fixer le nombre maximal de jours de congé spécial et les modalités de son octroi par règlement grand-ducal, instrument juridique plus facilement modifiable.

#### Articles 43 et 44

Aux termes de ces articles, les rémunérations payées aux agents volontaires par leurs employeurs du secteur privé pendant le congé spécial prévu par l'article 36 et pendant les interventions d'urgence sont à charge du CGDIS. Comme par le passé, les employeurs du secteur public seront exclus du remboursement de leurs frais afférents.



Actuellement, comme les services fonctionnent sous la responsabilité directe des communes, les agents en question sont libérés de leurs obligations professionnelles en cas d'intervention, sans que les communes ne soient indemnisées. Dorénavant, ces pompiers volontaires n'interviendront plus pour le compte de la commune qui est leur employeur, mais pour celui du CGDIS, sans que celui-ci n'en indemnise les communes de la même manière qu'il traite les employeurs du secteur privé.

Il faut savoir que les communes comptent de nombreux sapeurs-pompiers volontaires parmi leurs effectifs rémunérés. Dans le passé, certaines d'entre elles ont embauché prioritairement des membres actifs de leurs services d'incendie et de sauvetage pour renforcer ceux-ci par des agents supplémentaires disponibles pendant la journée. Elles ont ainsi créé un pool d'agents volontaires capables d'intervenir rapidement en cas d'urgence, qui constituera une ressource précieuse pour le CGDIS, une fois que celui-ci aura repris la compétence des opérations de secours des communes.

Pour réduire la charge administrative pour l'Etat et les communes, il est proposé de renoncer à l'établissement de décomptes détaillant les rémunérations réelles de chaque pompier volontaire et de rembourser les communes plutôt sur base d'un montant forfaitaire appliqué aux heures prestées dans le cadre d'un relevé annuel.

### Article 48

L'article 48 définit le cadre de base des pompiers professionnels et dispose que les agents de ce cadre « relèvent de la catégorie de traitement D, groupe de traitement D1, prévus par l'article 11 de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat et qu'ils sont soumis en ce qui concerne la fixation de leur traitement aux dispositions de l'article 12, point (5), sous 3° de cette même loi ».

Le 3° susmentionné n'existe pas actuellement, mais sera ajouté au dit article 12, point (5) par l'article 96, paragraphe 2, du projet de loi sous revue. Cette disposition définit, dans le groupe de traitement D1, sous-groupe à attributions particulières, à côté des fonctions d'agent pénitentiaire et d'artisan, celle de pompier professionnel. Elle comprend au niveau général les grades 3, 5 et 6 et au niveau supérieur les grades 7, 8 et 8bis, ce qui correspond approximativement à la carrière de l'agent pompier existant actuellement dans le secteur communal<sup>27</sup>.

Le SYVICOL s'étonne du fait que, selon le projet de loi commenté, la fonction de pompier professionnel relève du groupe de traitement D1, alors que les agents en question doivent avoir accompli 5 années d'études dans l'enseignement secondaire, niveau de formation qui, dans le domaine de l'administration générale, donne accès au groupe de traitement C1.

### Article 49

L'article 49 dispose que « le nombre maximal d'emplois à créer dans chaque cadre est fixé par le conseil d'administration du CGDIS et soumis à l'approbation du ministre ».

Comme cela a été souligné plus haut, cette disposition ne semble pas cohérente avec l'article 14, qui énumère « l'organigramme, la

grille et le nombre des emplois [...] » parmi les décisions du conseil d'administration qui ne sont pas soumises à la tutelle administrative.

### Article 50

L'article 50 définit les voies de recrutement dans le cadre de base du CGDIS.

Le SYVICOL insiste sur l'importance pour la qualité du service d'une formation générale solide. Il souligne notamment la nécessité de compétences langagières dans le contact avec les victimes d'accidents et considère l'exigence d'avoir accompli 5 années d'enseignement secondaire ou secondaire technique comme adéquate.

Pour cette raison, il s'oppose à la disposition permettant aux volontaires de l'armée de se présenter à l'examen-concours pour la carrière du cadre de base après avoir accompli 3 années d'enseignement secondaire et effectué 36 mois de service militaire. Selon ses informations, les volontaires de l'armée ont la possibilité, pendant leur service militaire, de suivre des cours leur permettant d'accéder au même niveau de formation que les candidats civilistes. La dérogation aux conditions de formation prévue en leur faveur n'a, dans ces conditions, aucune raison d'être.

L'alinéa 3, qui dispose que le détachement au CGDIS des volontaires de l'armée pendant leur formation de base compte comme période de stage, est ambigu. Il faudrait préciser que cette période est déduite de la durée du stage obligatoire qui, depuis la loi du 25 mars 2015 modifiant entre autres la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, est de 3 ans. A défaut d'une telle précision, le texte pourrait être interprété en ce sens que la durée du détachement équivaut à celle du stage prévu normalement, ce qui constituerait un avantage supplémentaire non justifié pour les ressortissants de l'armée.

Le SYVICOL se demande enfin s'il ne serait pas judicieux d'accorder un droit de priorité pour l'accès à un poste de pompier professionnel auprès du CGDIS, comparable à celui des ressortissants de l'armée, aux pompiers volontaires pouvant se prévaloir d'une certaine expérience. Ceux-ci devraient bien-entendu remplir les conditions de formation normales, notamment celle d'avoir accompli 5 années d'enseignement secondaire.

### Article 52 et suivants

Le budget du CGDIS sera alimenté par un certain nombre de recettes, définies à l'article 52, ainsi que par des contributions publiques de l'Etat et des communes, celles-ci étant constituées de la différence entre l'ensemble des dépenses du CGDIS et de ses recettes. Il est prévu que ces contributions publiques proviennent à parts égales de l'Etat et des communes.

Les tableaux en annexe illustrent le mode d'alimentation du budget du CGDIS et comparent les contributions financières actuelles et futures des pouvoirs publics aux services de secours.

Le SYVICOL peut comprendre que l'Etat cherche à pérenniser l'engagement financier des communes dans l'organisation des services des secours, même si les communes prises individuellement ne disposeront à l'avenir que d'un pouvoir résiduel.

<sup>27</sup> Article 15, VIII, du 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'Etat

Si le secteur communal peut marquer son accord avec le principe d'une contribution des communes au financement futur des services de secours, il revendique cependant l'application des deux critères suivants dans la détermination des modalités de financement :

La contribution de l'Etat, respectivement des communes au financement du CGDIS doit se faire sur base de critères équitables et transparents ;

Des garanties doivent être données aux communes pour éviter qu'à moyen et à long terme, les dépenses du CGDIS ne grèvent leurs budgets de manière disproportionnée.

Analysées sous cet angle, les dispositions du projet de loi relatives au financement du CGDIS, sous leur forme actuelle, ne peuvent recueillir le soutien du SYVICOL.

#### A. Répartition des frais entre l'Etat et les communes

##### 1. Part des contributions publiques incombant à l'Etat respectivement aux communes

La proposition de porter dorénavant la contribution de l'Etat à 50% de la différence entre les recettes et les dépenses du CGDIS paraît à première vue très généreuse dans la mesure où les dépenses nettes actuelles de l'Etat en matière de secours ne représentent, selon les estimations budgétaires du projet de loi pour 2016, que 40,24% des dépenses nettes totales. Le SYVICOL tient néanmoins à souligner que le secteur communal, à l'exception de la Ville de Luxembourg, verra sa part dans les contributions publiques augmenter dans des proportions presque tout aussi importantes, puisqu'elle passera, selon ses calculs, de 32,15% en 2016 à 40,12% en 2021 (voir tableaux).

##### 2. Part communale dans les recettes supplémentaires générées par la hausse de la TVA

La principale recette du CGDIS sera le produit de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes. Comme il l'a souligné publiquement à plusieurs reprises, le SYVICOL est d'avis que ces recettes, qui représentent 10% des recettes TVA supplémentaires encaissées par l'Etat après la hausse du taux de 15% à 17%, devraient revenir intégralement aux communes<sup>28</sup>.

Etant donné qu'à l'instar de l'Etat, elles subiront au cours des années à venir les conséquences de l'infléchissement des recettes TVA du commerce électronique, les communes devraient pouvoir profiter dans les mêmes proportions que l'Etat des recettes TVA supplémentaires générées par la hausse de la TVA.

Dans l'hypothèse où ces recettes seraient effectivement versées intégralement aux communes, elles suffiraient – approximativement jusqu'en 2021 d'après les budgets prévisionnels du CGDIS établis par le Gouvernement – à couvrir les contributions communales au CGDIS.

#### Budget CGDIS 2021, en Euros

Dépenses CGDIS	92.389.807
=	
Recettes CGDIS	12.452.784
+	
Contribution de l'Etat	39.986.512
+	
Contribution des communes	39.986.512
Produit de la hausse de la TVA	38.118.000

A contrario, le fait que les recettes TVA non transférées aux budgets des communes figurent intégralement comme recette dans le budget futur du CGDIS signifie que l'Etat couvre en réalité une partie de sa contribution financière par des recettes qui auraient dû revenir aux communes (2017 : 18.658.000 Euros).

##### 3. Affectation des recettes de la « Feuerschutzsteuer »

La réforme des services de secours, mise en œuvre par le biais d'un regroupement des services étatiques et communaux au sein d'une structure unique, est censée être un projet commun, basé sur un partage égal des droits et devoirs entre partenaires, y compris sur le plan financier. De l'avis du SYVICOL, il en découle implicitement un partage tant des recettes, que des dépenses de l'Etat et des communes. Or, force est de constater que, si le projet de loi prévoit effectivement le versement du produit des taxes prélevées par les communes au CGDIS, l'Etat n'en fait pas de même pour la « Feuerschutzsteuer », dont il conserve l'intégralité des recettes. Contrairement à ce que le Gouvernement laisse entendre, les parties étatique et communale ne sont pas mises à pied d'égalité au moment de l'entrée en vigueur de la réforme.

Ces recettes représentent en 2017 un montant de 4.657.827 Euros, une somme qui correspond presque exactement à la contribution publique étatique (4.682.123 Euros) de l'Etat au CGDIS pour cette année-là. En d'autres termes, malgré une hausse substantielle du coût des services de secours en 2017, les dépenses à charge du budget l'Etat seront quasiment nulles en 2017. Les budgets des communes, en revanche, seront grevés à hauteur de 4.682.123 Euros.

L'Etat travaille ici avec deux poids et deux mesures. Les communes demandent que les recettes de la « Feuerschutzsteuer » soient affectées au CGDIS.

##### 4. Affectation à titre gratuit des biens meubles des communes au CGDIS

Le SYVICOL se réjouit de ce que le Gouvernement ait pris en compte sa suggestion formulée dans son avis sur l'avant-projet de loi, en prévoyant à l'article 6 que les biens meubles transférés au CGDIS doivent rester affectés pour leur durée de vie à un centre d'incendie et de secours situé sur le territoire de la commune. Il n'en reste pas moins que la mise à disposition à titre gratuit du matériel, en particulier du charroi des communes au CGDIS constitue un apport d'une valeur substantielle, qui ne se traduit pas, côté étatique, par un apport d'une valeur équivalente. Le SYVICOL considère que les communes devraient être indemnisées pour le matériel qu'elles cèdent au CGDIS, pour la partie qu'elles ont financée avec des fonds propres.

<sup>28</sup>D'après le mécanisme d'alimentation du Fonds communal de dotation financière en vigueur, les communes perçoivent 10% des recettes TVA.

### 5. Financement du parc immobilier du CGDIS

Selon la fiche financière annexée au projet de loi, la valeur des immeubles de l'Etat et des communes que le CGDIS compte acquérir au cours des années à venir s'élève à 193,2 millions d'Euros (voir p. 67). Ces dépenses sont en partie financées par les recettes du Fonds spécial « services de secours » inscrit au budget de l'Etat. Le solde restant est payé par le biais d'annuités prélevées sur le budget du CGDIS.

Les immeubles communaux non transférés au CGDIS seront mis à disposition de celui-ci moyennant indemnité, par le biais d'une convention à conclure entre l'établissement public et chaque commune.

Si l'envergure financière de la politique à court terme en matière d'investissements dans des infrastructures est donc connue, le projet de loi ne fournit pas de précisions quant à la politique à moyen et à long terme. A un certain moment, les immeubles mis à disposition par les communes devront subir des travaux de rénovation. Qui en prendra en charge le financement ?

Par ailleurs, le besoin de construire un jour ou l'autre de nouvelles infrastructures, le cas échéant pour regrouper des services à certains points stratégiques du territoire, semble couler de source. Le SYVICOL ne peut que supposer que ces décisions seront prises par le CGDIS, qui deviendra propriétaire des immeubles en question. Le financement de ces infrastructures se fera logiquement à travers des contributions de l'Etat et des communes. Lorsque le CGDIS décide de faire des investissements, les communes risquent de voir leur participation financière fluctuer fortement et suivre une évolution en dents-de-scie.

Si ces hypothèses sont exactes, le CGDIS sera un jour propriétaire d'un important parc immobilier, dont l'acquisition aura été cofinancée par l'Etat et les communes. Or, selon l'analyse détaillée à l'article 3, de nombreux éléments portent à croire que le CGDIS est de fait un établissement public de l'Etat. Si, pour quelque raison que ce soit, il devait un jour être dissous, il est à craindre que ce patrimoine ne devienne, in fine, propriété de l'Etat. Même s'il y avait à ce moment-là une volonté de partager les avoirs avec le secteur communal, la question pratique de la répartition des revenus entre les communes rendrait quasiment impossible l'exécution d'une telle décision.

Le SYVICOL propose une autre approche en matière de gestion des infrastructures du CGDIS.

L'Etat pourrait se porter acquéreur des immeubles communaux censés être intégrés dans le giron national (CNIS et autres centres régionaux) et financer via le budget de l'Etat les investissements futurs dans les infrastructures. L'Etat et non le CGDIS serait dès lors le propriétaire des immeubles qu'il pourrait mettre à disposition du CGDIS, le cas échéant moyennant indemnité, par analogie au système de mise à disposition au CGDIS des immeubles communaux.

Une telle solution aurait l'avantage

de garantir une plus grande stabilité des contributions des communes au budget du CGDIS, puisque celui-ci servirait uniquement à financer les frais de fonctionnement,

de ne pas créer d'ambiguïté au niveau des droits de propriété des immeubles affectés aux services de secours.

En ce qui concerne les recettes du Fonds spécial « services de secours » prélevées en 2015 et 2016 – à moins que le Gouvernement ne se résolve à les verser directement aux communes – le SYVICOL propose de les affecter au budget du CGDIS.

### 6. Coût résultant de l'engagement dans les administrations communales de membres du personnel engagés comme bénévoles dans les services de secours

Un coût supporté par les communes qui n'est pas pris en compte dans le calcul de leurs contributions concerne les rémunérations payées aux agents communaux volontaires pendant leur congé spécial (article 36) et pendant les interventions d'urgence. Comme cela est expliqué plus en détail dans le commentaire des articles 43 et 44, le SYVICOL considère qu'un arrangement devrait être trouvé pour garantir à l'avenir une juste indemnisation des communes dans ce domaine.

En plus des arguments développés sous les points 1 à 6 ci-dessus, il convient de ne pas perdre de vue le fait que l'insuffisance actuelle de moyens et de ressources des services de secours résulte essentiellement de déficiences structurelles au niveau de l'organisation de la protection civile, plutôt qu'au niveau des services d'incendie communaux. Pour leur part, les communes ont au cours des dernières années, investi de manière substantielle notamment dans le matériel utilisé par leurs corps de sapeurs-pompiers. Les hausses des coûts après l'entrée en vigueur de la réforme auront essentiellement pour objectif l'amélioration qualitative et quantitative des services ambulanciers. Il en découle que les communes participeront financièrement au rattrapage de retards dus à une politique étatique qui, pendant des années, ne s'est pas adaptée aux besoins de la population.

Si, à première vue, l'Etat augmente sa participation financière aux services de secours au moment de l'entrée en vigueur de la réforme, l'analyse qui précède montre qu'une autre réalité se cache derrière les chiffres : la répartition des charges entre l'Etat et les communes penche en défaveur de ces dernières. L'impression se dégage en tout cas que le Gouvernement a veillé prioritairement à la protection des intérêts financiers de l'Etat dans la définition du cadre financier de la réforme.

Le SYVICOL demande un rééquilibrage des dispositions financières au profit des communes conformément aux propositions formulées ci-avant.

### B. Répartition future des frais au sein du secteur communal

Le projet de loi prévoit de calculer dorénavant les participations des communes sur base de leur nombre d'habitants. Ceci a de profondes répercussions sur la part des dépenses que devront prendre en charge la Ville de Luxembourg, respectivement les autres communes du pays.

A l'heure actuelle, les frais supportés par la seule Ville de Luxembourg correspondent presque exactement à ceux payés par toutes les autres communes prises ensemble, et ce alors qu'elle ne compte qu'un cinquième de la population totale du pays. Calculés en dépenses par habitant, ils s'élevaient en 2015 à 157€ contre 46€ pour les autres communes (voir annexe). Toutefois, dans l'hypothèse où les dispositions actuellement prévues dans le projet de loi étaient appliquées, la contribution par habitant de la Ville de Luxembourg baisserait de manière substantielle au moment où celle-ci rejoindrait le CGDIS et serait exactement la même que celle des autres communes du pays.

Il est un fait que l'effort financier actuel de la Ville de Luxembourg dans les services de secours est énorme et qu'il est justifié, dans le cadre de la réforme, d'introduire un nouveau mécanisme de calcul de la participation financière de toutes les communes. Ceci paraît d'autant plus pertinent qu'une amélioration des services sur l'ensemble du territoire hors Ville de Luxembourg est explicitement visée par le projet de loi.

Le SYVICOL s'interroge toutefois sur l'opportunité de calculer la future participation aux frais des communes en fonction du critère « population » et propose d'utiliser plutôt un critère « solidarité » qui tiendrait compte de la capacité financière des communes. Concrètement, la contribution de chaque commune au CGDIS serait ainsi exactement proportionnelle à la part des recettes non-affectées totales (Fonds communal de dotation financière + Impôt commercial communal) qu'elle se voit attribuer chaque année. Cette répartition des charges est perçue par les communes comme plus équitable qu'une répartition en fonction du critère « population ».

### C. Evolution des frais des services de secours

Un élément d'inquiétude majeur pour les communes est l'évolution future du coût des services de secours.

Les projections financières font état d'une augmentation très substantielle des dépenses dès les premières années après l'entrée en vigueur de la réforme. Au-delà de 2021, une progression continue est probable et les communes craignent une explosion des coûts à long terme. En effet, l'exposé des motifs (p.9) fait état d'un besoin total de 200 postes administratifs et de 600 à 800 postes opérationnels pour assurer l'entièreté des missions de la nouvelle structure.

Le mécanisme de financement pour le CGDIS, tel qu'il est conçu dans le projet de loi, ne laissera toutefois aux communes prises individuellement aucune marge de manœuvre pour influencer l'évolution des coûts. Le conseil d'administration du CGDIS votera le budget, et les contributions obligatoires des communes seront automatiquement déduites de la dotation qui leur revient annuellement au titre du Fonds communal de dotation financière (article 96).

Le SYVICOL ne peut marquer son accord avec le principe de l'émission d'un chèque en blanc au Conseil d'administration du CGDIS. Le pouvoir résiduel que conservent les communes à travers les 7 représentants nommés par le SYVICOL au CGDIS ne leur donne pas de garanties suffisantes contre des dérapages budgétaires. Contrairement à l'Etat, qui peut refuser de donner son approbation au budget (article 52 (2)), les communes ne disposent d'aucun frein qu'elles pourraient activer en cas de besoin.

Les conséquences d'une telle situation sont exacerbées par le fait que la proportion des frais liés aux services de secours dans leurs budgets respectifs est et sera beaucoup plus importante pour les communes que pour l'Etat et qu'elles seront affectées davantage par des hausses éventuelles de ces dépenses.

Pour ces raisons, et indépendamment du mécanisme de désignation des membres du conseil d'administration qui sera finalement retenu, le SYVICOL demande qu'un mécanisme de limitation des dépenses imputables aux communes soit introduit dans la loi :

A partir de 2021, lorsque le pays disposera d'un service de secours sensiblement amélioré tant d'un point de vue qualitatif que quanti-

tatif, l'évolution des contributions obligatoires des communes aux services de secours devrait être plafonnée à l'évolution du rythme des principales recettes non-affectées des communes (total des recettes du Fonds communal de dotation financière et de l'Impôt commercial communal).

Un tel mécanisme éviterait que le poste budgétaire en question n'engloutisse une part sans cesse grandissante de leurs recettes au détriment des moyens financiers dont elles ont besoin pour d'autres services qu'elles offrent à leurs citoyens. Il s'agit ainsi d'une mesure de protection permettant de préserver la durabilité et la pérennité des finances communales.

Articles 62, 63 et 65

A. Le directeur et le commandant des opérations de secours : compétences et responsabilités

L'article 62 pose la règle générale selon laquelle le bourgmestre de la commune du lieu de l'intervention (ou son remplaçant) assume la fonction de directeur des opérations de secours (DOS). L'article 63 énonce un certain nombre de cas précis, dans lesquels cette mission incombe au ministre ayant les services de secours dans ses attributions.

L'article 65, finalement, attribue le commandement des opérations de secours (COS) au directeur général du CGDIS ou, en son absence, à un pompier professionnel ou volontaire, « sous l'autorité du ministre ou du bourgmestre agissant dans le cadre de leurs compétences respectives ».

Il est regrettable que le texte ne précise pas les compétences et obligations accompagnant les fonctions de DOS et de COS. Il faut donc se référer au commentaire des articles, qui résume les missions respectives notamment comme suit : « Si le COS commande le dispositif de secours et assure la conduite des opérations de secours, le DOS décide des orientations stratégiques et valide les actions proposées par le COS ».

Les auteurs du projet de loi justifient l'implication du bourgmestre par ses pouvoirs de police, en se référant notamment au décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, qui énumère, parmi les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux, « le soin de prévenir par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies [...] ».

Les compétences classiques du bourgmestre en matière de police ne sont pas mises en question par le SYVICOL, ni la responsabilité qui peut découler des actes effectués dans l'exercice de cette compétence (voire de l'absence de ces actes). Le commentaire des articles donne l'exemple d'une décision d'évacuation à titre de précaution des immeubles situés en proximité d'un bâtiment industriel en proie à un incendie. Il est clair qu'une telle décision, afin qu'elle s'impose aux personnes visées, ne peut émaner que d'une autorité disposant d'un pouvoir de police administrative et ne saurait donc être prise par le pompier en charge de l'intervention. Ici, le lien de causalité entre d'éventuels dommages et la décision du bourgmestre est apparent et le droit à indemnisation des personnes lésées est difficilement contestable.

Plus surprenant, suivant l'article 65 mentionné plus haut, le commandement des opérations de secours, qui relève d'un agent du CGDIS, s'exerce lui aussi sous l'autorité du ministre ou du bourgmestre dans le cadre de leurs compétences respectives. La déter-

mination de l'autorité compétente suit, selon la compréhension du SYVICOL, la règle établie par les articles 62 et 63. La grande majorité des interventions se dérouleront donc sous l'autorité du bourgmestre territorialement compétent.

Se pose la question de la portée exacte de cette autorité et, plus précisément, de la responsabilité qui en découle. Suivant le commentaire des articles<sup>29</sup>, la responsabilité du bourgmestre ne se limite pas à ses actes ou omissions dans le cadre de sa mission de directeur des opérations de secours, mais couvre l'ensemble des opérations, y compris celles dont il n'est même pas au courant. Comme le bourgmestre n'intervient en général ni au niveau du commandement, ni, a fortiori, dans la mise en pratique des services de secours, il est inconcevable pour le SYVICOL qu'il doive en assumer l'entière responsabilité et décharger ainsi le CGDIS de la sienne.

Rappelons que, selon le projet de loi, le CGDIS est expressément « chargé de l'organisation et de la mise en œuvre des services d'incendie et de secours »<sup>30</sup> et « a comme mission la planification, la mise en œuvre et l'organisation : - des secours aux personnes victimes de détresses vitales, d'accidents, d'événements calamiteux, de catastrophes, de sinistres et d'incendies ; - de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies ; [...] »<sup>31</sup>. En vertu de l'article 5, « [...] les services communaux d'incendie et de sauvetage sont intégrés de plein droit au CGDIS », de sorte que les communes ne disposent plus des moyens pour assurer elles-mêmes la mise en œuvre des secours.

En comparant les articles 3 et 4 cités ci-dessus au décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, on constate que le projet de loi sous revue transfère l'essentiel des compétences revenant au bourgmestre en vertu du texte bicentenaire à l'établissement public qu'il crée à cette fin. Le bourgmestre ne semble conserver que ses pouvoirs en matière de police administrative générale, que l'article 62 lui permet d'exercer par le biais de la fonction de DOS. De ce point de vue, la disposition dudit article selon laquelle la direction des services de secours relève du bourgmestre « en application des pouvoirs de police administrative générale dont il est investi » prend tout son sens. Le CGDIS, quant à lui, assurera par ses agents le volet opérationnel, notamment le commandement, prévu à l'article 65, et la mise en œuvre des opérations de secours.

En toute logique, la responsabilité civile pour d'éventuels dommages devrait suivre cette répartition des compétences, le bourgmestre assumant la responsabilité de ses actes et omissions en relation avec ses pouvoirs de police et le CGDIS celle lui incombant du fait de l'organisation et de la mise en œuvre des secours, qui, répétons-le, a lieu généralement sans l'intervention, voire à l'insu du bourgmestre.

Du côté du CGDIS, personne morale de droit public investie d'une mission de service public, le dédommagement des victimes devrait être assuré par l'application de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques, dont l'article 1<sup>er</sup> dispose : « L'Etat et les personnes morales de droit public répondent, chacun dans le cadre de ses missions de service public, de tout dommage causé par le fonctionnement défectueux de leurs services, tant administratifs que judiciaires, sous réserve de l'autorité de la chose jugée.

Toutefois, lorsqu'il serait inéquitable, eu égard à la nature et à la finalité de l'acte générateur du dommage, de laisser le préjudice subi à charge de l'administré, indemnisation est due même en l'absence de preuve d'un fonctionnement défectueux du service, à condition que le dommage soit spécial et exceptionnel et qu'il ne soit pas imputable à une faute de la victime. »

A noter que cette analyse du SYVICOL se recoupe avec l'argumentation développée dans le projet de Plan national d'organisation des services de secours (PNOSS) publié par le ministère de l'Intérieur en juillet 2012 dans la phase préparatoire de la réforme. Suivant ce document<sup>32</sup> la création du CGDIS devait clarifier les incertitudes en matière de responsabilité par le fait qu'en « chargeant une structure unique de tous les aspects opérationnels, la responsabilité d'organiser un service performant capable de réagir de façon adéquate aux situations d'urgence incombe clairement à l'établissement public ». Cette affirmation est corroborée par un renvoi à la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques, texte que le commentaire des articles final ne mentionne aucunement. Le PNOSS précise en outre que « la responsabilité de la commune reste cependant entière du fait de la carence des autorités communales dans la mise en œuvre de ses pouvoirs de police générale ou spéciale ».

Or, le fait que l'article 65 soumet le commandement des opérations de secours à l'autorité du bourgmestre (voire du ministre), jette un doute sur l'applicabilité de la loi précitée du 1<sup>er</sup> septembre 1988. En effet, une autorité sur une chose ou une personne ne se conçoit pas sans la responsabilité correspondante. Les positions diamétralement opposées du commentaire des articles et du PNOSS sur la question de la responsabilité laissent en tout cas apparaître un besoin de clarification.

### B. La responsabilité actuelle et future du bourgmestre

Actuellement, les communes ont une responsabilité étendue des opérations de secours. Ceci s'explique par le fait que, suivant l'article 100 de la loi communale en vigueur, « chaque commune est tenue de créer ou de maintenir un service d'incendie et de sauvetage assuré par au moins un corps de sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels et disposant des locaux et du matériel

<sup>29</sup> Extrait du commentaire des articles : « Les missions du DOS ont un caractère dichotomique. D'une part, le DOS assume la responsabilité sur les opérations de secours effectuées par le COS, d'autre part, le DOS doit également assumer la sauvegarde de la population affectée. La protection de la population par le DOS est donc réalisée par le biais de deux activités, à savoir le secours et la sauvegarde.

En pratique, dans le cadre de l'activité opérationnelle journalière, le directeur des opérations de secours n'a pas à intervenir concrètement, alors même que les interventions sont exécutées sous son autorité. Ainsi, la majeure partie des interventions ont lieu sans que le DOS n'en soit informé officiellement par le biais du CGDIS. »

<sup>30</sup> Article 3

<sup>31</sup> Article 4

<sup>32</sup> Point 8.2.3. « La responsabilité du DOS »

nécessaires ». Les services d'incendie et de sauvetage sont donc des services communaux et il va de soi que la responsabilité pour leurs actes ne saurait incomber qu'aux autorités communales, qui, précisons-le, ont une mainmise directe sur l'organisation et l'équipement des services.

L'article en question sera toutefois modifié comme suit : « Chaque commune participe à l'organisation du service d'incendie et de secours en contribuant au financement de l'établissement public à caractère administratif 'Corps grand-ducal d'incendie et de secours', chargé de la mise en œuvre des services d'incendie et de secours au pays ». Le lien organique actuel entre une commune et son service d'incendie et de sauvetage sera donc rompu et remplacé par une contribution financière à un établissement public, personne morale distincte, dont l'organisation, le fonctionnement et la dotation en ressources humaines et matérielles ne sont plus directement du ressort des autorités communales.

### C. La responsabilité du maire en droit français

Comme le précise le commentaire des articles, le régime de la responsabilité des opérations de secours s'inspire fortement de la législation française. Celle-ci contient de nombreuses analogies avec le projet de loi discuté, ceci notamment depuis la loi 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, qui a créé, sous leur forme actuelle, les Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), établissements publics présentant plus d'une similitude avec le futur CGDIS.

Comme son homologue luxembourgeois, le maire français est chargé de la police municipale<sup>33</sup>, qui comprend le soin de prévenir et de faire cesser les accidents et les fléaux calamiteux, dont les incendies. L'article L2212-2, 5° du Code général des collectivités territoriales reprend largement la formulation du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire cité plus haut. Suivant l'article L742-1 du Code de la sécurité intérieure, le maire assure la direction des opérations de secours, sauf dans certains cas où cette charge incombe au représentant de l'Etat territorialement compétent (généralement le préfet), entre autres lorsque l'intervention dépasse les limites d'une seule commune.

Contrairement à ce qui est prévu au Luxembourg, le droit français atténue toutefois fortement la responsabilité qui découle pour le maire de cette compétence. L'article L1424-8 du CGCT dispose en effet : « Sans préjudice des dispositions de l'article L. 2216-2, le transfert des compétences de gestion prévu par le présent chapitre au profit du service départemental d'incendie et de secours emporte transfert de la responsabilité civile des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale au titre des dommages résultant de l'exercice de ces compétences. »

L'article 2216-2 cité dispose quant à lui en son alinéa 1<sup>er</sup> : « Sans préjudice des dispositions de l'article L2216-1, les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police municipale, quel que soit le statut des agents qui y concourent. Toutefois, au cas où le dommage résulte, en tout ou partie, de la faute d'un agent ou du mauvais fonctionnement d'un service ne relevant pas de la commune, la responsabilité de celle-ci est atténuée à due concurrence. »

Le juge administratif français considère « qu'il résulte de ces dispositions que les services départementaux d'incendie et de secours, établissements publics départementaux, sont désormais responsables des conséquences dommageables imputables à l'organisation ou au fonctionnement défectueux des services et matériels concourant à l'exercice de la mission de lutte contre les incendies, alors même que les autorités de police communales peuvent avoir recours, pour exercer leur compétence de police générale, à des moyens et des personnels relevant de ces établissements publics ; que la responsabilité des communes demeure toutefois susceptible d'être engagée, dès lors que les dommages en cause trouvent en tout ou partie leur origine dans une faute commise par les autorités de police communale dans l'exercice de leurs attributions. »<sup>34</sup>

En droit français, donc, les pouvoirs de police du maire n'empêchent pas que le transfert d'une partie de ses compétences à un établissement public s'accompagne d'un transfert de responsabilité civile correspondant. Les pouvoirs de police du bourgmestre se fondent sur la même base textuelle et la ressemblance entre les SDIS français et le CGDIS luxembourgeois, notamment au niveau du statut d'établissement public à caractère administratif, est frappante.

Le SYVICOL demande dès lors, pour éviter toute ambiguïté,

que le projet de loi soit modifié de façon à ce que les fonctions de DOS et de COS soient définies davantage et que leurs champs d'activités respectifs soient clairement délimités,

que la question de la responsabilité soit réglée de façon explicite par le projet de loi, notamment par des dispositions analogues à celles des articles L1424-8 et L2216-2 cités ci-dessus du CGCT français, en assurant l'applicabilité de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques au CGDIS et en limitant la responsabilité du bourgmestre à l'exercice de sa compétence en tant qu'autorité de police administrative,

que le passage « sous l'autorité du ministre ou du bourgmestre agissant dans le cadre de leurs compétences respectives » soit rayé de l'article 65.

Dans le cas où le bourgmestre engage sa responsabilité civile par une décision causant un dommage à un tiers, il serait utile de préciser si c'est la commune où le CGDIS qui en assume les conséquences financières. On pourrait considérer, en effet, que le bourgmestre, agissant en exécution de l'article 62 (ou de l'article 65, s'il n'est pas modifié), participe aux opérations de secours, qui, suivant les articles 3 et 4 cités plus haut, sont de la compétence, non pas de la commune, mais du CGDIS. Dans cette optique, l'indemnisation de la victime devrait incomber à ce dernier.

### Article 66

L'article 66 permet au CGDIS d'intervenir dans un but préventif lors d'événements rassemblant un certain nombre de personnes.

Le SYVICOL propose de prévoir une disposition selon laquelle la commune du lieu de la manifestation doit être informée sys-

<sup>33</sup> Article L2212-1 du Code général des collectivités territoriales

<sup>34</sup> Tribunal administratif de Caen, 1200213, 13 décembre 2012

tématiquement, voire que cette commune demande elle-même l'intervention du CGDIS. La deuxième alternative assurerait, en plus d'une simple information des autorités communales, une collaboration entre celles-ci et l'organisateur.

### Article 70

L'article 70 pose la base à la catégorisation des centres d'incendie et de secours (CIS), dont l'implantation doit respecter le plan national d'organisation des secours. Le commentaire des articles précise que ce plan « dictera la nécessité d'implanter, de déplacer ou de supprimer un CIS ».

Suivant l'article 60, le plan national d'organisation des secours est « établi par le ministre avec le concours du CGDIS », puis soumis pour avis aux communes et au Conseil supérieur de la sécurité civile. Ces avis sont soumis au Gouvernement sous forme d'un rapport de synthèse établi par le Ministre. Le Gouvernement en conseil, arrêtant le plan national, n'est nullement lié par les avis reçus.

Le SYVICOL estime que cette procédure ne donne pas à une commune frappée d'un projet de fermeture d'un CIS les moyens nécessaires de faire valoir son point de vue. Il demande donc que, dans le futur, les communes sur le territoire desquelles la fermeture d'un CIS est prévue soient consultées obligatoirement dans la phase d'élaboration du projet de plan national, et ce préalablement au déclenchement de la procédure d'adoption.

### Article 79

Suivant cette disposition, « le CGDIS opérera le Service d'incendie et de sauvetage de l'Aéroport de Luxembourg pour le compte de l'Administration de la navigation aérienne » conformément à des conventions restant à conclure. L'article 27 prévoit la reprise du personnel du service en question au même titre que de celui de l'Administration des services de secours. Ces agents pourront donc, une fois repris, demander leur affectation à d'autres postes au sein du CGDIS. Dans ce cas, il importe qu'ils disposent de la même formation de base que les autres agents professionnels.

### Article 81

Le SYVICOL constate que les pompiers volontaires et professionnels ayant validé leur formation à l'INFS se voient délivrer un « diplôme » par le ministre. Si l'achèvement de la formation n'est qu'une condition de nomination définitive (à l'instar de la formation

dispensée par l'INAP pour les autres fonctionnaires de l'Etat et des communes), un certificat établi par l'institut semble suffisant. La question se pose donc, d'abord, de savoir quelle sera la valeur du diplôme sur l'évolution de la carrière à l'intérieur du CGDIS et, ensuite, s'il sera également reconnu pour l'accès à des postes ne dépendant pas de l'établissement public.

### Article 93

Cet article crée un cadre légal pour le subventionnement par le CGDIS des amicales pouvant être créées pour chaque centre d'incendie et de secours et pour chaque groupe d'intervention spécialisé.

Le SYVICOL approuve cette disposition, en estimant qu'elle n'interdit aucunement aux communes de soutenir elles-aussi ces associations par des allocations financières. Il critique toutefois le fait que le montant de la subvention soit prévu d'être déterminé « en fonction du nombre de membres actifs, inactifs, vétérans et jeunes pompiers ». En effet, le statut de membre inactif n'est pas clairement défini. Il est donc attribué de façon plus ou moins large à travers le pays. Prendre cette catégorie de membres en considération risquerait dès lors de créer des inégalités, voire de favoriser des abus.

Il est dès lors proposé de remplacer la dernière phrase de l'article par la suivante : « Le montant et les critères d'attribution de la subvention sont fixés par le conseil d'administration du CGDIS. »

### Article 101

Cet article permet à la Ville de Luxembourg de retarder l'intégration de son service d'incendie et d'ambulances jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Au moment de la rédaction du présent avis, la Ville de Luxembourg n'exclut toutefois plus d'intégrer son service au CGDIS au même moment que toutes les autres communes, à condition d'obtenir des garanties, ancrées dans les dispositions transitoires, relatives au maintien d'une couverture en personnel suffisante pour assurer sur son territoire un service de secours d'une qualité équivalente à celle dont la population bénéficie actuellement. Le cas échéant, pendant une période transitoire, sa contribution au financement du CGDIS, serait proportionnellement plus élevée que celle des autres communes.

Luxembourg, le 18 janvier 2016

## Annexe 1 : Nombre d'habitants estimé au taux de croissance moyen 2010 - 2014 (2.32%)

(Données de base pour le calcul des coûts par tête d'habitant aux annexes 2 et 3)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Communes hormis la Ville de Luxembourg	451'671	462'132	472'834	483'785	494'989	506'453	518'183
Ville de Luxembourg	111'287	113'864	116'501	119'200	121'960	124'785	127'675
<b>Total</b>	<b>562'958</b>	<b>575'996</b>	<b>589'336</b>	<b>602'985</b>	<b>616'950</b>	<b>631'238</b>	<b>645'857</b>

## Annexe 2 : Répartition des frais et détermination du coût par tête d'habitant dans l'organisation actuelle

(Données en italique issues du tableau 1 « Dépenses des services de secours par acteur selon le système actuel », respectivement du tableau 3 « Recettes de l'Etat et des communes selon le système actuel » de la fiche financière)

	2015				2016			
	Dépenses	Recettes	Net	%	Dépenses	Recettes	Net	%
<b>DEPENSES TOTALES</b>	65'541'324	4'172'784	61'368'541	100.00%	68'331'354	4'202'784	64'128'570	100.00%
<b>Etat</b>	23'177'657	30'000	23'147'657	37.72%	25'864'520	60'000	25'804'520	40.24%
<b>Communes sauf VDL</b>	23'081'330	2'342'784	20'738'546	33.79%	22'962'945	2'342'784	20'620'161	32.15%
<b>VDL</b>	19'282'338	1'800'000	17'482'338	28.49%	19'503'889	1'800'000	17'703'889	27.61%
<b>Part communale par tête d'habitant, communes sauf VDL</b>			45.92				44.62	
<b>Part communale par tête d'habitant, VDL</b>			157.09				155.48	

## Annexe 3 : Prévion du financement du secteur après la création du CGDIS pour les années 2017 à 2021

(Données en italique issues du tableau 6 « Recettes CGDIS » de la fiche financière)

CGDIS	
Avant l'intégration de la Ville de Luxembourg	VDL comprise

### A. Scénario sans prise en compte de la « Feuerschutzsteuer »

	2017	2018	2019	2020	2021	
Produit de la hausse de la TVA	37'316'000	38'302'000	38'118'000	38'118'000	38'118'000	
Taxes actuelles	2'402'784	2'402'784	2'402'784	2'402'784	4'202'784	
NOUVEAU: Taxes supplémentaires (Mesure BNG*)	2'640'000	2'640'000	2'640'000	2'640'000	2'640'000	
NOUVEAU: Assurance spéciale: RC automobile (Mesure BNG*)	5'610'000	5'610'000	5'610'000	5'610'000	5'610'000	
Autres	0	0	0	0	0	
Contributions publiques	9'364'246	10'815'057	14'148'769	16'651'875	41'819'023	
<b>TOTAL CGDIS</b>	<b>57'333'030</b>	<b>59'769'841</b>	<b>62'919'553</b>	<b>65'422'659</b>	<b>92'389'807</b>	<b>100.00%</b>
Contribution de l'Etat	4'682'123	5'407'529	7'074'385	8'325'938	20'909'512	50.00%
Contribution des communes (sauf VDL)	4'682'123	5'407'529	7'074'385	8'325'938	16'776'065	40.12%
Contribution de la Ville de Luxembourg	0	0	0	0	4'133'447	9.88%
Part communale par tête d'habitant, communes sauf VDL	9.90	11.18	14.29	16.44	32.37	
Part communale par tête d'habitant, VDL	0	0	0	0	32.37	



## II. ACTIVITÉS NATIONALES

### B. Scénario avec affectation de la recette provenant de la « Feuerschutzsteuer » au CGDIS (revendication du SYVICOL)

	2017	2018	2019	2020	2021	
Produit de la hausse de la TVA	37'316'000	38'302'000	38'118'000	38'118'000	38'118'000	
Taxes actuelles	2'402'784	2'402'784	2'402'784	2'402'784	2'402'784	
Impôt spécial "Feuerschutzsteuer" (recette 2014)	4'657'827	4'657'827	4'657'827	4'657'827	4'657'827	
NOUVEAU: Taxes supplémentaires (Mesure BNG*)	2'640'000	2'640'000	2'640'000	2'640'000	2'640'000	
NOUVEAU: Assurance spéciale: RC automobile (Mesure BNG*)	5'610'000	5'610'000	5'610'000	5'610'000	5'610'000	
Autres	0	0	0	0	0	
Contributions publiques	4'706'419	6'157'230	9'490'942	11'994'048	37'161'196	
<b>TOTAL CGDIS</b>	<b>57'333'030</b>	<b>59'769'841</b>	<b>62'919'553</b>	<b>65'422'659</b>	<b>92'389'807</b>	<b>100.00%</b>
Contribution de l'Etat	2'353'210	3'078'615	4'745'471	5'997'024	18'580'598	50.00%
Contribution des communes (sauf VDL)	2'353'210	3'078'615	4'745'471	5'997'024	14'907'537	40.12%
Contribution de la Ville de Luxembourg	0	0	0	0	3'673'061	9.88%
Part communale par tête d'habitant, communes sauf VDL	4.98	6.36	9.59	11.84	28.77	
Part communale par tête d'habitant, VDL	0	0	0	0	28.77	

### Services d'éducation et d'accueil

#### Réunions d'information sur les conventions 2015 pour services d'éducation et d'accueil

En collaboration avec le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et avec l'Entente des Foyers de Jour, le SYVICOL a organisé, entre le 13 et le 25 février 2015, 3 réunions d'information sur la mouture 2015 des conventions pour services d'éducation et d'accueil avec la participation de plus de 300 personnes.

Les questions et critiques récurrentes ont surtout tourné autour des nouvelles grilles horaires et leurs répercussions sur l'organisation du service et les conditions de travail du personnel. Par ailleurs, les participants ont exprimé leur crainte que le nouvel outil de gestion informatique octroyé aux SEA n'engendre une hausse sensible de la charge de travail administratif et ont souligné la nécessité de créer des interfaces entre cet outil et les logiciels qu'ils utilisent actuellement.

#### Prise de position relative au règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants

Après avoir sollicité les observations des communes au sujet du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants, le SYVICOL est intervenu auprès de Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse pour attirer son attention sur les nombreux problèmes que la nouvelle réglementation a créés, surtout pour les services existants.

Monsieur le Ministre a fait preuve de compréhension pour les soucis soulevés et a annoncé que le règlement grand-ducal sera adapté en collaboration avec les partenaires concernés, dont le SYVICOL. En attendant, la période transitoire pour la mise en conformité des structures existantes aux nouvelles dispositions a été prolongée de 2 ans jusqu'au 15 juillet 2018 (règlement grand-ducal du 24 juillet 2015).

## Règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants

### Prise de position du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises sur base d'un sondage réalisé auprès des communes

#### I. Introduction

Le règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants remplace le règlement grand-ducal modifié du 20 décembre 2001 portant exécution des articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial, et thérapeutique, ainsi que le règlement grand-ducal modifié du 20 juillet 2005 concernant l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de maisons relais pour enfants. Il a été publié au Mémorial le 20 novembre 2013 et est entré en vigueur, selon le droit commun, le 24 novembre 2013.

Ce n'est donc qu'après-coup que les communes ont pu en prendre connaissance, notamment par une circulaire du ministre de la Famille et de l'Intégration du 25 novembre 2013. Il résulte de ce courrier que la version finale du règlement grand-ducal en question est le fruit d'une large concertation avec, à côté du Conseil d'Etat et des chambres professionnelles, dont la consultation est obligatoire, plusieurs autres organismes, y compris l'Entente des Foyers de Jour asbl. Le SYVICOL regrette qu'il n'ait pas été impliqué dans ces discussions, alors même que les communes sont un des principaux acteurs dans le secteur en question<sup>35</sup> et que le texte sous revue risque de leur porter préjudice à plus d'un titre.

Cette manière de procéder a obligé le SYVICOL à présenter ses doléances ex post, plus précisément lors d'une réunion avec Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse le 10 novembre 2014. Il fut retenu à ce moment que le SYVICOL inviterait toutes les communes à lui faire part de leurs avis et expériences quant aux implications de la nouvelle réglementation sur leurs services et soumettrait le résultat de cette

enquête avec ses propres réflexions à Monsieur le Ministre, qui a laissé entrevoir sa disposition à trouver des solutions dans l'intérêt des communes.

L'appel lancé par le SYVICOL a suscité les réponses de 19 communes<sup>36</sup>, dont 2 seulement ont affirmé être d'ores et déjà en conformité avec les nouvelles dispositions. Selon les informations reçues, les agréments de 2 autres communes, qui sont en train de construire de nouveaux locaux pour leurs services d'encadrement et d'accueil, ont été prolongés jusqu'à l'ouverture de ceux-ci, c'est-à-dire au-delà du 15 juillet 2016, date à partir de laquelle toutes les structures existantes doivent répondre aux nouvelles prescriptions en vertu de l'article 23 du règlement grand-ducal commenté. Il va sans dire que le SYVICOL salue cet usage pragmatique par Monsieur le Ministre de sa faculté d'accorder des agréments dérogatoires<sup>37</sup>.

L'écrasante majorité des communes, toutefois, critique la nouvelle réglementation. Même une analyse superficielle des réponses révèle immédiatement deux centres principaux de préoccupations : les dispositions relatives au personnel d'encadrement (articles 7 à 12) et celles ayant trait à la capacité d'accueil et aux infrastructures (articles 13 à 19).

Leurs apports ont considérablement enrichi le commentaire détaillé qui suit.

#### II. Commentaire article par article

##### Article 1

Au niveau des définitions, le règlement grand-ducal sous revue distingue entre « jeunes enfants », qui sont ceux âgés de moins de 4 ans, et « enfants scolarisés », catégorie qui comprend les usagers

<sup>35</sup> Suivant le rapport de la réunion de la Commission d'Harmonisation du 10 décembre 2014, le nombre de places offertes en 2013 dans les maisons relais et structures conventionnées auxquels les communes ont participé financièrement était de 34.053, contre 9.194 places dans des services commerciaux. La participation financière globale des communes aux frais de fonctionnement était de 28.893.159,54 euros, dont 16.003.045,53 euros pour les structures gérées en régie propre et 12.890.114,01 euros pour celles dont la gestion était confiée à une association.

<sup>36</sup> Dans l'appel à témoignages, les communes ont été assurées de l'anonymisation de leurs réponses.

<sup>37</sup> Article 23, alinéa 4 du règlement grand-ducal du 14 novembre 2013

« âgés de plus de quatre ans et de moins de douze ans ou fréquentant l'enseignement fondamental ou l'éducation différenciée ».

Tout d'abord, la définition de la catégorie des « enfants scolarisés » est ambiguë, en ce sens qu'il n'en résulte pas clairement si le fait de fréquenter l'enseignement fondamental ou l'éducation différenciée est pris en considération pour tous les enfants, indépendamment de leur âge, ou seulement pour ceux âgés de plus de 12 ans. Il faut se référer au commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal<sup>38</sup> pour se rendre compte qu'il était dans l'intention des auteurs du texte de faire jouer cette condition alternative uniquement pour les enfants ayant dépassé la limite d'âge supérieure de la catégorie.

Selon cette lecture du texte, les enfants fréquentant l'éducation précoce ne sont pas considérés comme des enfants scolarisés (en tout cas jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 4 ans), ce qui est surprenant au vu de la législation scolaire, qui ne laisse aucun doute à l'appartenance de l'éducation précoce au 1<sup>er</sup> cycle de l'enseignement fondamental<sup>39</sup>.

Il faut savoir qu'un certain nombre de maisons relais accueillent les enfants à partir du moment où ils fréquentent l'éducation précoce, ce qui contribue sans doute à l'attractivité de cette offre scolaire facultative et en fait croître le taux de fréquentation. Ceci ne posait aucun problème sous l'empire du règlement grand-ducal du 20 juillet 2005. Celui du 14 novembre 2013, par contre, pose différentes conditions de formation du personnel d'encadrement<sup>40</sup> et exige différentes surfaces nettes des locaux où les services exercent leurs activités<sup>41</sup> selon que les enfants appartiennent à l'une ou à l'autre catégorie. L'application stricte de ces règles divergentes risque de compliquer sensiblement l'organisation interne.

Pour cette raison, le SYVICOL demande que les structures s'adressant principalement aux enfants scolarisés, qui acceptent également les élèves de l'éducation précoce, puissent appliquer uniformément les règles prévues pour la catégorie des « enfants scolarisés ».

### Article 3

Contrairement aux textes antérieurs, le règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 prévoit la possibilité de « proposer exceptionnellement des séjours avec hébergement ne dépassant pas deux nuitées par an ». Cette disposition s'oppose à l'organisation de colonies de plus longue durée, qui sont pourtant bénéfiques pour les enfants, car elles permettent l'encadrement de ceux-ci en-dehors de leur milieu habituel. Il serait donc souhaitable d'augmenter la durée maximale des séjours avec hébergement à une semaine par an.

### Article 4

La demande d'agrément doit être accompagnée d'une attestation « établissant que l'infrastructure dans laquelle le requérant exerce

ses activités correspond aux normes minima de sécurité et de salubrité ainsi qu'aux besoins des enfants ». Ce document doit émaner soit de l'Inspection du Travail et des Mines, si le service range dans la classe 3A des établissements classés<sup>42</sup>, soit du Service national de sécurité dans la fonction publique pour les établissements tombant sous la compétence de celui-ci<sup>43</sup>.

A la différence des crèches privées, les SEA communaux relèvent de la compétence des deux autorités. Le SYVICOL regrette ce chevauchement, qui risque de créer des conflits désavantageux pour les communes, mais reconnaît qu'il est indépendant du règlement grand-ducal sous revue. Il s'étonne toutefois de l'utilisation de la formule « soit..., soit... », qui laisse entendre que la production d'une attestation émanant d'une des deux instances serait suffisante pour l'agrément, alors que l'établissement doit évidemment se conformer aussi bien aux règles appliquées par l'une que par l'autre de ces autorités.

Le SYVICOL salue d'ailleurs le fait que les services du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse sont en contact avec les deux administrations en question en vue de l'établissement de normes communes ou d'une procédure unique et espère que, dans un futur proche, les communes n'aient plus qu'un seul interlocuteur dans cette matière.

### Article 5

Les alinéas 6 et 7 précisent les moments auxquels le gestionnaire, respectivement les membres du personnel sont tenus de présenter des extraits du casier judiciaire. Suivant ces dispositions, chaque extrait doit être récent, c'est-à-dire « datant de moins de deux mois à compter de la date de son établissement », et un nouvel extrait est à présenter « chaque fois que le délai de conservation de l'extrait du casier judiciaire vient à expiration ».

Toutefois, ce délai n'est pas précisé dans le texte et les extraits ne portent eux-mêmes pas de date de fin de validité. Faut-il en déduire que le délai de conservation correspond au délai pendant lequel un extrait est considéré comme récent, ce qui entraînerait l'obligation pour le gestionnaire et pour l'ensemble du personnel de présenter un nouvel extrait tous les deux mois ?

### Article 7

Le règlement commenté introduit une hausse des conditions de formation du personnel d'encadrement par rapport aux textes antérieurs, c'est-à-dire le règlement grand-ducal du 20 décembre 2001 concernant l'agrément de structures d'accueil sans hébergement pour enfants et celui du 20 juillet 2005 relatif aux maisons relais pour enfants.

Si nul ne conteste, en principe, l'importance de la qualification du personnel sur la qualité du service, les nouvelles dispositions posent une panoplie de problèmes pratiques :

<sup>38</sup> Document disponible sous <http://www.csl.lu/component/rubberdoc/doc/1329/raw>

<sup>39</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental

<sup>40</sup> Article 7

<sup>41</sup> Article 13

<sup>42</sup> Suivant le règlement grand-ducal du 10 mai 2012 portant nouvelle nomenclature et classification des établissements classés, il s'agit des « Crèches – structures d'éducation et d'accueil des enfants en bas âge et des enfants scolarisés »

<sup>43</sup> Définie par la loi modifiée du 19 mars 1988 sur la sécurité dans la fonction publique de façon à inclure clairement les services en question

Age	1 an	2 ans	3 ans	4 ans	5 ans	6 ans	7 ans	8 ans	9 ans	10 ans	11 ans	12 ans	13 ans	...
RGD 2013	6		8		11					11				
RGD 2005	6		9		9				11				15	

Il en résultera inévitablement une hausse des frais de personnel à charge des communes.

Il est fort probable que les difficultés pour recruter du personnel augmenteront corrélativement aux niveaux de qualification exigés. Ceci vaut a fortiori pour le personnel sous contrat de travail à durée déterminée, alors même que le recours à des collaborateurs temporaires est souvent indispensable pour assurer la flexibilité nécessaire.

Dans le passé, les maisons relais avaient le droit d'embaucher du personnel non qualifié pour 20% des heures d'encadrement. Souvent, ces personnes ont des tâches limitées et travaillent selon des horaires peu attrayants, notamment en raison de nombreuses coupures, sous la supervision d'un agent qualifié. Si les communes ont eu recours à ces personnes, c'est moins pour des considérations financières qu'en raison de la pénurie, sur le marché du travail, de personnel qualifié acceptant de telles conditions. Il va sans dire que l'exigence que tout membre du personnel d'encadrement ait, au minimum, suivi 100 heures de formation continue rétrécira encore davantage le pool des collaborateurs potentiels.

Le texte ne prévoit pas de délai dans lequel une personne nouvellement embauchée doit achever cette formation. Faut-il en conclure qu'il s'agit d'une condition qui doit être remplie au moment de l'engagement ? Ceci serait pourtant en contradiction avec la qualification de « formation continue ».

Le paragraphe 1<sup>er</sup> relatif au personnel d'encadrement des services pour jeunes enfants permet l'engagement de personnel en cours de formation pour l'obtention d'une qualification professionnelle dans les domaines psychosocial, pédagogique ou socio-éducatif de niveau de fin d'études secondaires ou secondaires techniques au minimum. Faut-il en déduire que ces structures ne pourront plus servir de lieux d'apprentissage pour la formation d'auxiliaire de vie ?

Au paragraphe 2, qui concerne le personnel d'encadrement pour enfants scolarisés, il n'est pas du tout question de personnel en cours de formation. Il semble en résulter que, pour être embauchées, de telles personnes doivent remplir les conditions ordinaires, c'est-à-dire avoir suivi au minimum la formation de 100 heures. Est-ce vraiment l'intention des auteurs du texte ?

Une commune a attiré l'attention du SYVICOL au fait que l'interdiction stricte d'engager du personnel non qualifié mettra fin à la possibilité de gestion de SEA par des initiatives pour l'emploi. En effet, si celles-ci ont assumé cette mission, c'était pour permettre, endéans les taux prévus pour l'emploi de personnel d'encadrement non qualifié ou en formation, à des demandeurs d'emploi de se réorienter professionnellement pour intégrer le marché du travail. Vu que le règlement grand-ducal commenté ne permet plus aux services d'éducation et d'accueil de remplir cette fonction accessoire, gérer un tel service n'est plus compatible avec l'objet statutaire des initiatives pour l'emploi.

Le texte ne contient pas de dispositions au sujet du personnel remplaçant, qui est donc forcément soumis aux mêmes conditions de qualification et d'honorabilité que le personnel régulier. Or, surtout dans les petites structures, le recours à des remplaçants externes est souvent indispensable, par exemple en cas de congés de maladie prolongés et concomitants. Comme la pénurie de personnel qualifié sur le marché se montre déjà pour les emplois à durée indéterminée, recruter du personnel qualifié sous CDD pour assurer des remplacements de quelques semaines relève actuellement de l'impossible. Le SYVICOL aurait souhaité que le texte fasse preuve de plus de pragmatisme et de flexibilité dans ce domaine, vu que, dans certains cas, la continuité du service peut en dépendre.

Le paragraphe 3 permet l'emploi d'étudiants pour l'encadrement des activités de vacances, sous condition qu'ils soient détenteurs d'un brevet d'aide-animateur niveau A. Il s'agit, là-aussi, d'une condition de formation supplémentaire par rapport au règlement grand-ducal du 20 juillet 2005. La formation en question dure 50 heures<sup>44</sup> et il est douteux que de nombreux jeunes acceptent de la suivre uniquement en vue d'un job d'étudiant de quelques semaines. Par conséquent, l'organisation d'activités de vacances risque d'être préjudiciée par l'impossibilité de recruter suffisamment d'étudiants qualifiés. Vu que, de toute façon, les étudiants employés par les SEA ne sauraient intervenir que sous la surveillance du personnel d'encadrement, le SYVICOL est d'avis que la nouvelle exigence de qualification est exagérée.

#### Article 9

Le règlement sous revue prescrit la composition du personnel d'encadrement de façon à ce que les trois langues prévues par la loi du 24 février 1984 sur le régime des langues puissent être pratiquées au sein du service. Il n'est donc pas nécessaire que chaque membre de l'équipe maîtrise ces trois langues. Le règlement grand-ducal du 20 juillet 2005, pour sa part, exigeait de chaque agent d'encadrement la maîtrise de deux de ces langues, dont le luxembourgeois. S'il ne donnait donc pas la garantie aux utilisateurs des services de pouvoir s'exprimer au choix dans une des langues en question, il avait le mérite d'assurer l'existence d'une langue de communication commune à toute l'équipe. L'absence de cette prescription ne facilitera pas l'organisation interne.

#### Article 10

Si la lecture par le SYVICOL de l'article 13 du règlement grand-ducal du 20 juillet 2005<sup>45</sup> est correcte, les changements au niveau des ratios d'encadrement peuvent être représentés graphiquement comme ci-dessus.

Puisque les communes sont engagées surtout au niveau des structures pour enfants scolarisés, c'est la hausse du ratio de 9 à 11 enfants âgés de 4 à 6 ans qui doit être mentionnée ici. Difficilement conciliable avec l'objectif qu'on retrouve ailleurs dans le règlement commenté, qui consiste à accroître la qualité du service, serait-elle motivée par des considérations d'ordre financier ? Cela semble probable, vu qu'elle aura pour conséquence une réduction des heures de travail du personnel d'encadrement prises en compte

<sup>44</sup> <http://www.animateur.snj.lu/brevets>

<sup>45</sup> Cette disposition est ambiguë, vu qu'elle prévoit une tranche d'âge « de deux à cinq ans », suivie de celle des enfants « de six à douze ans ». Le SYVICOL considère que les enfants rangent dans la première catégorie jusqu'au jour précédant leur 6<sup>e</sup> anniversaire.

pour la participation financière étatique ou, autrement-dit, un excédent de ce personnel<sup>46</sup>. Considérant qu'il est toutefois important pour les enfants de la tranche d'âge en question d'être encadrés en des groupes plus restreints et pour leur assurer une transition entre le ratio d'encadrement prévu pour les plus jeunes et celui des élèves des cycles 2 à 4, le SYVICOL demande la réintroduction du ratio de 9 enfants âgés de 4 à 6 ans par agent d'encadrement.

Une deuxième nouveauté difficilement acceptable pour les communes consiste dans la suppression de la possibilité d'un dépassement exceptionnel des ratios d'encadrement. En effet, si l'article 13, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 dispose que « à titre exceptionnel, de façon temporaire et pour des motifs documentés, le nombre d'usagers par agent peut être dépassé de 33% au plus », l'article 10, paragraphe 2, énonce : « Le gestionnaire est tenu d'organiser les ressources humaines de manière à respecter à tout moment de la journée le ratio d'encadrement pour assurer le fonctionnement d'un service ».

Ici, il convient de rappeler les considérations ci-dessus au sujet du personnel remplaçant. Que faire, dans ces circonstances, lorsqu'un agent d'encadrement doit quitter spontanément son poste pour cause de maladie et qu'un remplaçant n'est pas disponible immédiatement ?

### Article 11

Le SYVICOL estime que la fixation uniforme à 103 heures par an, respectivement à un peu plus de 2 heures par semaine, pour une personne travaillant à plein temps, de la part de la tâche des agents d'encadrement réservée à la concertation et à la préparation ne tient pas suffisamment compte de la diversité des postes et des fonctions. Pour certains agents, en effet, les travaux connexes à l'encadrement des enfants – préparation d'activités, documentation, travaux administratifs, contact avec les parents, réunions de service et avec des collaborateurs externes, rédaction de rapports – dépasseront probablement le contingent actuel. En revanche, d'autres personnes, remplissant des fonctions accompagnées de moins d'autonomie et de responsabilité, ne l'utiliseront vraisemblablement pas entièrement. Le SYVICOL propose dès lors une redistribution du nombre d'heures réservées pour les activités en question, proportionnellement au niveau de responsabilité et d'autonomie des différentes fonctions qui composent le personnel d'encadrement.

L'obligation pour le personnel d'encadrement de suivre 32 heures de formation continue par période de 2 ans est, quant à elle, saluée par le SYVICOL, dans la mesure où le calcul du « référentiel temps de travail », utilisé pour déterminer les besoins en personnel sur base des heures de présence des enfants, en tient compte.

### Article 13

#### A. Capacité d'accueil des services pour jeunes enfants

Une des nouveautés les plus sensibles apportées par le règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 réside dans l'augmentation de la surface nette minimale à 4 m<sup>2</sup> par jeune enfant. Il en résultera inévitablement une baisse de la capacité d'accueil, dont les com-

munes ayant participé au sondage estiment l'ampleur entre 20% et presque 50%<sup>47</sup> de la capacité actuelle.

Les communes se retrouvent face au choix soit de refuser l'accueil de nombreux enfants, dont une grande partie fréquentent déjà leurs services, et de s'exposer à l'exaspération des parents, soit de compenser la perte de capacité par la création de nouvelles infrastructures, engendrant des investissements conséquents. Et encore, même si elles décidaient d'élargir leur offre de cette manière, les nouveaux locaux ne seraient pas disponibles à la fin de la période transitoire.

Provoquer ainsi une baisse de la capacité d'accueil est difficilement compréhensible à un moment où le Gouvernement envisage l'ouverture des chèques-service accueil aux non-résidents<sup>48</sup> et projette l'introduction d'une éducation non-formelle gratuite pour jeunes enfants. Cette nouvelle offre, qui augmentera sans aucun doute la demande de places au sein des SEA, sera-t-elle donc accompagnée d'une réduction substantielle du nombre de ces places ?

Par ailleurs, ajoutons que la baisse de la capacité d'accueil entraînera également une baisse du subside auquel les communes peuvent prétendre lorsqu'elles construisent des SEA pour jeunes enfants, vu que la participation financière étatique est proportionnelle au nombre de places disponibles. Le SYVICOL demande donc que les modalités de calcul du subside soient adaptées afin de ne pas pénaliser les communes encore davantage.

Finalement, le SYVICOL constate que le nombre maximal d'enfants de 0 à 2 ans par pièce est de 12, avec un ratio d'encadrement de 6, c'est-à-dire deux groupes complets. Il se demande dès lors pourquoi, en ce qui concerne les enfants de 2 à 4 ans, dont le ratio d'encadrement est de 8, ce plafond est de 15 et non pas de 16. Selon la configuration des groupes, ceci aurait permis une utilisation plus rationnelle des locaux.

#### B. Aires de jeux extérieures

L'obligation pour chaque SEA de disposer d'une aire de jeux extérieure n'est nullement contestée en principe et se retrouve également dans la réglementation antérieure. Le nouveau texte innove toutefois à deux égards par rapport à celle-ci.

D'abord, il introduit une surface minimale de 5 m<sup>2</sup> par enfant. Si cette prescription ne semble pas démesurée et ne devrait pas poser de problèmes pour les structures à construire nouvellement, il se peut que des maisons relais existantes n'y soient pas conformes et ne disposent pas de terrain pour agrandir leur aire de jeux le cas échéant.

Ensuite, la critique principale du SYVICOL vise l'obligation expresse que cette aire de jeux soit « adjacente », alors que le règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 n'exigeait qu'une aire de jeux « dans les alentours proches » et permettait, par exemple, à une maison relais d'utiliser une aire de jeux en commun avec l'école fondamentale.

Pour les futures structures, cette condition d'adjacence est éventuellement réalisable, en fonction du site choisi et de son implan-

<sup>46</sup> Selon une commune, l'enjeu pour elle est de 3 à 4 postes.

<sup>47</sup> En tenant compte du fait que, suivant l'article 16, il faut en plus prévoir des dortoirs d'au moins 2m<sup>2</sup> par enfant de moins de 2 ans

<sup>48</sup> Amendements au projet de loi n°6410 concernant la modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, document parlementaire 6410/13

tation dans le tissu urbain. Pour les services existants, par contre, la situation se présente différemment. Si ceux-ci fréquentent une aire de jeux non adjacente mais située dans les alentours – ce qui, rappelons-le, était parfaitement admissible sous le règlement grand-ducal du 20 juillet 2005 – c’est en général parce que le terrain sur lequel ils se trouvent n’offre pas la place suffisante. A ce moment-là, une mise en conformité est évidemment impossible.

Aussi, la question des aires de jeux est-elle un des points où il aurait été indispensable, aux yeux du SYVICOL, de distinguer clairement entre les structures existantes et futures. Quel est l’intérêt à soumettre les communes à des conditions dont il est évident dès le départ qu’elles ne pourront jamais les remplir ?

#### Articles 14

Le dernier alinéa de l’article 14 exige des mesures « raisonnables » pour éviter qu’un enfant ne quitte le service « sans la permission des personnes investies de l’autorité parentale ou du représentant légal ».

Même avec cet accord, un enfant quittant le service doit être « accompagné par un adulte ou par une personne autorisée à cet effet par le représentant légal ou par des personnes investies de l’autorité parentale de l’enfant ». Il en résulte l’interdiction absolue pour le personnel d’encadrement de laisser un enfant quitter le service seul, même pour assister à des activités périscolaires sportives ou à des cours de musique, par exemple, et même lorsque la commune organise elle-même ces activités. Comme le calcul des heures d’encadrement prises en charge par l’Etat ne permet guère que des agents du service accompagnent les enfants en question, il faut trouver un autre moyen pour éviter que la fréquentation d’un SEA n’empêche les enfants de pouvoir profiter d’autres activités proposées par la commune.

#### Article 15

Selon l’article 15, alinéa 1<sup>er</sup>, les locaux utilisés pour la restauration doivent prévoir une surface minimale de 1 m<sup>2</sup> par enfant pendant cette activité, sans que la capacité d’accueil totale du service ne puisse être excédée et sans que le nombre de 60 enfants par salle à manger ne puisse être dépassé.

Pour certaines structures, qui utilisent des salles de restauration relativement grandes, les nouvelles dispositions entraîneront une baisse de la capacité d’accueil pour le service de restauration, qui causera des problèmes analogues à ceux résultant de la diminution de la capacité d’accueil en vertu de l’article 13.

Selon une autre commune, le ministère de l’Education nationale, de l’Enfance et de la Jeunesse préconiserait une organisation fonctionnelle et matérielle des locaux dans laquelle une salle de restauration commune jouerait un rôle important, alors que beaucoup de structures préfèrent utiliser des locaux multifonctionnels plus petits entre autres pour la restauration. Le SYVICOL est d’avis qu’il convient de laisser aux communes et aux gestionnaires le choix de leur organisation à cet égard.

#### Article 16

L’article 16 exige, pour les enfants de 0 à 2 ans, la présence d’au moins un dortoir, qui, tout en remplissant certaines autres conditions énoncées par le texte, doit avoir une surface minimale de 2 m<sup>2</sup> par enfant. Comme l’article 13 dispose que « les dortoirs destinés aux enfants âgés de moins de 2 ans ne sont pas considérés pour le calcul de la capacité d’accueil maximale », ces surfaces s’ajoutent aux 4m<sup>2</sup> à réserver à chaque jeune enfant en vertu dudit article.

#### Article 23

Aux termes du 1<sup>er</sup> alinéa de l’article 23, l’applicabilité des nouvelles dispositions aux services agréés avant l’entrée en vigueur du règlement grand-ducal commenté ici est suspendue jusqu’au 15 juillet 2016, avec la possibilité, d’une part, pour le ministre compétent de renouveler ces agréments selon l’ancienne réglementation sans pouvoir dépasser la date-limite ci-dessus et, d’autre part, pour les gestionnaires d’opter plus tôt pour le nouveau régime en sollicitant un nouvel agrément. Le 4<sup>e</sup> alinéa permet finalement au ministre d’accorder « une dérogation limitée dans le temps » aux gestionnaires qui n’ont pas eu la possibilité de mettre leurs services en conformité endéans la période prévue à cette fin, et ce « à titre d’exception et pour des raisons dûment motivées ».

Le texte tend donc à forcer les communes à adapter leurs structures à un cadre réglementaire changeant, ce qui contrevient, de l’avis du SYVICOL, au principe de non-rétroactivité des actes administratifs déduit par la jurisprudence du principe de non-rétroactivité des lois énoncé par l’article 2 du code civil<sup>49</sup>. En effet, l’agrément atteste la conformité de l’établissement aux dispositions en vigueur lors de son émission. Admettre la possibilité de sa remise en cause par un changement ultérieur de réglementation réduirait à néant toute sécurité juridique de son bénéficiaire.

Il est inadmissible que les communes, qui ont investi des sommes considérables dans des structures parfaitement conformes à la réglementation en vigueur lors de leur premier agrément – qui, dans certains cas, est en plus relativement récent – se retrouvent d’un jour à l’autre dans une situation de non-conformité provoquée par une décision prise unilatéralement et sans consultation préalable par le Gouvernement.

Au moins faudrait-il, si le Gouvernement s’accorde le droit d’imposer de cette manière des dépenses considérables aux communes, qu’il applique le principe de connexité<sup>50</sup>, qui exige que chaque attribution de missions aux communes doit s’accompagner en parallèle de la mise à disposition de moyens financiers adéquats, et fasse en sorte que les travaux de mise en conformité soient, pour les budgets communaux, des opérations neutres.

A côté du principe et des coûts des travaux, un autre problème consiste dans le respect du délai pour la mise en conformité. En effet, dans tous les cas où la mise en conformité nécessite des travaux de transformation touchant à la structure des bâtiments, rien que les contraintes procédurales rendent le respect de ce délai pratiquement impossible. Ceci d’autant plus que les autorités compétentes en matière de sécurité, ainsi que les bureaux de contrôle

<sup>49</sup> Code civil, article 2 : « La loi ne dispose que pour l’avenir; elle n’a point d’effet rétroactif. »

<sup>50</sup> Ancré dans la Charte européenne de l’autonomie locale du 15 octobre 1985, ratifiée par le Grand-Duché de Luxembourg par la loi du 18 mars 1987

agréés, se trouveront face à une charge de travail supplémentaire importante.

Un autre élément à ne pas sous-estimer consiste dans le fait que le fonctionnement régulier des services doit être le moins possible entravé. Contrairement aux écoles, il n'existe que peu de périodes de fermeture dont il pourrait être profité pour réaliser les travaux.

Reste la question des cas où une mise en conformité d'un bâtiment existant est techniquement impossible, voire, faute de prise en charge intégrale par l'Etat, économiquement injustifiable du fait d'un trop fort déséquilibre entre le coût et le nombre de places en jeu. Est-il vraiment concevable, dans un contexte où la demande de places restera forte, qu'un service ayant fonctionné conformément à la réglementation jusqu'à la fin de la période transitoire doive fermer ses portes parce que les locaux ne correspondent pas aux nouvelles exigences ?

### Article 24

Cet article a pour objet de déterminer le sort du personnel en service avant l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal commenté et qui ne remplit pas les nouvelles conditions de formation. Il contient toutefois de fortes restrictions.

D'abord, il ne concerne que le personnel sous contrat à durée indéterminée. Par conséquent, à partir du 24 novembre 2013, tout renouvellement de contrat de travail à durée déterminée est interdit, soit lorsqu'il en résulterait un dépassement des contingents maximaux de personnel de certains niveaux de qualification<sup>51</sup>, soit si la personne en question ne peut se prévaloir du niveau de formation minimal exigé. Il n'existe donc, pour ces personnes, aucune période de transition.

Ensuite, les agents sous contrat de travail à durée indéterminée ne peuvent continuer à remplir leurs fonctions « qu'auprès du même employeur ou pour autant qu'ils peuvent être intégrés dans une fonction similaire auprès d'un service d'éducation et d'accueil agréé en cas de changement d'employeur ». Pour les personnes que le texte sous revue considère comme non qualifiées, un changement d'employeur reste donc théoriquement possible, mais il ne fait aucun doute que, globalement, leur employabilité diminuera fortement.

Parmi les personnes non qualifiées, nombreuses sont celles qui travaillent dans leurs services depuis longtemps et ont pu y accumuler une expérience précieuse. Sans mettre en question la valeur des diplômes, le SYVICOL regrette que le nouveau règlement grand-ducal néglige complètement la pratique professionnelle dans l'appréciation de la qualification d'un agent d'encadrement. Il aurait salué par exemple une disposition dispensant, au moins partiellement, de la formation de 100 heures les personnes pouvant se prévaloir d'une expérience professionnelle déterminée.

### Remarques diverses

A côté des observations relatives à des articles précis du règlement grand-ducal, certaines communes ont présenté d'autres doléances, qui sont reproduites ci-dessous :

D'abord, il serait utile de définir la notion « d'enfant à besoins spécifiques » et de déterminer le rôle des services d'éducation et

d'accueil dans la prise en charge de ces enfants. Certains enfants nécessitent en effet une attention et un savoir-faire du personnel que des institutions spécialisées seraient sans doute plus en mesure de fournir.

Il serait souhaitable également de préciser si et dans quelles conditions l'administration de médicaments aux enfants est de la compétence du personnel d'encadrement.

Une réglementation plus exhaustive serait finalement nécessaire en ce qui concerne la distribution de repas et de collations aux enfants atteints d'intolérances alimentaires ou d'allergies. Lorsqu'ils reçoivent les informations nécessaires des parents, tous les services font sans doute de leur mieux pour en tenir compte. Vu le caractère délicat et complexe de cette matière, il faudrait toutefois limiter la responsabilité des gestionnaires en les soumettant à une obligation de moyens.

### III. Conclusion

Au vu de ce qui précède, la conclusion s'impose que le règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 est lourd de conséquences pour le secteur communal. Il est évident que c'est l'obligation de mise en conformité, à laquelle les services ayant disposé d'un agrément avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation doivent satisfaire pour le 15 juillet 2016 au plus tard, qui pose le plus de problèmes.

Ces problèmes se rencontrent dans tous les domaines, mais se présentent de façon la plus aiguë au niveau de la capacité d'accueil et des locaux. Pour les pallier, on pourrait certes recourir au pouvoir confié par l'article 23 du règlement grand-ducal, qui permet au ministre d'accorder des agréments en dérogeant aux nouvelles prescriptions. Mais, même appliqué largement, ce pouvoir est, comme cela a été précisé plus haut, limité dans le temps. Il est en plus discrétionnaire. Le fait d'y recourir systématiquement laisserait donc planer l'incertitude et la précarité sur les services fonctionnant sous un régime dérogatoire au droit commun, qui ne pourraient jamais obtenir un agrément à durée illimitée.

Le seul moyen de leur conférer la sécurité juridique nécessaire et méritée consiste dans le maintien, à leur égard, des dispositions sous l'empire desquelles leur agrément initial fut décerné. C'est la raison pour laquelle le SYVICOL demande que le règlement grand-ducal en question soit modifié de façon à en limiter l'applicabilité aux agréments délivrés après son entrée en vigueur et, donc, à en supprimer toute obligation de mise en conformité pour les services agréés antérieurement.

Même avec un champ d'application des nouvelles prescriptions ainsi limité *ratione temporis*, des dispositions transitoires s'imposent, aux yeux du SYVICOL, pour les structures en planification ou en construction au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. En effet, celles-ci risquent d'exiger des remaniements des plans de construction ou même des revirements au cours des travaux et d'engendrer ainsi des frais supplémentaires pour les communes concernées, voire d'entraîner une diminution de la participation étatique suite à une réduction de la capacité d'accueil en exécution de l'article 13. Dans ces situations, vu que l'augmentation du coût net n'est aucunement imputable aux communes concernées, le SYVICOL demande que l'Etat les en tienne indemnes.

<sup>51</sup> Exemple : l'article 7, paragraphe 2, 3<sup>e</sup> dispose qu'au maximum 20% du total des heures d'encadrement peuvent être prestées par du personnel ayant suivi la formation de 100 heures, niveau de formation minimal admis pour le personnel d'encadrement des services pour enfants scolarisés

Pour les établissements dont le premier agrément est postérieur à l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal commenté, le respect des nouvelles dispositions est beaucoup plus réaliste. Comme il résulte pourtant de l'analyse détaillée ci-dessus, certaines d'entre-elles, notamment en ce qui concerne le personnel d'encadrement, paraissent néanmoins difficilement conciliables avec la pratique ou disproportionnées par rapport aux objectifs

visés. A leur égard, le SYVICOL renvoie aux demandes et suggestions sous II et propose son concours à la recherche de solutions viables, dans le dialogue avec les services du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Luxembourg, le 4 mai 2015

## Forums « Demandeurs de protection internationale »

Dans le but de s'échanger avec les communes sur l'accueil de demandeurs de protection internationale (DPI), l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) et le Syndicat des villes et des communes luxembourgeoises (SYVICOL) ont convié les élus communaux les 19 et 23 mai 2015 à deux soirées-débat « Forum DPI ».

Un des objectifs de ces forums était de lancer un appel aux communes de mettre à disposition du gouvernement des bâtiments et des terrains afin d'élargir l'offre de logements, en particulier pour les personnes ayant obtenu le statut de réfugié.

Les forums ont permis aux représentants du ministère de la Famille et de l'Intégration/OLAI, du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse/CASNA et du ministère des Affaires étrangères et européennes/Direction de l'immigration de présenter les procédures de l'accueil des demandeurs de protection internationale (DPI) au Luxembourg et de répondre aux questions pratiques de la part des communes.

Les interventions furent suivies de tables rondes de discussion et d'échanges de bonnes pratiques sur l'accueil et l'hébergement des DPI au niveau local.

Madame Cahen et Monsieur Eicher ont fait appel à la solidarité des communes pour pallier au manque de logements. Madame la Ministre a souligné l'importance d'une politique coordonnée entre les autorités compétentes au niveau national, régional et local.



### Installations sanitaires pour chauffeurs d'autobus

La question des installations sanitaires aux terminus des lignes d'autobus RGTR a fait l'objet de plusieurs réunions avec les syndicats et les autorités compétentes. Sur base d'un inventaire des besoins, il a été retenu lors d'une table ronde du 10 mars 2015 que le ministère du Développement durable et des Infrastructures contactera les communes sur le territoire desquelles les quelque 60 toilettes faisant défaut devraient être installées.

Le SYVICOL se félicite du fait que, par un courrier du 3 décembre 2015, Monsieur le Ministre du Développement durable et des Infrastructures a annoncé une participation financière étatique aux communes mettant en place les installations en question. Celle-ci devrait s'élever à 50% des frais d'investissement, avec un maximum de 25.000.- euros par unité. Les crédits afférents devraient être disponibles à partir de l'exercice budgétaire 2017.

### Responsabilité pénale des élus communaux

Le SYVICOL prend note avec satisfaction du projet de loi n° 6887 portant modification de l'article 3 du Code d'instruction criminelle, déposé par Monsieur le Ministre de la Justice auprès de la Chambre des Députés le 7 octobre 2015.

Cette innovation législative répond à une revendication du SYVICOL, formulée dans sa prise de position du 26 mai 2014, qui consiste à rompre l'unité des fautes civile et pénale. Le principe jurisprudentiel d'unité des deux fautes a, jusqu'ici, incité le juge à retenir la responsabilité pénale de l'auteur d'un dommage afin de ne pas priver la victime de la possibilité d'obtenir réparation sur le plan civil.

Le texte ne rejoint toutefois que partiellement les revendications du SYVICOL, vu que, à ses yeux, il aurait été souhaitable de procéder en parallèle à une modification subséquente de la définition de la faute telle qu'elle figure à l'article 418 du Code pénal. En effet, il est à craindre que la victime, qui pourra dorénavant être indemnisée quel que soit le résultat de l'action pénale, ne recherche la condamnation de la personne présumée responsable à la fois sur le plan civil et pénal, engendrant un accroissement du nombre d'affaires.

## COMITÉ DES RÉGIONS

### Renouvellement des membres du Comité des Régions

Le 12 février 2015, les 350 membres du Comité des Régions, parmi lesquels les membres titulaires de la délégation luxembourgeoise Simone Beissel, Roby Biwer, Agnès Durdu, Ali Kaes et Marc Schaefer, ont entamé un nouveau mandat de 5 ans,

La délégation nationale a désigné Roby Biwer comme représentant au sein du Bureau, l'instance exécutive du comité, et a reconduit Marc Schaefer dans ses fonctions de président de la délégation.

Au cours de cette session plénière constitutive, les membres ont élu Markku Markkula, membre du conseil municipal de Espoo en Finlande, président du CdR pour deux ans et demi. Monsieur Karl Heinz Lambertz, président du Parlement de la Communauté germanophone de Belgique, désigné comme premier vice-président, lui succédera pour la seconde partie de la mandature.

Lors de la session plénière des 3 et 4 juin à Bruxelles, le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, s'est joint aux membres du Comité des Régions pour discuter des priorités de l'Union européenne pour la période 2015-2020. Le Président de la Commission européenne a exprimé son souhait que les villes et les régions « s'associent intimement et étroitement » au Plan d'investissement pour la croissance et l'emploi, annoncé en novembre 2014 par la Commission européenne. Le Président du Comité des Régions, Markku Markkula a insisté sur la nécessité d'impliquer les autorités locales et régionales dès la phase de réflexion sur la mise en œuvre concrète du plan afin de garantir son succès.

### Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union Européenne

En date du 8 juillet 2015, Monsieur le Ministre de l'Intérieur, Dan Kersch, a présenté les priorités de la Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne au Comité des Régions. Le Ministre a encore souligné l'importance que la Présidence attache à la coopération avec l'institution. Au nom de la délégation luxembourgeoise, le Président Marc Schaefer a félicité le Ministre de l'Intérieur pour le programme volontaire et engagé de la Présidence, tout en attirant son attention sur la nécessité de renforcer la cohésion territoriale comme moteur de développement économique, pour remplir l'objectif de relance de la croissance et de l'emploi en Europe.

### Réunion du Bureau du Comité des Régions à Luxembourg

Le Bureau extraordinaire du Comité européen des Régions, qui s'est réuni à Luxembourg les 1<sup>er</sup> et 2 septembre 2015, a rassemblé plus de 150 participants autour du thème « Un nouvel élan pour la coopération transfrontalière ». Monsieur le Secrétaire d'Etat Camille Gira a ainsi présenté aux membres du Comité les propositions de la Présidence luxembourgeoise pour une évolution du cadre réglementaire en vue de faciliter à l'avenir la mise en œuvre concrète des projets de coopération transfrontalière. Le débat s'est poursuivi sur les investissements et les financements transfrontaliers, en présence d'un panel d'experts internationaux. Les participants ont également eu l'occasion de visiter le site de Belval, où le Groupement Européen de Coopération Territoriale Alzette-Belval entend rapprocher les habitants de part et d'autre de la frontière. Les propositions de la Présidence luxem-

bourgeoise afin de renforcer la coopération transfrontalière ont d'ailleurs fait l'objet d'une saisine du Comité européen des Régions.

#### **Avis sur le renforcement de la coopération transfrontalière à l'initiative de la Présidence luxembourgeoise**

Au mois d'octobre 2015, le Comité des Régions a adopté l'avis intitulé « Renforcement de la coopération transfrontalière : un meilleur cadre réglementaire est-il nécessaire ? ». L'avis a été mis à l'ordre du jour à l'initiative de la Présidence luxembourgeoise, qui a fait de l'amélioration de la coopération transfrontalière l'une de ses priorités. La proposition luxembourgeoise vise à bâtir un modèle européen d'accords transfrontaliers, grâce à un instrument qui autorise deux ou plusieurs autorités locales et régionales à se mettre d'accord sur une législation commune en vue de la réalisation de projets transfrontaliers spécifiques.

#### **Avis sur la contribution au bilan de qualité des directives « Oiseaux » et « Habitats »**

Un autre avis marquant, adopté par le Comité des Régions, est celui sur « la contribution au bilan de qualité des directives « Oiseaux » et « Habitats », dont le vice-Président et membre de la délégation luxembourgeoise Roby Biwer était le rapporteur, et dans lequel le Comité européen des Régions plaide pour un maintien, sinon un renforcement de ces directives qui constituent un instrument efficace pour préserver la biodiversité. « Le potentiel de ces directives n'a pas encore été complètement exploité » a souligné Roby Biwer, appelant la Commission européenne à saisir l'occasion de se remettre sur la bonne voie pour réaliser les objectifs de la sauvegarde de la biodiversité que l'Union européenne s'est fixée à l'horizon 2020. Les collectivités locales et régionales ont besoin de temps pour mettre en œuvre les mesures autorisées et imposées par ces directives et dès lors leur réexamen immédiat n'est pas nécessaire, voire même inopportun.

#### **L'exposition « Nature's Luxembourg » à Bruxelles**

La dernière session de l'année 2015 fut l'occasion pour la délégation luxembourgeoise de convier tous les membres du Comité européen des Régions à une réception, marquée par l'inauguration de l'exposition « Nature's Luxembourg » du photographe luxembourgeois Raymond Clément.

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

Les 25 et 26 juin 2015, les élus locaux et régionaux du Comité directeur du Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) se sont réunis à Munich, la délégation luxembourgeoise étant composée de M. Jean-Pierre Klein et M. Pierre Wies.

Tout d'abord, à l'unanimité, les membres du Comité directeur ont approuvé la proposition du Bureau exécutif de reconduire le secrétaire général Frédéric Vallier pour un nouveau mandat de 6 ans.

Ensuite, le maire de Nicosie a invité les élus locaux et régionaux à participer au Congrès des municipalités et régions européennes, qui aura lieu du 20 au 22 avril 2016. Le thème retenu pour cette 26<sup>e</sup> édition « Demain commence aujourd'hui » est une invitation à la réflexion sur l'Europe en 2030 dans une perspective locale et régionale.

Par ailleurs, 13 nouveaux porte-paroles ont été nommés. Ils auront pour mission de défendre les intérêts des municipalités, villes et régions auprès des institutions européennes et à l'international.

Finalement, le CCRE a travaillé avec ses membres sur une série de prises de position et déclarations approuvées par le Comité directeur : TTIP, Climat, Agenda urbain, Paquet « meilleure réglementation ».

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

### **Visite de suivi du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe au Luxembourg**

Du 3 au 5 mars 2015, une délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a effectué une visite de suivi au Luxembourg, pour examiner l'application au Grand-Duché des dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale. En 1987, le Luxembourg fut le tout premier pays à ratifier ce texte et à lui conférer ainsi une valeur supra-législative.

Dans ce contexte, le 3 mars, des discussions ont eu lieu avec le bureau du SYVICOL et les membres de la délégation luxembourgeoise auprès du Congrès, en présence de M. Ronald Mayer, membre luxembourgeois du Groupe d'Experts Indépendants du Congrès. A cette occasion, les représentants du secteur communal ont présenté leurs points de vue sur de nombreux éléments touchant à la situation de la démocratie locale au Luxembourg.

Suite à cette entrevue, la délégation du Congrès a rencontré Monsieur le Ministre de l'Intérieur et Madame Anne Brasseur, Présidente de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, ainsi que les responsables de plusieurs institutions luxembourgeoise.

Finalement, elle s'est déplacée dans les communes de Schengen et de Schuttrange, où elle a rencontré les collègues des bourgmestre et échevins respectifs pour mieux comprendre les réalités de la démocratie locale au Luxembourg.

La visite a donné lieu à la rédaction d'un rapport sur la situation de la démocratie locale au Luxembourg, qui a été adopté par le Congrès lors de sa Session d'octobre 2015 (voir plus bas).

### **Session de mars 2015**

Placée sous le thème « Les réponses locales aux défis des droits de l'homme – migration, discrimination, inclusion sociale », la session a été marquée par des débats sur les collectivités locales et régionales face aux flux de migration, avec les maires de Lampedusa (Italie), Calais (France) et Siirt (Turquie), ainsi que sur « Les réponses à la radicalisation dans les villes et régions d'Europe : combattre le terrorisme, l'antisémitisme, l'islamophobie et le discours de haine » et sur « Les villes contre le terrorisme » avec la participation du maire de Kobane, Syrie, Mustapha Abdi.

Les membres du Congrès ont également examiné les perspectives de dévolution au Royaume-Uni et « L'Ecosse au lendemain du referendum du 18 septembre 2014 », ainsi que « La dimension régionale du processus de décentralisation en Ukraine ».

Plusieurs rapports ont été approuvés, notamment sur les « Droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) : une responsabilité pour les villes et régions d'Europe » et sur « Les cimetières juifs, la responsabilité des collectivités locales ».

Le Congrès a accueilli, lors de cette session, quinze jeunes délégués invités à prendre part à l'ensemble des débats et des réunions.

#### **Session d'octobre 2015 : Rapport sur la démocratie locale au Luxembourg**

Le Congrès a examiné des lignes directrices pour les autorités locales et régionales en matière de prévention de la radicalisation au niveau local, les moyens de lutter contre la féminisation de la pauvreté et les droits des enfants en période d'austérité.

Des débats ont porté entre autres sur les sujets « Réfugiés et migrants – quelle mission pour les pouvoirs locaux et régionaux » et « Les langues minoritaires et régionales en Europe : développements récents, défis et bonnes pratiques ». En outre, il a été profité de la présence de jeunes délégués, dont la luxembourgeoise Lena Hoss, pour se pencher sur des sujets intéressants particulièrement les jeunes : « Développer la participation active des citoyens par un partenariat avec la société civile », « Créer une lingua franca pour les collectivités territoriales et les jeunes » et « Le vote à 16 ans – conséquences sur la participation des jeunes aux niveaux local et régional ».

Pour le SYVICOL, le point saillant de la session était bien-sûr le débat, en présence de Monsieur Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur, et l'adoption d'une Recommandation sur la situation de la démocratie locale au Luxembourg. Celle-ci se base sur un rapport, établi en collaboration avec, entre autres, le SYVICOL, évaluant le respect de la Charte européenne de l'autonomie locale par la législation et la pratique luxembourgeoise.

Dans les conclusions de ce rapport, le Congrès « note l'engagement du Gouvernement, depuis plusieurs années, à poursuivre et à renforcer les efforts de simplification administrative et procédurale au bénéfice du niveau communal [...] ».

Il constate cependant que des difficultés en matière de respect de la Charte continuent à subsister au Luxembourg. Afin d'y remédier, il invite les autorités luxembourgeoises notamment

- a) « à améliorer le dialogue de l'Etat avec les communes et le SYVICOL sur toutes les questions intéressant les communes en formalisant un dialogue régulier coordonné par l'Etat, afin de garantir la pérennité de cette pratique »,
- b) « à réviser la politique du recrutement du personnel pour les communes afin que celles-ci puissent définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter en toute autonomie sans avoir à les soumettre à une approbation ministérielle »,
- c) « à alléger la tutelle administrative des actes des communes en vue de limiter la tutelle à un contrôle pour des motifs de stricte légalité et réviser la tutelle sur les personnes, à savoir l'embauche des fonctionnaires communaux, la révocation des bourgmestres ou échevins et la dissolution du conseil communal »,
- d) « à assurer aux communes des ressources propres suffisantes pour les mettre en capacité d'exercer leurs compétences en tenant compte de l'évolution des missions des communes et des inégalités de revenus entre les communes ».

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises se félicite vivement de ces recommandations, qui se recoupent avec ses propres revendications.

Ainsi, lors de son intervention pendant la session du Congrès où le rapport fut présenté, Monsieur Jean-Pierre Klein, président de la délégation luxembourgeoise auprès du Congrès et 1<sup>er</sup> vice-président du SYVICOL, a rappelé, au nom de l'ensemble de la délégation, la nécessité d'un allègement de la tutelle administrative en général et de la consécration législative du « principe de connexité », selon lequel l'octroi de nouvelles missions aux communes doit aller de pair avec l'attribution de moyens financiers correspondants. Il a interrogé Monsieur le Ministre de l'Intérieur Dan Kersch, qui a assisté à la séance, sur son intention d'augmenter l'autonomie communale particulièrement en matière de politique de personnel, domaine où la tutelle étatique actuelle est exagérée au nom du Congrès. Il a en outre demandé le soutien de Monsieur le Ministre pour la mise en place d'un mécanisme de consultation formalisé des communes, par exemple par le biais de la conclusion d'un accord entre le Gouvernement et le SYVICOL garantissant une meilleure prise en compte des intérêts des communes, en particulier dans la procédure législative et réglementaire.

Le texte intégral de la recommandation du Congrès est joint en annexe.

#### **VISITE DU « ÖSTERREICHISCHER GEMEINDEBUND » LE 15 OCTOBRE 2015**

Le 15 octobre 2015, le SYVICOL a rencontré une délégation du « Österreichischer Gemeindebund », composée de plus de 40 élus communaux, dans les locaux du « Naturpark Our » au Parc Hosingen.

Les discussions avec ses collègues autrichiens ont permis au SYVICOL de se renseigner sur le « Konsultationsmechanismus », système formalisé de consultation des collectivités territoriales unique et à valeur de modèle. Il s'agit d'un accord entre l'Etat, les « Länder » et les communes, qui oblige la partie (« Bund » ou « Land ») qui adopte des normes juridiques entraînant pour les collectivités territoriales de rang inférieur (« Länder » ou communes) de nouvelles charges financières, à consulter celles-ci préalablement et, selon le cas, à les indemniser. Les communes sont représentées dans ces négociations par leurs associations, qui profitent d'ailleurs d'une consécration constitutionnelle.

## IV. CIRCULAIRES AUX COMMUNES

01/2015	22/01/15	Mise à jour de l'annuaire des communes sur notre site Internet
02/2015	27/01/15	Conventions bipartites/tripartites 2015 « Services d'éducation et d'accueil » - Invitation à des réunions d'information
03/2015	31/03/15	Contribution à une étude du Centre Commun de Recherche (CCR-ISPRA) de la Commission européenne sur l'impact de la décentralisation sur l'activité économique
04/2015	30/04/15	Fête de l'Europe
05/2015	05/05/15	Prise de position relative au règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants
06/2015	01/06/15	Convention entre l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg et l'Eglise catholique du Luxembourg concernant la nouvelle organisation des fabriques d'églises
07/2015	04/06/15	Dialogue Citoyen de la Commission européenne
08/2015	19/06/15	Règlement grand-ducal du 14 novembre 2013 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de services d'éducation et d'accueil pour enfants : Annonce de révision du texte et de prolongation de la période transitoire
09/2015	16/07/15	Questionnaire d'EUREGIO sur les projets transfrontaliers des communes luxembourgeoises
10/2015	07/08/15	Débat sur la coopération transfrontalière à l'occasion du Bureau extraordinaire du Comité des Régions à Luxembourg
11/2015	05/10/15	Brochure « Le remembrement urbain comme outil de mobilisation foncière »
12/2015	20/10/15	Les communes face aux défis de la crise des réfugiés
13/2015	10/11/15	Contribution 2016
14/2015	03/12/15	Invitation à une série de workshops dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie nationale de rénovation énergétique des bâtiments

## V. CALENDRIER DES ACTIVITÉS

	Réunion	Sujet
12/01/15	Entrevue du Bureau avec M. François Bausch, ministre du Développement durable et des Infrastructures	Installation sanitaires pour le personnel de conduite aux terminus des lignes d'autobus
19/01/15	Entrevue du Bureau avec une délégation de la Déiereschutzliga	Problématiques des chats errants
19/01/15	<b>Réunion du Bureau</b>	
19/01/15	<b>Réunion du Comité</b>	
04/02/15	<b>Réunion du Bureau et réunion du Comité</b>	
04/02/15	Entrevue du Bureau avec M. Félix Braz, ministre de la Justice	Responsabilité pénale des élus locaux
23/02/15	<b>Réunion du Bureau</b>	
23/02/15	Entrevue du Bureau avec l'ASTI	Coopération en matière d'intégration au niveau local
25/02/15	Entrevue du Bureau avec M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur	Divers
02/03/15	<b>Réunion du Bureau</b>	
03/03/15	Entrevue du Bureau avec une délégation du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe	Monitoring sur la situation de la démocratie locale au Luxembourg
04/03/15	Entrevue du Bureau avec M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur	Divers
26/03/15	Entrevue du Bureau avec Mme Maggy Nagel, ministre du Logement	Réforme du Pacte Logement, GT « aides à la pierre », « Baulückenprogramm »...
30/03/15	<b>Réunion du Bureau</b>	
27/04/15	<b>Réunion du Bureau et du Comité</b>	
04/05/15	Entrevue du Bureau avec Me. Jean Seckler et M. Jean-Pierre Sinner	Fabriques d'églises
04/05/15	Entrevue du Bureau avec des représentants de la FGFC	Réforme dans la fonction publique
04/05/15	Entrevue du Bureau avec M. Vincent Fally, Mme Anne Grossmann, Mme Monique Stirn et M. Marc Zovilé de la police grand-ducale	Bilan et perspectives du système des comités de prévention communaux ou intercommunaux et des comités de concertation régionaux
04/05/15	<b>Réunion du Bureau</b>	
18/05/15	<b>Réunion du Bureau</b>	
18/05/15	Entrevue du Bureau avec M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur	Divers
18/05/15	Entrevue du Bureau avec M. Leo Wagener, vicaire général	Réorganisation des fabriques d'églises
08/06/15	Entrevue du Bureau avec des représentants de l'ALUSEAU	Procédure pour aides financières du Fonds pour la gestion de l'eau



	Réunion	Sujet
08/06/15	<b>Réunion du Bureau</b>	
17/06/15	Entrevue du Bureau avec M. Claude Meisch, ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse	Gratuité de l'accueil et encadrement bilingue pour les jeunes enfants
29/06/15	<b>Réunion du Bureau et du Comité</b>	
29/06/15	Entrevue du Bureau avec Mme Lydia Mutsch, ministre de l'Egalité des chances	Candidatures du sexe sous-représenté aux élections communales - initiative Gouvernement - SYVICOL
13/07/15	Entrevue du Bureau avec des représentants de la FNCTTFEL	Réforme dans la Fonction publique
13/07/15	Entrevue du Bureau avec « Votum Klima »	Projet « Eis Gemeng-beSONNeg gudd »
13/07/15	Entrevue du Bureau avec des représentants du ministère du Développement durable et des Infrastructures et de l'Administration de l'Environnement	Projet de loi sur la protection des sols
13/07/15	<b>Réunion du Bureau</b>	
21/09/15	<b>Réunion du Bureau</b>	
21/09/15	Entrevue du Bureau avec l'OAI	
28/09/15	<b>Réunion du Bureau et du Comité</b>	
12/10/15	<b>Réunion du Bureau</b>	
12/10/15	Entrevue du Bureau avec M. Henri Kox	Budget de l'Etat 2016 & réforme des finances communales
14/10/15	Entrevue avec M. Camille Gira, Secrétaire d'Etat au Développement durable et aux Infrastructures	Présentation du projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles
19/10/15	Entrevue du Bureau avec l'AGE et l'ALUSEAU	Projets de règlements-type relatifs à l'eau
05/11/15	<b>Réunion du Bureau</b>	
05/11/15	Entrevue du Bureau avec la Direction de l'aménagement communal et du Développement urbain du ministère de l'Intérieur	Présentation du portail électronique des plans d'aménagement généraux des communes luxembourgeoises
09/11/15	<b>Réunion du Comité</b>	
09/11/15	Entrevue du Bureau avec des représentants des syndicats de communes actifs dans le domaine de la protection de la nature	Avant-projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles
30/11/15	<b>Réunion du Bureau</b>	
03/12/15	Entrevue du Bureau, avec Mme Lydia Mutsch, ministre de l'Egalité des chances	Candidatures du sexe sous-représenté aux élections communales
14/12/15	<b>Réunion du Bureau et du Comité</b>	
21/12/15	Entrevue du Bureau, avec M. Camille Gira. Secrétaire d'Etat au Développement durable et es ressources naturelles et aux Infrastructures	Avant-projet de loi protection de la nature

## VI. COMMUNIQUÉS DE PRESSE

Date	Sujet
24/04/15	Accueil de demandeurs de protection internationale au Luxembourg : les communes ni indifférentes, ni inactives
10/09/15	L'accueil de réfugiés, une responsabilité morale partagée : Appel au soutien des communes et à la solidarité de la population
23/10/15	La démocratie locale au Luxembourg
25/11/15	Réglementation du port de la Burqa - responsabilité communale ou nationale ?
03/12/15	Fermeture projetée de plus d'une trentaine de bureaux de postes : pour une prise en compte de l'impact sur la qualité de vie dans les communes !
21/12/15	Réorganisation territoriale de la Police grand-ducale

## LA DÉMOCRATIE LOCALE AU LUXEMBOURG, RECOMMANDATION DU CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DU 21 OCTOBRE 2015

**Chambre des pouvoirs locaux**  
**29<sup>e</sup> SESSION**  
**Strasbourg, 20-22 octobre 2015**  
**CPL/2015(29)5FINAL**  
**21 octobre 2015**

### La démocratie locale au Luxembourg

Commission de monitoring

Rapporteurs<sup>52</sup> : Dorin CHIRTOACĂ, République de Moldova  
 (L, PPE/CCE)

Marianne HOLLINGER, Suisse (L, GILD)

### Résumé

Le présent rapport de suivi sur la démocratie locale au Luxembourg est le deuxième depuis la ratification de la Charte par ce pays en 1987. Il y est pris note de l'engagement du Gouvernement, depuis plusieurs années, à poursuivre et à renforcer les efforts de simplification administrative et procédurale au bénéfice du niveau communal et de ces citoyens, notamment dans le domaine législatif comprenant le regroupement de l'ensemble de modifications normatives, avec impact au niveau local, dans un seul projet de loi « Omnibus » et dans le domaine des marchés publics. L'abolition des districts et la bonne pratique en matière de modification des limites territoriales qui se réalisent de manière volontaire et suite à une consultation par référendum des électeurs des communes concernées sont autant de mesures favorables au secteur communal.

Les rapporteurs soulignent la nécessité de délimiter clairement les compétences entre l'Etat et les communes, d'alléger la tutelle administrative des actes des communes en vue de limiter la tutelle à un contrôle pour des motifs de stricte légalité et d'assurer aux communes des ressources propres suffisantes pour les mettre en capacité d'exercer leurs compétences en tenant compte de l'évolution des missions des communes et des inégalités de revenus entre les communes. De même, le Gouvernement est invité à réviser la politique de recrutement du personnel pour les communes afin que celles-ci puissent définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter en toute autonomie sans avoir à les soumettre à une approbation ministérielle. La formalisation de la procédure de consultation du SYVICOL par l'Etat qui coordonnerait l'ensemble de la concertation, fait partie des recommandations afin de pérenniser cette pratique, notam-

ment sur toutes les questions d'intérêt pour les communes. Enfin, le Gouvernement est invité à signer et ratifier, dans un avenir proche, le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

### RECOMMANDATION 380(2015)<sup>53</sup>

#### 1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

- a. à l'article 2, paragraphe 1.b. de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 relative au Congrès, selon lequel un des buts du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;
- b. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire CM/Res(2011)2 relative au Congrès, selon lequel « le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale » ;
- c. à la Résolution 307 (2010) REV2 sur les modalités de suivi des obligations et des engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe au titre de leur ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale ;
- d. à l'exposé des motifs ci-joint sur la démocratie locale au Luxembourg.

#### 2. Le Congrès rappelle que :

- a. le Luxembourg a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122, ci-après, « la Charte ») dans toutes ses dispositions, le 15 octobre 1985 et l'a ratifiée le 18 mars 1987. La Charte est entrée en vigueur au Luxembourg le 1er septembre 1988 ;
- b. le Luxembourg n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) ;
- c. la Commission de suivi a décidé d'examiner la situation de la démocratie locale au Luxembourg et le respect, par ce pays, de la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle a chargé Dorin

<sup>52</sup> L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions  
 PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès  
 SOC : Groupe socialiste  
 GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique  
 CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens  
 NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

<sup>53</sup> Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 21 octobre 2015 et adoption par le Congrès le 22 octobre 2015, 3<sup>e</sup> séance (voir le document CPL/2015(29)5FINAL, exposé des motifs), rapporteurs : Dorin CHIRTOACĂ, République de Moldova (L, PPE/CCE) et Marianne HOLLINGER, Suisse (L, GILD).

Chirtoacă, République de Moldova (L, PPE/CCE) et Marianne Hollinger, Suisse (L, GILD), de préparer et de soumettre au Congrès, en tant que rapporteurs, le rapport sur la démocratie locale au Luxembourg<sup>54</sup> ;

- d. la délégation du Congrès a effectué la visite de suivi du 3 au 5 mars 2015, au Luxembourg, Schengen et Schuttrange. Lors de cette visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de SYVICOL et des experts, des bourgmestres, des représentants du gouvernement, des représentants de la Chambre des députés, du Conseil d'Etat, de la Cour Constitutionnelle et du Médiateur.

3. Le Congrès souhaite remercier la Représentation Permanente du Luxembourg auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de ces visites pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation.

4. Le Congrès note avec satisfaction :

- a. l'engagement du Gouvernement, depuis plusieurs années, à poursuivre et à renforcer les efforts de simplification administrative et procédurale au bénéfice du niveau communal et de ces citoyens, notamment dans le domaine législatif comprenant le regroupement de l'ensemble de modifications normatives, avec impact au niveau local, dans un seul projet de loi « Omnibus » et dans le domaine des marchés publics;
- b. l'allègement du contrôle administratif grâce à la circulaire n°2867 du 7 juillet 2010 qui énumère toute une série d'actes du niveau communal qui dorénavant ne sont plus à soumettre à l'approbation du Ministre de l'Intérieur;
- c. l'abolition des districts, mesure qui répond à une revendication de longue date du secteur communal. La loi du 2 septembre 2015 portant abolition des districts a été votée par la Chambre des Députés le 7 juillet 2015 avec entrée en vigueur le 3 octobre 2015 ;
- d. la référence à la Charte européenne de l'autonomie locale dans les avis du Conseil d'Etat;
- e. la bonne pratique en matière des changements des limites territoriales qui se réalisent de manière volontaires et suite à une consultation par référendum des électeurs des communes concernées. L'exemple luxembourgeois constitue clairement une bonne pratique qui mériterait d'être connue dans d'autres Etats membres qui mènent une réflexion sur des projets de fusion.

5. Le Congrès note avec préoccupation ce qui suit :

- a. les difficultés existant en matière de répartition de compétences entre l'Etat et les communes;
- b. le respect partiel du principe de consultation des communes sur toutes les questions qui les concernent directement;
- c. le pouvoir réglementaire de l'organisation interne des services des communes luxembourgeoises, à savoir le recrutement du personnel soumis à une approbation préalable du Ministère de l'Intérieur ;

- d. la tutelle administrative des actes et sur les personnes des collectivités locales qui est parfois excessive;
- e. les difficultés des autorités locales quant au système de financement local qui ne tient pas toujours compte de l'évolution des missions des communes et des inégalités de revenus entre les communes;
- f. la non révision des valeurs unitaires de l'impôt foncier depuis 1941, qui représentent un manque à gagner pour les collectivités locales.

6. Au vu de ce qui précède, le Congrès demande au Comité des Ministres d'inviter les autorités luxembourgeoises:

- a. à délimiter clairement les compétences entre l'Etat et les communes (article 4, paragraphe 1 et article 4, paragraphe 2 de la Charte);
- b. à améliorer le dialogue de l'Etat avec les communes et le SYVICOL sur toutes les questions intéressant les communes en formalisant un dialogue régulier coordonné par l'Etat, afin de garantir la pérennité de cette pratique (article 4, paragraphe 6 de la Charte);
- c. à réviser la politique du recrutement du personnel pour les communes afin que celles-ci puissent définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter en toute autonomie sans avoir à les soumettre à une approbation ministérielle (article 6 de la Charte);
- d. à alléger la tutelle administrative des actes des communes en vue de limiter la tutelle à un contrôle pour des motifs de stricte légalité et réviser la tutelle sur les personnes, à savoir l'embauche des fonctionnaires communaux, la révocation des bourgmestres ou échevins et la dissolution du conseil communal (article 8, paragraphe 3 de la Charte);
- e. à assurer aux communes des ressources propres suffisantes pour les mettre en capacité d'exercer leurs compétences en tenant compte de l'évolution des missions des communes et des inégalités de revenus entre les communes (article 9, paragraphe 1 et article 9, paragraphe 2 de la Charte);
- f. à revoir les valeurs unitaires de l'impôt foncier en tenant compte des prix réels de l'immobilier afin de restaurer les revenus des communes (article 9.3 de la Charte);
- g. à assurer aux communes des recettes stables, prévisibles et suffisamment diversifiées pour leur permettre d'assumer leurs compétences quel que soit la conjoncture économique (article 9, paragraphe 4 de la Charte) ;
- h. à revoir les critères et les formules de péréquation en tenant compte de la taille des communes (article 9, paragraphe 5 de la Charte);
- i. à envisager dans un futur proche la signature et la ratification du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

<sup>54</sup> Dans leurs travaux, les rapporteurs ont été assistés par le professeur Konstantinos Tsimaras, consultant, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par le secrétariat du Congrès.

7. Le Congrès invite le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à prendre en considération la présente recommandation sur la démocratie locale au Luxembourg, ainsi que son exposé des motifs, dans ses activités relatives à cet Etat membre.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### 1. Introduction : But et portée de la visite, mandat

Conformément à l'article 2 de la Résolution statutaire CM/Res (2011)2 du Comité des Ministres, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (ci-après « le Congrès ») prépare régulièrement des rapports sur la situation de la démocratie locale et régionale dans les Etats membres et les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe.

Le Luxembourg a adhéré au Conseil de l'Europe le 5 mai 1949. C'est un pays fondateur de l'Organisation. Le 15 octobre 1985, le Luxembourg a signé la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122, ci-après dénommée « la Charte ») dans toutes ses dispositions. Il est le premier pays à ratifier ce texte le 18 mars 1987. La Charte est entrée en vigueur à son égard le 1 septembre 1988.

Le Luxembourg a adhéré à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106) et au Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 159). Le Luxembourg n'a pas signé le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207).

La recommandation précédente sur la démocratie locale au Luxembourg a été adoptée par le Congrès en 2005 (Recommandation 172(2005)).

Une visite a été effectuée par une délégation du Congrès en Luxembourg du 3 au 5 mars 2015, au Luxembourg, Schengen et Schuttrange, afin d'examiner la situation de la démocratie locale dans ce pays à la lumière de la Charte. La commission de suivi a nommé Dorin Chirtoacă, République de Moldova (L, PPE/CCE) et Marianne Hollinger, Suisse (L, GILD) en tant que rapporteurs et les a chargés de rédiger et de soumettre au Congrès un rapport sur la démocratie locale au Luxembourg.

Lors de cette visite, la délégation du Congrès a rencontré des représentants de SYVICOL et des experts, des bourgmestres, des représentants du gouvernement, des représentants de la Chambre des députés, du Conseil d'Etat, de la Cour Constitutionnelle et du Médiateur. Les programmes détaillés de cette visite figure en annexe au présent rapport.

Les rapporteurs souhaitent remercier la Représentation Permanente du Luxembourg auprès du Conseil de l'Europe ainsi que tous les interlocuteurs rencontrés lors de ces visites pour leur disponibilité et pour les informations qu'ils ont aimablement fournies à la délégation.

### 2. Informations institutionnelles / situation politique interne et élections

Situé entre la Belgique, la France et l'Allemagne, le Grand-Duché de Luxembourg forme un état indépendant en vertu de l'article 67, alinéa 2 de l'Acte final du Congrès de Vienne de 1815 ; il a fait partie de la Confédération germanique jusqu'à la dissolution de celle-ci en 1866. L'autonomie du Grand-Duché de Luxembourg a été reconnue par son monarque, le Roi des Pays-Bas et Grand-Duc de Luxembourg, lors de la signature du traité de Londres du 19 avril 1839. Le Luxembourg étant auparavant officiellement administré jusqu'à cette date comme une province néerlandaise<sup>55</sup>.

Le Luxembourg est un état démocratique, libre, indépendant et indivisible. En vertu de la Constitution, la puissance souveraine réside dans la nation, ce qui signifie que tout pouvoir institué est l'expression de la volonté du peuple.

La première Constitution a été rédigée en 1841, deux ans après l'indépendance du pays en 1839, suivie des Constitutions de 1848 et 1856. La Constitution actuelle date du 17 octobre 1868. Le texte de la Constitution actuelle a connu un grand nombre de révisions depuis lors. La révision d'ensemble de la Constitution s'inscrit dans la suite des démarches initiées le 21 avril 2009 par le dépôt d'une proposition de révision de la Constitution, par la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle à la Chambre des députés. Parmi les modifications proposées par cette Commission, il y a lieu de relever celles concernant le Chapitre 10 de la Constitution sur les communes, qui prévoit l'obligation pour l'Etat de faire en sorte que les collectivités territoriales disposent de moyens adéquats pour s'acquitter de leurs missions.

L'article 33 de la Constitution dispose que "Le Grand-Duc est le Chef de l'Etat, symbole de son unité et garant de l'indépendance nationale. Il exerce le pouvoir exécutif conformément à la Constitution et aux lois du pays". Depuis son avènement au trône le 7 octobre 2000, c'est le Grand-Duc Henri qui est le Chef de l'Etat. Le statut du Chef de l'Etat est caractérisé par le caractère représentatif de sa fonction, la constitutionnalité de ses pouvoirs, l'inviolabilité de sa personne et l'absence de responsabilité politique. Le caractère représentatif du Grand-Duc repose sur l'inscription dans la Constitution du principe de dévolution héréditaire de la couronne.

Le Luxembourg est une démocratie parlementaire sous la forme de monarchie constitutionnelle, c'est-à-dire le type de régime politique qui reconnaît le monarque héréditaire comme Chef de l'Etat, mais dont les pouvoirs sont limités par une norme juridique supérieure, la Constitution, à laquelle le Chef de l'Etat est soumis à l'instar des autres pouvoirs. Conformément à l'article 32 de la Constitution, le Grand-Duc dispose des seuls pouvoirs que la Constitution et les lois lui confient expressément. En d'autres termes, le Grand-Duc ne peut agir que dans un cadre prescrit et strictement délimité. C'est dans cette optique que le Grand-Duc, lors de son accession au trône, prête le serment prévu à l'article 5 de la Constitution devant les représentants de la nation. La Constitution place le Chef de l'Etat en dehors et au-dessus des partis politiques et garantit ainsi son impartialité. Le Grand-Duc ne peut donc pas agir seul et n'assume aucune responsabilité politique. Ainsi tout acte juridique de sa part doit être contresigné par au moins un membre du Gouvernement qui, par ce contresignement, assume la responsabilité politique de l'acte posé.

<sup>55</sup> cf. article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de la Loi fondamentale du Royaume des Pays-Bas du 24 août 1815.

Le Parlement luxembourgeois est unicaméral. Le pouvoir législatif est exercé par la Chambre des députés composée de 60 députés élus pour 5 ans au suffrage secret, universel, direct et à la proportionnelle. Le rôle institutionnel de la Chambre des députés est défini dans un cadre juridique qui s'organise autour de la Constitution et du Règlement de la Chambre. Les missions de pouvoir législatif et de contrôle du Gouvernement attribuées à l'institution garantissent la vie démocratique du pays. Selon la Constitution, la Chambre des députés possède des attributions en matière financière et a un droit de regard sur les actes du gouvernement. Les rapporteurs ont été informés que les avis des représentants des élus locaux (SYVICOL) sont désormais systématiquement publiés, en tant que documents de travail, à la Chambre des députés. Cela n'était pas le cas avant, il s'agit donc d'un progrès qui mérite d'être souligné.

Le pouvoir judiciaire est exercé par les cours et tribunaux. La Constitution déclare la séparation des pouvoirs en rendant les cours et tribunaux indépendants dans l'exercice de leurs fonctions. Il y a une Cour Constitutionnelle ainsi que deux ordres de juridictions: l'ordre judiciaire (Justices de Paix, tribunaux d'arrondissement et Cour supérieure de justice) et l'ordre administratif (Tribunal administratif, Cour administrative).

Le Conseil d'Etat, dont la création remonte à la révision constitutionnelle de 1856, est une institution appelée à donner son avis sur tous les projets et propositions de loi, ainsi que pour toutes autres questions qui lui auraient été déférées par le gouvernement ou par les lois et les avis sur les projets de règlements grand-ducaux. Sa loi organique investit explicitement le Conseil d'Etat de l'examen a priori de la conformité des projets et propositions de loi à la Constitution, aux conventions et aux traités internationaux ainsi qu'aux principes généraux de droit. Il est intéressant de noter que le Conseil d'Etat se trouve investi d'un quasi-droit de veto. En effet, tous les projets et propositions de loi doivent subir deux votes successifs de la Chambre des députés sur l'ensemble de la loi. Entre les deux votes, il doit y avoir un intervalle de trois mois au moins. Toutefois, la Chambre peut dispenser les textes du second vote, mais cette dispense ne devient effective que si le Conseil d'Etat se déclare d'accord, ce qui, en pratique, est le plus souvent le cas. S'il arrive de temps en temps que le Conseil d'Etat se trouve amené à refuser de dispenser une loi d'un second vote, c'est notamment quand il estime que le texte voté est incompatible avec l'ordre constitutionnel, avec les normes de droit international ou avec les principes généraux du droit. Il y aura alors un intervalle d'au moins trois mois entre le premier et le deuxième vote constitutionnel de la Chambre.

La ville de Luxembourg est la capitale et le siège du gouvernement. Luxembourg a constitué la première place de travail des institutions communautaires. Le 10 août 1952, les travaux y ont effectivement commencé. La capitale demeure toujours le siège des institutions juridictionnelles et financières de l'Union Européenne.

Le Luxembourg possède trois langues officielles : le luxembourgeois, le français et l'allemand auxquelles s'ajoutent les langues des résidents étrangers dont 15% sont d'origine portugaise.

Situation politique interne et élections

Le gouvernement, issu des élections législatives du 20 octobre 2013, est un gouvernement de coalition entre le Parti démocratique, le Parti ouvrier socialiste luxembourgeois et les Verts. Le gouvernement assermenté le 4 décembre 2013 est composé :

- d'un Premier ministre;
- d'un Vice Premier ministre;
- de 13 membres ayant le titre de ministre;
- trois secrétaires d'Etat.

Les élections législatives du 20 octobre 2013 qui ont compté une participation de 91.2%, ont donné lieu à une représentation de ces différents partis politiques :

- Parti chrétien-social (CSV) : 33,7% et 23 députés
- Parti ouvrier socialiste luxembourgeois (LSAP) : 20,3% et 13 députés
- Parti démocratique (PD) : 18,3% et 13 députés
- Les Verts : 10,1% et 6 députés
- Parti réformiste d'alternative démocratique (ADR) : 6,6% et 3 députés
- La Gauche : 4,9% et 2 députés

Les élections communales sont déterminées par la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Les élections communales ont lieu tous les 6 ans. Les dernières élections communales ont eu lieu le 9 octobre 2011. Les conseillers communaux sont élus directement par les électeurs de la commune. Le Grand-Duché compte, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, 105 communes, qui forment chacune une seule et unique circonscription électorale. Chaque commune luxembourgeoise dispose d'un conseil communal duquel ressort le collège des bourgmestre et échevins. Le vote est obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales. Les électeurs ne peuvent pas se faire remplacer. Ceux qui se trouvent dans l'impossibilité de prendre part au scrutin doivent faire connaître leurs motifs d'abstention au procureur d'Etat territorialement compétent, avec les justifications nécessaires. L'abstention non justifiée est punie d'une amende. La sanction s'aggrave en cas de récidive.

Sont excusés de droit les électeurs qui au moment de l'élection habitent une autre commune que celle où ils sont appelés à voter et les électeurs âgés de plus de 75 ans. Les non-Luxembourgeois, ressortissants de l'Union européenne ou non, qui résident au Grand-Duché de Luxembourg pendant cinq années au moins au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale, ont le droit de voter et de se faire élire aux élections communales sans perdre le droit de vote dans la commune de leur pays d'origine.

### 3. Rapports et recommandations précédents

La première visite de suivi sur la situation de la démocratie locale au Luxembourg a donné lieu à l'adoption de la Recommandation 172 (2005). Cette recommandation demandait aux autorités nationales : a) de prendre des initiatives pour renforcer les compétences locales dans d'autres domaines comme l'ordre public, éducation, l'aménagement du territoire, b) d'introduire une procédure de désignation directe du bourgmestre par le conseil communal, c) d'étudier la faisabilité de la professionnalisation des exécutifs communaux, d) d'envisager une meilleure organisation de la coopération intercommunale, e) que, de manière générale, la situation financière des collectivités locales fasse objet d'un certain nombre d'amélioration afin de renforcer l'influence des collectivités locales sur leurs propres ressources, f) de procéder à des regroupements

de communes et de choisir la voie du développement de la coopération intercommunale, g) la création d'une base légale rendant obligatoire la consultation des communes par l'intermédiaire de leurs associations, h) la modernisation des 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.

Selon l'avis du SYVICOL - association qui représente les autorités locales au Luxembourg, l'autonomie locale ne s'est pas améliorée depuis l'adoption de la recommandation 172(2005) du Congrès. Ainsi, le SYVICOL met en évidence les aspects suivants :

- Une réduction de l'autonomie des communes en matière d'aménagement communal

Suite à une réforme législative, l'article 2 de loi modifiée du 19 juillet 2004 définit les objectifs en matière d'aménagement communal de façon très générale ce qui laisserait une importante marge d'interprétation. Les décisions des autorités communales concernant les plans d'aménagement généraux et particuliers étant soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur, celui-ci dispose donc d'une marge de manœuvre considérable lorsqu'il fonde sa décision sur les dispositions de l'article en question. D'autres lois promulguées par la suite ont également eu des répercussions sur l'aménagement communal, notamment celle du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et celle du 19 décembre 2008 relative à l'eau. De même, par son arrêt 111/2014 du 20 juin 2014, la Cour Constitutionnelle a interprété de manière extensive les pouvoirs du ministre de l'Intérieur en lui reconnaissant « un pouvoir de réformation dans le cadre de l'adoption et de l'approbation de plans d'aménagement communaux, plus particulièrement lorsque le ministre statue sur les réclamations portées devant lui dans le cadre de l'aplanissement des difficultés ».

Le SYVICOL a informé la délégation que de manière générale, les textes de cette réforme législative, ont soumis les plans d'aménagement à des conditions supplémentaires, parfois même contradictoires, et ont contribué à rétrécir la marge de manœuvre des communes. En outre, s'ajoute à cela une lourdeur administrative qui vient compliquer la gestion de ces questions.

- Une perte de compétences en matière scolaire

Dans le domaine de l'enseignement, la loi modifiée du 6 février 2009 a entraîné une réduction des compétences des communes. Le mérite de cette loi est d'avoir introduit une séparation plus claire des compétences, les communes étant depuis lors responsables des infrastructures et des frais de fonctionnement, alors que l'Etat est en charge du volet pédagogique. Il reste que la réduction des compétences des communes ne fut pas accompagnée d'une diminution de leur participation financière dans les frais de personnel, participation qui continue à être déduite d'office des recettes du Fonds Communal de Dotation Financière.

- Le transfert de compétences en matière de services de secours à un établissement public

Selon l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, il incombe à chaque commune de mettre à la disposition de ses habitants un service d'incendie et de sauvetage. Parallèlement (et complémentaiement), il existe une division de la protection civile de l'Administration des services de secours, organisée et financée entièrement par l'Etat. Depuis 2004, ces deux branches forment deux divisions de l'Administration des Services de Se-

cours. Si l'Etat a depuis longtemps pris une influence croissante dans les services d'incendie et de sauvetage (au niveau organisationnel et par une politique de subvention, notamment) ceux-ci sont restés néanmoins des services essentiellement communaux. Ce dualisme sera balayé avec la réforme annoncée des services de secours, dans le cadre de laquelle il est prévu de fusionner les deux branches actuelles au sein d'un établissement public regroupant l'Etat et les communes. S'il s'agit indubitablement d'une perte de compétences pour les communes, le SYVICOL ne s'oppose pas en principe à une organisation centrale et nationale des services de secours. Pour autant, de nombreuses modalités restent à définir, notamment la participation future du secteur communal aux niveaux décisionnel et financier. Les rapporteurs ont entretemps été informés par le Ministère de l'intérieur, dans le cadre de la procédure de consultation avec les autorités nationales, que depuis la visite de la délégation du Congrès, la réforme des services de secours s'est concrétisée par la présentation d'un avant-projet de loi par le Ministre de l'Intérieur. Préalablement soumis pour avis au SYVICOL, lequel avait critiqué le délai de consultation (3 semaines) et son contenu qu'il considérait comme risquant de conduire à « une étatisation des services de secours », ce projet avait été adopté en sa séance du 31 juillet 2015 par le Conseil de gouvernement et déposé à la Chambre des députés le 18 août 2015. Le projet propose la création d'un établissement public à caractère administratif dénommé "Corps grand-ducal d'incendie et de secours (CGDIS)" comme nouvelle structure d'accueil des services de secours. Il s'agit d'une coopération intense entre l'Etat et les communes, qui se partagent la responsabilité pour les services de secours au Luxembourg. Cette structure unique permet une gestion intégrée, efficace et efficiente de tous les aspects concernant l'organisation des services de secours (opérationnels, techniques, administratifs et financiers). Des synergies permettent d'éviter des doubles emplois et de dépasser l'actuelle distinction entre protection civile et services d'incendie et de sauvetage communaux. La structure unique permet un financement plus équitable des services de secours avec une répartition des coûts entre les différents acteurs en tenant compte des besoins réels et des priorités fixées par le plan national d'organisation des secours.

- Une baisse constante des recettes non affectées par rapport aux subventions

Selon le SYVICOL, les constats faits en 2004 restent d'actualité. S'agissant des recettes attribuées aux communes, la part des recettes non affectées est en baisse par rapport aux subventions, ce qui se traduit par une perte d'autonomie communale. Certaines de ces subventions sont par ailleurs plafonnées à un montant fixe, et ne seraient pas adaptées à l'évolution du coût de la vie.

- Des mesures de simplification administrative et d'allègement du contrôle

Les seuils prévus aux articles 106 et 173ter de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, qui désignent l'enjeu financier au-dessus duquel certaines délibérations des conseils communaux sont soumises à approbation du ministre de l'Intérieur, ont été augmentés de façon substantielle par les règlements grand-ducaux du 23 avril 2004 et du 3 août 2009. Une certaine simplification est à noter également dans le domaine des marchés publics. Ainsi, par un règlement grand-ducal du 18 mars 2009, les seuils en-dessous desquels le recours à des procédures plus simples est possible ont été relevés. Le même texte a apporté aussi des simplifications au niveau procédural. Le ministre de l'Intérieur a

également su favoriser la simplification administrative par voie de simple circulaire. Un des meilleurs exemples de cette manière de procéder est le circulaire no. 2867 du 7 juillet 2010, qui énumère les dossiers qui ne sont plus soumis à l'approbation du Ministre de l'Intérieur. Plus récemment, le 11 août 2014, un projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés qui vise l'abolition des districts et qui s'inscrit dans le programme de simplification administrative. La loi portant abolition des districts a été votée par la Chambre des Députés le 7 juillet 2015<sup>56</sup>. Son entrée en vigueur est fixée au 3 octobre 2015. Le SYVICOL s'est félicité de l'abolition des districts, qui répond d'ailleurs à une revendication de longue date du secteur communal. Cela étant, le SYVICOL regrette que cette réforme n'apporte aucun allègement de la tutelle administrative, alors même que celle-ci figurait parmi les points soulevés dans la Recommandation 172(2005). Enfin, il faut mentionner le projet de loi dit « Omnibus », déposé le 16 juillet 2014 auquel le SYVICOL a participé en étant dûment consulté par le Gouvernement. Ce projet prévoit la modification de nombreuses lois, toujours dans le but de simplification administrative. Les communes en profiteront surtout au niveau de l'aménagement communal au sens large.

#### 4. Respect des obligations et engagements

##### 4.1. Niveau de réception de la Charte

Comme il a été souligné ci-dessus, le Luxembourg est le premier pays à avoir ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale, par la loi du 18 mars 1987. Aux termes de l'article 49 bis de la Constitution « l'exercice d'attributions par la Constitution aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire peut être temporairement dévolu par Traité à des institutions de droit international ». Par conséquent, les conventions internationales doivent être ratifiées au moyen d'une loi pour faire partie intégrante du droit interne du Luxembourg. Elles prévalent sur toute autre disposition législative contraire. En cas de conflit entre une norme de droit interne et une norme de droit internationale ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne, la règle établie par le Traité doit prévaloir<sup>57</sup>.

Le principe de l'autonomie locale tel qu'affirmé par la Charte européenne de l'autonomie locale est reconnu et admis dans la législation interne, notamment à l'article 107, paragraphe 1, de la Constitution : « Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. (...) »

En outre, le Conseil d'Etat, dans ses avis concernant l'autonomie communale, fait régulièrement référence (de manière implicite ou explicite) à la Charte européenne de l'autonomie locale.

La Charte a été utilisée en plusieurs occasions en tant que norme juridique et pour le contrôle juridictionnel de la législation notamment sur le contrôle budgétaire de la gestion communale<sup>58</sup>, sur l'intérêt général communal<sup>59</sup> et sur le contrôle étatique<sup>60</sup> par rapport à une décision communale de recruter un employé.

<sup>56</sup> Suite à l'adoption de cette loi, les rapporteurs ont décidé de ne pas maintenir dans le présent rapport, les développements initialement prévus sur les commissaires de districts.

<sup>57</sup> Conseil d'Etat, 21 novembre 1984, pas.26, p.174

<sup>58</sup> Cour administrative 6-11-1997, n°9598

<sup>59</sup> Tribunal administratif 26-3-2001, n°12335 et Cour administrative 13-12-2001 n°13407C

<sup>60</sup> Cour administrative 22-3-2007 n°22256C

<sup>61</sup> Il est à noter que la loi du 13 décembre 1988 a remplacé la loi du 24 février 1843 qui est restée longtemps la charte communale. L'organisation des communes luxembourgeoises s'est construite essentiellement sur la législation révolutionnaire française. Le décret français du 17 septembre 1789 relatif à la constitution de municipalités était le fondement juridique de la législation communale luxembourgeoise.

##### 4.2. Développements constitutionnels et législatifs

L'organisation des communes est fondée sur le principe de la décentralisation qui trouve son expression dans l'article 107 de la Constitution et dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. L'article 107 de la Constitution luxembourgeoise dispose que « les communes forment des collectivités autonomes à base territoriale possédant la personnalité juridique et gérant leurs organes, leurs patrimoine et leurs intérêts propres. » Le même article prévoit : a) un conseil communal élu directement par les habitants, b) un collège de bourgmestre et d'échevins choisis par les conseillers communaux et dispose que la loi règle les attributions de la commune et la surveillance de la gestion communale. Les attributions essentielles des conseils communaux (établissement annuel du budget, arrêté des comptes communaux, fixation des impositions communales, confection des règlements communaux). La Constitution en conférant aux communes l'autonomie communale, c'est-à-dire le droit de gérer elles-mêmes les intérêts exclusivement locaux, prévoit en même temps le contrôle de la gestion communale. Ce contrôle, appelé « tutelle administrative » est exercé par le Grand-Duc et le Ministre de l'Intérieur.

Les dispositions de la Constitution ont été transposées par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988<sup>61</sup> qui se traduit, en outre par la clause de compétence générale inscrite à l'article 28, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi communale qui dispose que : « le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal ». La compétence communale est toutefois limitée à la fois par la compétence de l'Etat (prééminence de l'intérêt général national sur l'intérêt général communal) et par la compétence naturelle de l'initiative privée (par exemple, celle découlant pour les particuliers de la liberté de commerce et d'industrie).

La dénomination de « ville » est attribuée par la loi, c'est-à-dire que le législateur clarifie dans le texte législatif quelles agglomérations sont dénommées « villes ». Aux termes de l'article 3 de la loi communale, le changement de nom d'une commune ne peut également se faire que par une loi, sur la demande du conseil communal. Il est à noter que la fusion des communes au Luxembourg est volontaire et se fait par une loi spéciale.

##### 4.3. Collectivités locales : structures territoriales et compétences

###### 4.3.1. Structures territoriales

Le Luxembourg est divisé en 105 communes. L'Etat luxembourgeois ne connaît ni départements, ni régions, de sorte que la commune est la seule application du principe de la décentralisation territoriale. Du point de vue administratif, la commune forme une collectivité autonome, à base territoriale, possédant la personnalité juridique.



Dans chaque commune, il y a un corps communal, qui se compose du conseil communal qui représente la commune, du collège des bourgmestre et échevins, et du bourgmestre (article 4 de la loi communale).

#### **Le conseil communal**

Le conseil communal dans chaque commune est élu directement par les habitants de la commune (article 107, paragraphe 2) de la Constitution et article 5bis de la loi communale). Le nombre des membres du conseil communal est fonction de celui des habitants de la commune.

Selon l'article 5 de la loi communale, les conseils communaux, y compris les membres du collège des bourgmestre et échevins, sont composés :

- de 7 membres dans les communes dont la population ne dépasse pas 999 habitants ;
- de 9 membres dans les communes de 1.000 à 2.999 habitants ;
- de 11 membres dans les communes de 3.000 à 5.999 habitants ;
- de 13 membres dans les communes de 6.000 à 9.999 habitants ;
- de 15 membres dans les communes de 10.000 à 14.999 habitants ;
- de 17 membres dans les communes de 15.000 à 19.999 habitants ;
- de 19 membres dans les communes de 20.000 habitants et plus ;
- de 27 membres dans le conseil communal de la Ville de Luxembourg.

La fixation du nombre des conseillers communaux attribués à chaque commune est faite par règlement grand-ducal, sur proposition du ministre de l'Intérieur, compte tenu du résultat du recensement général de la population du Grand-Duché de Luxembourg auquel il est procédé au moins tous les dix ans. Lorsque le dernier recensement général de la population est antérieur de plus de cinq ans à la date des élections communales ordinaires, le nombre de conseillers communaux attribués à chaque commune est fixé eu égard à la population réelle de chaque commune au 31 décembre de l'année précédant les élections communales. Le règlement grand-ducal qui fixe ce nombre est publié six mois au plus tard avant la date des élections communales. A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016, le nombre de conseillers par commune ne sera plus fixé sur base d'un recensement de la population, mais en fonction du nombre d'habitants inscrits aux registres communaux des personnes physiques.

L'augmentation ou la réduction du nombre des conseillers ne s'effectue qu'à l'occasion des élections communales ordinaires. Les membres du conseil communal sont élus pour un mandat renouvelable de six ans. Depuis la loi du 13 février 2011 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, l'entrée en fonctions du conseil communal n'est plus fixée au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant les élections, mais « dès que les nominations et les assermentations du bourgmestre et des échevins, tels que présentés par la majorité des nouveaux élus au conseil communal, ont été opérées ». Ce changement de législation a pour but notamment que le nouveau conseil communal puisse établir lui-même le budget pour sa première année de fonctionnement.

Le conseil communal est compétent pour tout ce qui relève de l'intérêt communal comme les biens communaux, les recettes, les dépenses, les travaux à effectuer, les établissements publics de la commune, la nomination du secrétaire communal ainsi que du personnel de la commune.

L'article 107, paragraphe 3 de la Constitution confère au Grand-Duc le droit de dissoudre le conseil communal. Ni la Constitution ni la loi communale ne précisent les conditions dans lesquelles la dissolution peut avoir lieu. Les rapporteurs ont été informés pendant la réunion à la Chambre de députés qu'un projet de révision constitutionnelle est en cours qui prévoit notamment de supprimer la disposition qui donne le droit au Grand-Duc de dissoudre le conseil communal.

#### **Le collège des bourgmestre et échevins**

Le collège des bourgmestre et échevins est l'organe d'exécution et d'administration journalière de la commune. Il exerce non seulement des attributions purement communales, mais il fonctionne également, dans des cas déterminés par la loi, comme organe du pouvoir central. En tant que tel, le collège échevinal est chargé sur le territoire de la commune de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du Ministère de l'Intérieur.

Le collège des bourgmestre et échevins de chaque commune se compose d'un bourgmestre et de deux échevins. Toutefois, le nombre des échevins peut être fixé, par arrêté grand-ducal, à trois dans les communes de 10.000 à 19.999 habitants et à quatre dans les communes de 20.000 habitants et plus, sauf à Luxembourg où le nombre des échevins peut être fixé à six. Le nombre d'habitants pris en considération résulte du dernier recensement général de la population. Le nombre d'habitants pris en considération est déterminé comme décrit au paragraphe 42.

Selon les articles 39 et 59 de la loi communale, le bourgmestre est nommé par le Grand-Duc et les échevins sont nommés par le Ministre de l'Intérieur pour un mandat de six ans.

« Article 39.

Les échevins sont nommés par le ministre de l'Intérieur sur présentation de la majorité des nouveaux élus au conseil communal ou du conseil communal. La nomination du candidat proposé est de droit, à moins qu'il n'ait perdu une condition d'éligibilité ou qu'il ne soit frappé d'une incompatibilité, auquel cas le ministre de l'Intérieur demande aux nouveaux élus au conseil communal ou au conseil communal de désigner un nouveau candidat. »

« Article 59.

Le bourgmestre est nommé par le Grand-Duc sur présentation de la majorité des nouveaux élus au conseil communal ou du conseil communal, pour un terme de six ans. La nomination du candidat proposé est de droit, à moins qu'il n'ait perdu une condition d'éligibilité ou qu'il ne soit frappé d'une incompatibilité, auquel cas le Grand-Duc demande aux nouveaux élus au conseil communal ou au conseil communal de désigner un nouveau candidat. Son mandat est renouvelable. Toutefois, il perd la qualité de bourgmestre si, dans l'intervalle, il cesse de faire partie du conseil. »

Le bourgmestre et les échevins sont dans certains domaines, des organes de l'Etat, d'où le mode de leur désignation. Ils sont cependant principalement les organes du pouvoir communal. C'est pourquoi, il est nécessaire que ceux-ci disposent de la confiance et de l'appui de la majorité des membres du conseil communal.

## Le bourgmestre

Les bourgmestres sont nommés et révoqués par le Grand-Duc. Les échevins sont nommés par le ministre de l'Intérieur, sans distinction entre les villes et les communes.

Le bourgmestre est le président du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins. Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police. Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à un des échevins (article 67 de la loi communale).

Le bourgmestre a par définition un rôle important et prépondérant au sein du collège des bourgmestre et échevins et de l'administration communale.

Tout comme le collège échevinal, le bourgmestre agit tantôt comme organe de la commune, tantôt comme organe de l'Etat.

Le droit luxembourgeois n'interdit pas le cumul des mandats entre la fonction de bourgmestre et de député à la Chambre des députés. Cela étant, des positions s'expriment au niveau national comme au niveau local pour contester l'exercice du cumul des mandats.

### 4.3.2. Réorganisation territoriale du Luxembourg

Le projet de la nouvelle cartographie du paysage communal établi sous l'égide du gouvernement qui était alors en place en 2009 et en consultation avec le SYVICOL, doit s'analyser comme une orientation répondant à la nécessité d'aménager le territoire du Luxembourg de façon durable et de le doter de structures locales capables de répondre aux attentes des citoyens et aux exigences du XXI<sup>e</sup> siècle. Lors de la procédure de consultation le Ministère de l'Intérieur a informé les rapporteurs que le Gouvernement en place depuis le 4 décembre 2013 a annoncé dans son programme gouvernemental qu'il continuera à encourager le processus de fusion des communes tout en respectant le principe de la subsidiarité et de l'autonomie communal et qu'aucune fusion ne sera entamée sans l'accord préalable par le biais d'un referendum des citoyens concernés.

Hormis les fusions qui ont eu lieu pendant les années 1920, 1977, 1978, 2004, 2005, 2009, 2011 et récemment en 2014, les limites territoriales des communes sont restées inchangées depuis leur fixation à la fin du XVIII<sup>e</sup> / début du XIX<sup>e</sup> siècle. Or, le changement rapide de la vie économique et sociale, contraint chaque commune à une obligation d'offrir une panoplie de services à ses citoyens. Les investissements à effectuer et les dépenses à assumer par les collectivités locales dépassent de plus en plus leurs capacités financières. Le regroupement de plusieurs entités locales constitue une solution optimale pour parer à un endettement croissant et pour optimiser les administrations ainsi que les services offerts par les communes.

Les critères ayant servis de base au projet de cartographie sont les suivants :

- La taille des communes (de préférence: seuil +/- 3000 habitants, surface < 100 km<sup>2</sup>)
- Les caractéristiques géomorphologiques

- Les liaisons routières/ferroviaires
- Les coopérations existantes (syndicats intercommunaux).

Le concept intégratif de la réforme territoriale et administrative au Luxembourg, tel qu'il était formulé dans le Projet de la nouvelle cartographie du paysage communal en 2009 expliquait bien l'intérêt des fusions de communes : « Toute commune, de quelque taille qu'elle soit, doit faire face à un certain nombre de coûts de fonctionnement essentiels (bâtiments communaux, personnel communal), qui pour les petites unités locales représente un fardeau important pour le budget communal, alors que leur poids est moins important dans le budget d'une grande commune. Certains des services de base ont un coût standard qui pèse lourdement dans la modeste économie d'une petite commune, même si ce coût est réduit au minimum. Les services administratifs nécessaires pour fournir les services publics peuvent être organisés plus efficacement quand la taille de la commune s'accroît..... ».

Une analyse réalisée par les autorités nationales sur la composition du personnel et la qualité des services fournis aux citoyens dans les communes luxembourgeoises permet de constater que ce sont les communes qui comptent au moins 3000 habitants qui sont les plus viables en termes d'autonomie. Les communes de cette taille sont par définition les plus à même d'organiser seules leurs infrastructures scolaires sans être obligées de négliger leurs engagements dans l'organisation et l'entretien de leurs infrastructures de transport (eau, canalisation) et de circulation (voirie). Les communes de moins de 3000 habitants sont donc particulièrement concernées par la fusion (voir infra paragraphe 105 et suivants). La coopération intercommunale y est également encouragée.

## 5. Statut de la ville-capitale

Luxembourg (en luxembourgeois: Lëtzebuerg et Luxembourg en allemand), communément appelée Luxembourg-Ville (pour la distinguer du pays) est la capitale du Grand-Duché du Luxembourg ainsi que la plus grande ville située au centre du pays.

Le territoire de la ville est de 51,73 km<sup>2</sup>, ce qui correspond à environ 2 % du territoire national.

La Ville de Luxembourg a connu un développement dynamique, même dans le présent contexte économique de crise. La population et l'emploi sont en croissance constante. En 2009, la Ville de Luxembourg avait une population de 90.000 habitants, elle avait 107.340 habitants<sup>62</sup> en 2014 ce qui correspond à une croissance de 15% en seulement 5 ans. Le 23 octobre 2012, la ville de Luxembourg est passée officiellement au statut de grande ville en enregistrant son 100.000<sup>e</sup>me habitant auprès du Bierger-Center. Véritable creuset multiculturel, plus de 60% des habitants détiennent un passeport étranger, 159 nationalités différentes vivent ainsi en harmonie.

La ville est subdivisée en 24 quartiers : Beggen, Belair, Bonnevoie-Nord/Verlorenkost, Bonnevoie-Sud, Ville Haute, Cents, Cessange, Clausen, Dommeldange, Eich, Gare, Gasperich, Grund, Hamm, Hollerich, Kirchberg, Limpertsberg, Merl, Muhlenbach, Neudorf/Weimershof, Pfaffenthal, Pulvermuhl, Rollingergrund/Belair-Nord, Weimerskirch.

<sup>62</sup> <http://villedeluxembourg.lu/La+Ville/La+ville+en+chiffres.html>

Bien connue comme centre financier, la ville de Luxembourg présente, avec ses 220 instituts financiers, la plus grande concentration de banques en Europe et offre à ses habitants une qualité de vie qui la situe au 5<sup>e</sup> rang des villes où il fait bon vivre, sur le plan mondial<sup>63</sup>.

Aujourd'hui, la ville de Luxembourg est l'un des trois sièges officiels de l'Union européenne et héberge ses institutions juridiques et financières: Cour de Justice, Banque européenne d'Investissements, Cour des Comptes, Secrétariat général du Parlement, Office des Publications, ainsi que différents services de la Commission.

Les attributions et les devoirs du bourgmestre de la ville de Luxembourg sont identiques aux autres bourgmestres et sont régis par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, modifiée la loi du 13 février 2011. Le bourgmestre de la ville capitale est nommé par le Grand-Duc parmi les membres du conseil communal pour un mandat de six ans renouvelable.

Avant d'entrer en fonctions, le bourgmestre prête serment entre les mains du Ministre de l'Intérieur ou de son délégué. Le bourgmestre préside le conseil communal et le collège échevinal. Il signe les règlements et arrêtés du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, les publications, les actes et la correspondance de la commune.

Le collège des bourgmestre et échevins de la Ville de Luxembourg constitue l'organe d'exécution et d'administration journalière de la commune. Ses membres sont choisis parmi les conseillers communaux. Les séances du collège échevinal sont présidées par le bourgmestre, elles ne sont pas publiques. Le collège échevinal est composé de 6 membres, dont le Bourgmestre.

Le Parti Démocratique et le Parti "déi gréng" sont convenus d'un accord de coalition pour guider leur action politique commune au service de la Ville de Luxembourg et de ses citoyens au cours de la législature 2011-2017.

Le fonctionnement de la Ville de Luxembourg est identique à celui des autres communes et est soumis à un certain nombre de règles définies dans la loi communale et les règlements grand-ducaux. La loi communale ne prévoit pas de statut spécial pour la ville-capitale qui n'est pas réclamé par les autorités de la ville.

## 6. Analyse, article par article, de la situation de la démocratie locale à la lumière de la Charte Européenne de l'Autonomie Locale.

### 6.1. Articles 2 et 3 – Principe et concept de l'autonomie locale

#### Article 2 – Fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale

Le principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution.

Le principe de l'autonomie locale est reconnu au niveau constitutionnel et législatif et trouve son expression dans le chapitre IX « Des Communes » de la Constitution luxembourgeoise qui dispose dans son article 107 paragraphe 1 que : « les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres ». La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (y compris les règlements grand-ducaux pris en son exécution) procède à l'organisation en détails du régime des communes. Le Conseil d'Etat veille, tout comme les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, au respect des exigences de la Charte européenne de l'autonomie locale. Par conséquent, la reconnaissance de l'autonomie locale par la Constitution et dans la législation est conforme à l'article 2 de la Charte. De même, comme mentionné auparavant, l'importance que le Luxembourg attache à la réalité de l'autonomie communale est illustrée par le fait que ce pays a été le premier à avoir ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale.

#### Article 3 – Concept de l'autonomie locale

- 1 Par autonomie locale, on entend le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques.
- 2 Ce droit est exercé par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel et pouvant disposer d'organes exécutifs responsables devant eux. Cette disposition ne porte pas préjudice au recours aux assemblées de citoyens, au référendum ou à toute autre forme de participation directe des citoyens là où elle est permise par la loi.

L'article 107 reconnaît aux communes le droit de gérer par leurs propres organes leur patrimoine et leurs intérêts propres (paragraphe 1). Le deuxième paragraphe de l'article 107 dispose que : « il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi ».

Les conseillers communaux sont élus directement par les électeurs de la commune. Chaque commune luxembourgeoise (105 communes auxquels correspondent 105 circonscriptions électorales) dispose d'un conseil communal auquel ressort le collège des bourgmestre et échevins. Le vote est obligatoire pour tous les électeurs inscrits sur les listes électorales. Les électeurs ne peuvent pas se faire remplacer. Un système de vote par correspondance, accordé à certains électeurs sous certaines conditions, a été mis en place pour prévenir toute abstention. L'électeur qui souhaite voter par correspondance doit en aviser le collège de bourgmestre et échevins de la commune d'inscription et demander, par simple lettre ou par formulaire mis à disposition par la commune, sa lettre de convocation. La possibilité de voter par correspondance est réservée aux électeurs âgés de plus de 75 ans, aux Luxembourgeois domiciliés à l'étranger, ainsi qu'à ceux qui pour des raisons pro-

<sup>63</sup> [http://villedeluxembourg.lu/La+Ville/Histoire+de+la+ville/Cosmopolite\\_+conviviale+et+europ%C3%A9enne.html](http://villedeluxembourg.lu/La+Ville/Histoire+de+la+ville/Cosmopolite_+conviviale+et+europ%C3%A9enne.html)

fessionnelles ou personnelles dûment justifiées, se trouvent dans l'impossibilité de se présenter en personne devant le bureau de vote auquel ils sont affectés. Ceux qui se trouvent dans l'impossibilité de prendre part au scrutin doivent faire connaître leurs motifs d'abstention au procureur d'État territorialement compétent, avec les justifications nécessaires. L'abstention non justifiée est punie d'une amende. Les non-luxembourgeois, ressortissants de l'Union européenne ou non, qui résident au Grand-Duché de Luxembourg pendant cinq années au moins au moment de la demande d'inscription sur la liste électorale, ont le droit de voter et de se faire élire aux élections communales sans perdre le droit de vote dans la commune de leur pays d'origine.

Les dispositions constitutionnelles et de la législation du concept de l'autonomie locale (article 3 de la Charte) sont à cet égard en conformité avec la Charte.

#### 6.2. Article 4 – Portée de l'autonomie locale

##### Article 4 – Portée de l'autonomie locale

- 1 Les compétences de base des collectivités locales sont fixées par la Constitution ou par la loi. Toutefois, cette disposition n'empêche pas l'attribution aux collectivités locales de compétences à des fins spécifiques, conformément à la loi.
- 2 Les collectivités locales ont, dans le cadre de la loi, toute latitude pour exercer leur initiative pour toute question qui n'est pas exclue de leur compétence ou attribuée à une autre autorité.
- 3 L'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens. L'attribution d'une responsabilité à une autre autorité doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche et des exigences d'efficacité et d'économie.
- 4 Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi.
- 5 En cas de délégation des pouvoirs par une autorité centrale ou régionale, les collectivités locales doivent jouir, autant qu'il est possible, de la liberté d'adapter leur exercice aux conditions locales.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, autant qu'il est possible, en temps utile et de façon appropriée, au cours des processus de planification et de décision pour toutes les questions qui les concernent directement.

L'article 107 de la Constitution ainsi que l'article 28 de la loi communale disposent que les communes règlent tout ce qui est d'intérêt communal.

La Constitution a confié elle-même directement certaines missions aux communes : la gestion de leur territoire et de leur patrimoine, le pouvoir réglementaire et le droit d'établir des impositions communales (article 107), l'état civil (article 108), l'organisation de l'enseignement primaire (articles 23 et 107).

Selon l'article 28 de la loi communale : «Le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal; il délibère ou donne son avis toutes les fois que ses délibérations ou avis sont requis par les lois et règlements ou demandés par l'autorité supérieure.» L'action du conseil communal diffère selon qu'elle s'exerce dans le domaine purement communal ou qu'elle porte sur des affaires qui lui sont soumises par l'autorité supérieure. Dans le premier cas, il prend des décisions, dans le deuxième, il émet de simples avis. Parfois, il existe des compétences partagées comme c'est le cas en matière d'aménagement communal où le conseil peut prendre des décisions à caractère réglementaire.

Diverses lois ont, au fil du temps, soit concrétisé les missions originaires des communes, soit confié de nouvelles attributions obligatoires au secteur communal, soit partagé des compétences entre l'Etat et les communes. Les attributions actuelles les plus importantes des communes sont l'aménagement communal et le développement urbain, le pouvoir réglementaire et de police, la gestion de l'eau, la gestion de certains déchets, voirie communale et la réglementation de la circulation, différentes missions en matière de protection de l'environnement, l'organisation de l'enseignement fondamental, l'état civil, l'aide sociale, et les inhumations et les services d'incendie.

A côté des missions obligatoires, les communes peuvent exercer des missions facultatives, dans la mesure où leur situation financière le permet. Les missions facultatives des communes sont des services que les communes ont librement choisi d'offrir à leurs habitants sans y être obligées par le législateur. Il s'agit de services utiles ou agréables à la population, mais non indispensables. Les missions facultatives des communes se situent donc à l'intérieur du cadre délimité de l'intérêt communal. Les missions facultatives exercées actuellement par les communes sont l'enseignement musical, le sport, l'infrastructure touristique, le logement, les musées, les centres culturels etc.

Au cours de leur visite, les rapporteurs ont été sensibilisés à certaines difficultés existant en matière de répartition de compétences entre l'Etat et les communes. Une délimitation claire des missions communales requiert leur inscription dans un cadre législatif clair et cohérent et leur regroupement dans un code communal. Les rapporteurs ont été informés au cours de la procédure de consultation que le code a été entretemps publié par circulaire du ministre de l'Intérieur du 15 juin 2015<sup>64</sup>. Il s'agit d'un « code-compilation », regroupant toute la législation applicable dans le secteur communal. Les acteurs locaux réclament également la reconnaissance de certaines missions facultatives en mission (qui sont de facto) obligatoires avec l'allocation par l'Etat de moyens financiers correspondants.

<sup>64</sup> [http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/compilation/code\\_communal/Code\\_Communal.pdf](http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/compilation/code_communal/Code_Communal.pdf)

A cet égard, le SYVICOL s'était déjà exprimé en 2008 sur la nécessité de redéfinir les compétences des communes par rapport aux décrets surannés de 1789 et 1790, et le besoin d'opérer une séparation plus stricte entre les compétences nationales et communales afin de créer un cadre dans lequel l'autonomie communale pourrait s'exercer et se développer pleinement.

Les rapporteurs rappellent que ce processus devra certainement s'accompagner d'une adaptation des ressources financières des communes à la diversification de leurs compétences. Le SYVICOL espère une concrétisation rapide de cette réforme et se fonde sur le programme gouvernemental qui « entend réformer la législation sur les communes et adapter les missions des communes aux nouvelles réalités ».

Le SYVICOL a également appelé à un renforcement des compétences des agents municipaux. Selon le programme gouvernemental : « Le Gouvernement créera la base légale pour que les agents municipaux soient mieux outillés en vue du contrôle et du respect des règlements communaux. À cette fin, les agents municipaux doivent recevoir la formation nécessaire ». Ce volet du programme gouvernemental répond à une revendication de longue date du SYVICOL qui rappelle l'intérêt du maintien de l'ordre public dans les communes, et la possibilité de sanctionner des comportements relevant de la petite délinquance locale et du vandalisme.

En ce qui concerne le respect du principe de consultation des collectivités locales sur toutes les questions qui les concernent directement, les rapporteurs notent que le SYVICOL est associé à des groupes de travail visant à proposer des modifications législatives. A titre d'exemple positif, le Projet de loi « Omnibus », qui a d'importantes répercussions sur les communes, et qui a été finalisé de concert avec l'association de communes.

Cependant le SYVICOL a exprimé aux rapporteurs son souhait que la consultation se fasse de manière plus systématique sur toutes les questions intéressant les communes. C'est la raison pour laquelle il a proposé à plusieurs reprises depuis 2005 au Gouvernement de formaliser cette consultation du secteur communal par la signature d'une convention. Cette proposition se trouve dans une résolution du comité du SYVICOL adoptée le 24 septembre 2012. Cette résolution contient des demandes précises relatives au principe de consultation :

- Une consultation par le ministère compétent en temps utile et de manière appropriée sur tout projet susceptible d'avoir un impact significatif au niveau communal, en particulier sur les projets de lois et de règlements grand-ducaux qui affectent les compétences, les intérêts ou les ressources financières des communes, les projets d'instructions ou de recommandations étatiques au secteur communal, les projets de textes législatifs de l'Union européenne qui portent sur des domaines touchant les communes ;
- Un processus de consultation démarrant dès le stade de conception d'un projet de loi ou de règlement grand-ducal, et se poursuivant au cours de la procédure législative et réglementaire, l'avis du SYVICOL étant demandé en même temps que celui des chambres professionnelles ;
- Un accès à l'information et aux documents par le Gouvernement, garanti en ce qui concerne ce qui se rapportent directement à la question ou à la proposition qui est l'objet de la consultation ;

- L'évaluation des incidences administratives et financières des nouvelles dispositions législatives, sur le secteur communal. Par exemple, un projet de loi prévoyant une délégation de compétence du niveau étatique vers le niveau communal ou l'attribution d'une nouvelle compétence aux communes, doit préciser les moyens financiers qui seront mis à la disposition des communes pour exécuter les nouvelles tâches.

Le SYVICOL a informé la délégation du fait que certains textes auraient été adoptés par le Gouvernement sans consultation préalable. Ces textes portent notamment sur les domaines suivants :

- le règlement grand-ducal du 19 décembre 2014 concernant l'allocation de subventions pour des travaux de restauration d'immeubles ;
- la législation sur l'aménagement communal qui a été profondément remaniée depuis la loi de 2004 sans consultation des communes, alors qu'il s'agit d'une compétence partagée ;
- des plans directeurs sectoriels qui ont donné lieu à l'élaboration de documents sans consultation préalable et dont la communication aux communes s'est faite en même temps qu'au grand public. Sur ce dernier point, le SYVICOL a néanmoins reconnu que le gouvernement s'était montré réceptif aux observations que celui-ci avait formulé après la présentation des projets de plans directeurs sectoriels. A cet égard, l'absence de consultation préalable a été, d'une certaine manière, compensée a posteriori, par l'organisation par le Gouvernement, de réunions de concertation avec de nombreux acteurs concernés par la matière et par son projet annoncé de rencontrer les communes soit individuellement, soit collectivement.

Lors de la réunion avec le Ministre de l'Intérieur, le ministre a informé la délégation de son engagement à consulter les communes régulièrement, à savoir environ 6 fois par an. Il s'agit d'un progrès notable par rapport aux pratiques qui étaient en vigueur sous le gouvernement précédent, lequel ne consultait les autorités locales que marginalement. En outre, le Ministre a également confirmé que la Convention de 2012 proposée par le SYVICOL pourrait constituer une base de travail à condition qu'il soit clairement établi que ces consultations soient réalisées sous la coordination du Ministère. Les rapporteurs estiment qu'il s'agit d'une information positive et sont confiants sur le fait que des suites lui seront données dans un futur proche.

Le SYVICOL a mentionné que la coopération entre les communes et les services du Ministère de l'Intérieur fonctionne de façon satisfaisante.

Les rapporteurs sont d'avis que l'article 4 n'est que partiellement respecté au Luxembourg. Il est nécessaire de délimiter clairement les compétences entre l'Etat et les communes afin de créer un cadre dans lequel l'autonomie communale peut s'exercer et se développer pleinement. En ce qui concerne la procédure de consultation, les rapporteurs considèrent qu'elle est appliquée en pratique. Ils recommandent néanmoins de formaliser ces échanges avec le SYVICOL qui constitue le principal interlocuteur représentant les communes, afin de garantir dans le futur la pérennité de cette pratique. La Convention de 2012 proposée par l'association au gouvernement pourrait constituer une base de travail pertinente à cet égard, en tenant compte du fait qu'il reviendrait au Ministère de l'Intérieur de coordonner ces réunions de consultation.

### 6.3. Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

#### Article 5 – Protection des limites territoriales des collectivités locales

Pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet.

Les rapporteurs ont abordé la question de la réorganisation territoriale du Luxembourg dans le cadre de la réforme de fusion des communes (2011-2017) à la lumière de l'article 5 de la Charte.

La fusion de communes au Luxembourg a pour l'objectif de créer des entités plus fortes afin qu'elles puissent revendiquer plus d'autonomie et constituer un véritable contrepoids à l'autorité centrale. C'est le principe même des fusions.

En Août 2004, le Gouvernement de l'époque avait fait une Déclaration gouvernementale d'engagement à faire les démarches nécessaires pour doter le pays d'un service public et de structures territoriales répondant aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. Au printemps 2005, le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire avait évalué la masse critique à atteindre par les communes pour être en mesure à moyen terme d'offrir à leurs habitants un service de base adéquat. Le Ministère avait ensuite présenté à la Chambre des députés le Concept Intégré pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché du Luxembourg. Le 3 juillet 2008, un débat d'orientation sur la réorganisation territoriale du Luxembourg s'est tenu à la Chambre des Députés confirmant la nécessité de faire une démarche de sensibilisation soutenue en faveur d'un mouvement vers des communes fortes et autonomes.

L'article 2 de la Constitution dispose que: « Les limites et chefs-lieux des arrondissements judiciaires ou administratifs, des cantons et des communes ne peuvent être changés qu'en vertu d'une loi. » Cette disposition présente un avantage certain en ce sens que chaque fusion peut être réalisée pratiquement sur-mesure dans le cadre d'une loi particulière qui tient compte des spécificités des communes qui fusionnent. Ni la Constitution, ni la loi n'exigent expressément l'organisation d'un référendum préalablement à une fusion de communes. La faculté d'organiser un référendum au niveau communal existe au Luxembourg et résulte de l'article 35 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui dispose que : «Le conseil communal peut appeler les électeurs à se prononcer par la voie du référendum dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine. » Le référendum est de droit lorsque la demande en est faite par un cinquième des électeurs dans les communes de plus de trois mille habitants, et par un quart des électeurs dans les autres communes. Dans ce cas, le conseil doit organiser le référendum dans les trois mois de la demande. Les modalités du référendum sont fixées par règlement grand-ducal. Les dispositions de la loi électorale relatives au vote obligatoire, notamment les articles 259 à 262, sont applicables. Dans tous les cas, le référendum n'a qu'un caractère consultatif.

Les modalités de ce type de référendum sont régies par le règlement grand-ducal modifié du 18 octobre 1989, qui prévoit que toutes les personnes figurant sur les listes électorales pour les

élections communales peuvent participer au référendum. Ceci inclut les ressortissants étrangers qui remplissent les conditions établies par la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et qui ont demandé leur inscription sur la liste électorale. S'il n'existe donc, en droit interne, qu'une faculté d'organiser un référendum dans le cas d'une fusion de communes, cette forme de consultation a toujours été utilisée sans exception, en référence notamment à l'article 5 de la Charte.

Après la 1<sup>ère</sup> vague de fusions dans les années 1970 réduisant le nombre de communes de 130 à 118, les fusions suivantes ont été effectuées, ramenant ainsi le nombre de communes à 105 en 2015 :

Lois de fusion et Nouvelles Communes fusionnées depuis 2004 :

21.12.2004 Tandel Bastendorf et Fohren

14.07.2005 Kiischpelt Kautenbach et Wilwerwiltz

28.05.2009 Clervaux Clervaux, Heinerscheid et Munshausen

24.05.2011 Esch-sur-Sûre Esch-sur-Sûre, Heiderscheid et Neunhausen

24.05.2011 Käerjeng Bascharage et Clemency

24.05.2011 Schengen Burmerange, Schengen et Wellenstein

24.05.2011 Parc Hosingen Consthum, Hoscheid et Hosingen

24.05.2011 Vallée de l'Ernz Ermsdorf et Medernach

19.12.2014 Wiltz Eschweiler et Wiltz.

Toutes ces fusions ont été précédées de l'organisation d'un référendum. Les décideurs politiques se sont toujours sentis liés par le résultat du référendum. Le SYVICOL s'est exprimé en faveur des fusions de communes.

La fusion des communes au Luxembourg a été accompagnée par une harmonisation des règlements communaux et de différents services administratifs et techniques. Toutes les lois de fusion évoquées contiennent une disposition transitoire selon laquelle les règlements des anciennes communes restent en vigueur sur le territoire pour lequel ils ont été édictés jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par des textes uniformes applicables à l'ensemble du territoire de la commune issue de la fusion. Cette mesure est indispensable pour éviter un vide juridique dès l'entrée en vigueur de la fusion. Dans certains cas, les conseils communaux des communes fusionnées se sont même concertés pour adopter des règlements identiques avant l'entrée en vigueur de la fusion.

Toutefois, la délégation a été informée du fait que parfois la coexistence de réglementations divergentes à l'intérieur d'une seule et même commune pose de nombreux problèmes pratiques et administratifs. C'est en matière de taxes et redevances communales que d'éventuelles inégalités sont les plus apparentes et qu'une harmonisation s'impose avec le plus d'urgence.

Dans d'autres domaines, la survie des anciens règlements entraîne parfois des complications assez difficiles à surmonter. Ceci vaut principalement pour l'aménagement communal. En effet, l'harmonisation de plusieurs plans d'aménagement généraux et de règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites doit suivre la même procédure que l'établissement initial de ces documents qui peut facilement durer plus de deux ans. De même, la préparation du dossier afférent présente un coût substantiel.

En ce qui concerne la question de la réorganisation des services communaux celle-ci se pose différemment pour chaque fusion, en fonction notamment des services existants et de considérations géographiques. En général, la pratique a montré qu'un regroupement des services est indispensable et qu'il est dans l'intérêt du fonctionnement de la nouvelle commune d'y procéder rapidement. Ceci entraîne souvent des coûts importants (construction d'une nouvelle mairie ou de locaux techniques, transformation des bâtiments existants, etc.), qui consomment une grande partie de l'aide financière étatique accompagnant la fusion.

Il est utile de préciser que la commune issue de la fusion est membre d'office de tous les syndicats intercommunaux auxquels au moins une des communes fusionnées appartenait. A la connaissance du SYVICOL, les difficultés que cela a entraîné dans le passé ont été résolues dans le cadre de la préparation de la fusion.

Les services du Ministère de l'Intérieur assistent dans leurs démarches les communes qui sont candidates à une fusion.

Conformément à la décision du Conseil de Gouvernement, l'accompagnement financier des fusions de communes par le Gouvernement se fait au moyen de l'allocation d'un subside par tête d'habitant. Le montant de la subvention (entre 2004 et 2011) s'élevait à 2500 euros par habitant à la date de début de la fusion. Le paiement de la somme s'échelonne sur dix ans. Des montants dégressifs<sup>65</sup> ont été appliqués pour la première fois à la fusion des communes d'Eschweiler et de Wiltz par la loi du 19 décembre 2014. Les rapporteurs ont été informés qu'en séance du 25 avril 2014<sup>66</sup>, le Conseil de gouvernement a adopté encore un autre modèle de calcul pour les années 2015 à 2016, qui se distingue des précédents par le fait qu'il ne s'applique plus au nombre d'habitants de la commune issue de la fusion, mais à celui de chaque commune à fusionner. Désormais, les aides sont fixées à 2.000 euros par habitant par commune et par tranche allant jusqu'à 2.000 habitants, et à 1.000 euros par habitant par commune et par tranche de 2.001 à 3.000 habitants.

Au vu de ce qui précède, les rapporteurs concluent au plein respect de l'article 5 de la Charte. En effet, les changements des limites territoriales sont non seulement volontaires mais elles font également suite à une consultation par référendum des électeurs des communes concernées. En outre, la loi de fusion permet de mettre en place une fusion « sur-mesure ». A cet égard, l'exemple luxembourgeois constitue clairement une bonne pratique qui mériterait d'être connue dans d'autres Etats membres qui mènent une réflexion sur des projets de fusion.

#### 6.4. Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

##### Article 6 – Adéquation des structures et des moyens administratifs aux missions des collectivités locales

- 1 Sans préjudice de dispositions plus générales créées par la loi, les collectivités locales doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter, en vue de les adapter à leurs besoins spécifiques et afin de permettre une gestion efficace.
- 2 Le statut du personnel des collectivités locales doit permettre un recrutement de qualité, fondé sur les principes du mérite et de la compétence; à cette fin, il doit réunir des conditions adéquates de formation, de rémunération et de perspectives de carrière.

Pour permettre aux communes d'accomplir leurs missions tant obligatoires que facultatives le législateur a mis à leur disposition certains moyens. D'une part, les communes peuvent réaliser leurs attributions en régie propre; d'autre part, la loi leur offre différents moyens de collaboration avec d'autres entités juridiques pour mener à bien certaines tâches.

Pour l'exécution d'une partie de leurs tâches, les communes engagent du personnel propre (fonctionnaires, employés, ouvriers) qui assure alors le service communal. Les communes sont libres de fixer leur organigramme et les postes de fonctionnaires qu'elles estiment nécessaire à ces fins, mais toujours sous réserve de l'approbation préalable du Ministre de l'Intérieur. En effet, si les communes désignent leurs besoins en personnel, c'est le Ministre de l'Intérieur qui approuve la création du poste et la nomination du fonctionnaire. Les représentants des élus locaux considèrent que ce contrôle tend à devenir un contrôle d'opportunité parfois disproportionné et non pas un simple contrôle de légalité. Le concours est organisé par l'Etat. Les fonctionnaires sont payés par la commune. Il est important de préciser que le Ministre de l'Intérieur a le pouvoir d'intervenir pour redresser le budget des communes.

L'article 87 de la loi communale exige qu'il y ait dans chaque commune un secrétaire. C'est le règlement grand-ducal du 1<sup>er</sup> février 2008 qui règle les conditions d'admission et d'examen du secrétaire communal.

L'article 92 de la loi communale exige qu'il y ait dans chaque commune un receveur. C'est le règlement grand-ducal du 20 décembre 1990 qui règle les conditions d'admission et d'examen du receveur communal. Comme tout autre membre du personnel communal, le receveur est placé sous la surveillance du collège des bourgmestre et échevins (article 57 de la loi communale). Celui-ci vérifie au moins tous les trois mois, avec le concours du secrétaire communal, la comptabilité du receveur. Le collège échevinal est éga-

<sup>65</sup> Selon le communiqué de presse du Gouvernement du 27 février 2014 : « Les montants seront un peu inférieurs à ce qu'ils étaient auparavant. Les communes recevront 2.000 euros par habitant pour les 4.000 premiers habitants, puis 1.500 euros entre les 4.000<sup>e</sup> et 6.000<sup>e</sup> et 1.000 euros du 6.000<sup>e</sup> au 10.000<sup>e</sup> habitants. Elles baisseront encore un peu pour celles qui fusionneront après 2014. » (<https://www.gouvernement.lu/3532771/27-kersch-quotidien?context=3316989>).

<sup>66</sup> <http://www.gouvernement.lu/3673077/25-conseil>

lement tenu de veiller à l'organisation de la sécurité du personnel de la recette.

La loi modifiée du 19 juillet 2004 a inséré dans la loi communale une nouvelle section qui régit le service technique communal. Comme l'aménagement communal et le développement urbain constituent des matières qui deviennent de plus en plus complexes, il est devenu nécessaire de doter les administrations communales de personnel qualifié pour garantir l'application correcte de la législation dans ces domaines. C'est pour cette raison que le service technique communal est désormais réglementé par la loi communale.

Le service technique communal a pour mission d'assister les organes communaux d'une part, dans l'application de la loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain et de ses règlements d'exécution ; et d'autre part dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des projets et plans d'aménagement communaux et du règlement sur les bâtisses.

Le législateur a introduit l'obligation pour les communes de 10.000 habitants et plus de se doter d'un service technique communal approprié. Ce service technique doit comprendre au moins un urbaniste ou un aménageur répondant aux conditions légales qui régissent la profession ainsi que, selon les besoins, un ou plusieurs fonctionnaires de la carrière de l'ingénieur technicien.

Chaque commune de moins de 10.000 habitants peut décider d'engager un urbaniste ou un aménageur. Plusieurs communes de moins de 10.000 habitants peuvent décider, sous l'approbation du ministre compétent, d'engager en commun un urbaniste ou un aménageur, d'après les modalités définies par la loi communale pour l'engagement d'un secrétaire en commun.

Chaque commune de 3.000 habitants au moins est tenue d'avoir au moins un fonctionnaire communal de la carrière de l'ingénieur technicien chargé des missions du service technique.

Plusieurs bourgmestres ont indiqué aux rapporteurs pendant la visite que les petites communes avaient un réel besoin de personnel spécialisé au domaine de l'urbanisme. De même, les communes ont insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de pouvoir disposer d'un soutien juridique et technique. Le projet de révision constitutionnelle donné aux rapporteurs prévoit un article sur le droit des communes de créer des établissements publics.

Si l'article 6 est globalement respecté, les rapporteurs sont préoccupés par le fait que le recrutement du personnel soit soumis à une approbation préalable du Ministre de l'Intérieur, quant à la création de postes et la nomination de fonctionnaires. Cette limitation de l'autonomie locale sur cet aspect conduit les rapporteurs à conclure à une conformité partielle de cette disposition.

#### 6.5. Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

##### Article 7 – Conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local

- 1 Le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat.
- 2 Il doit permettre la compensation financière adéquate des frais entraînés par l'exercice du mandat ainsi que, le cas échéant, la compensation financière des gains perdus ou une rémunération du travail accompli et une couverture sociale correspondante.
- 3 Les fonctions et activités incompatibles avec le mandat d'élu local ne peuvent être fixées que par la loi ou par des principes juridiques fondamentaux.

Au Luxembourg, les bourgmestres sont nommés par le Grand-Duc. Les échevins sont nommés par le ministre de l'Intérieur, sans distinction entre les villes et les communes. Les deux doivent être choisis parmi les conseillers communaux et la procédure consiste à transmettre à l'administration de l'Etat la proposition de la fraction majoritaire du conseil communal nouvellement élu. Ce système ne suscite pas de critiques de la part des élus locaux luxembourgeois, d'autant que la loi communale prévoit la possibilité de motion de censure lors du vote du budget, ce qui est un signe de responsabilité de l'exécutif communal devant le conseil élu.

La Constitution dispose à l'article 107, paragraphe 3 que le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil communal qui est directement élu. En cas d'inconduite notoire, de faute ou de négligence grave les échevins peuvent être suspendus de l'exercice de leurs fonctions par le Ministre de l'Intérieur. Le bourgmestre peut être suspendu de l'exercice de ses fonctions par le Grand-Duc. Les expressions « inconduite notoire » ou « négligence grave » ne sont pas définies par la loi. Elles sont vagues et laissent une large liberté d'appréciation au pouvoir central. Les rapporteurs ont été informés que même si de jure le Grand-Duc, a le droit de dissoudre le conseil communal et de destituer le bourgmestre, de facto il n'a jamais mis en œuvre cette possibilité.

Le cumul des mandats au niveau local et national n'est pas interdit. Le ministre de l'Intérieur a indiqué à la délégation du Congrès qu'une éventuelle suppression du cumul des mandats, à l'avenir, n'était pas exclue.

La question de l'éventuelle occupation à temps plein des bourgmestres et échevins, surtout pour les communes d'une certaine taille est une question récurrente. Une telle évolution irait dans le sens de la professionnalisation des exécutifs communaux surtout pour les collectivités numériquement les plus importantes. Pour les communes de 10 000 habitants et plus, le bourgmestre bénéficie d'un congé politique de 40 heures / semaine (temps plein) et les échevins de 8 heures /semaine.

Les titulaires des fonctions de bourgmestre et d'échevin perçoivent une indemnité destinée à les dédommager des frais entraînés par l'exercice de leurs fonctions. Les indemnités des bourgmestre et échevins sont fixées par le conseil communal, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur. Le règlement grand-ducal



modifié du 13 février 2009 fixe les maxima de ces indemnités. En dehors de ces indemnités, les bourgmestres et les échevins ne peuvent jouir d'aucun émolument à charge de la commune sous quelque prétexte ou dénomination que ce soit (article 55 de la loi communale). A titre d'exemple, il a été jugé que la loi communale interdisait la mise à la disposition du bourgmestre d'un logement de service gratuit<sup>67</sup>.

Les bourgmestres et les échevins n'ont pas droit aux jetons de présence qui peuvent être accordés aux conseillers communaux pour l'assistance aux séances du conseil et à celles de ses commissions. Cependant, cette interdiction, contenue dans l'article 55, ne s'applique pas aux frais de route, aux frais de séjour, ni aux frais de téléphone.

Les bourgmestres, échevins et conseillers communaux qui travaillent dans les secteurs publics ou privés, de même que ceux qui exercent une profession indépendante ou qui sont sans profession et âgés de moins de 65 ans, ont droit à un congé politique pour remplir leur mandat. Le congé politique est réglé en détail par les articles 78 à 81 de la loi communale.

Les rapporteurs sont d'avis que la situation au Luxembourg est conforme aux dispositions édictées par l'article 7.

#### 6.6. Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

##### Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

- 1 Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.
- 2 Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.
- 3 Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver.

Le contrôle administratif des communes est organisé par le titre 3 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 intitulé « De la tutelle administrative ». Toutefois, de nombreux autres textes soumettent des décisions des autorités communales à l'approbation d'une autorité supérieure.

La Constitution, en conférant aux communes l'autonomie communale, a prévu une procédure de contrôle qui viserait à protéger l'Etat d'une éventuelle atteinte, par une décision communale, aux intérêts fondamentaux de l'Etat. C'est la raison pour laquelle l'article 107 de la Constitution organise aussi le contrôle de la gestion

communale. Ce contrôle, que le Ministère de l'Intérieur a indiqué comme étant appelé à disparaître, constitue la « tutelle administrative » et est exercé par le Grand-Duc et le Ministre de l'Intérieur. La tutelle, exercée par le pouvoir étatique sur les communes, est organisée par la loi, qui prévoit différentes mesures de contrôle à l'égard des actes des autorités communales.

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

Le pouvoir tutélaire proprement dit (annulation, suspension, approbation, substitution d'action) est détenu par le Grand-Duc et par le Ministre de l'Intérieur, selon les modalités exposées ci-dessous.

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

La loi définit différentes mesures de contrôle à l'égard des actes des autorités communales. La Direction des Affaires communales est surtout chargée d'examiner la légalité des actes des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes qui lui sont soumis. Elle applique la tutelle d'approbation dans les cas expressément prévus par la loi. Dans ce contexte, elle prépare les décisions de l'autorité supérieure, arrêté grand-ducal ou décision ministérielle selon le cas, et ceci notamment dans les domaines suivants : opérations immobilières à partir des montants définis par la loi, projets de construction d'envergure, baux d'une certaine importance, conventions à partir d'une certaine valeur, dossiers du personnel communal, règlements-taxes.

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

- Le Ministre de l'Intérieur redresse le budget qui n'est pas conforme aux lois et règlements. (loi communale, article 124) ;
- Si le budget n'est pas proposé par le collège des bourgmestres et échevins ou si le conseil communal ne le vote pas dans les délais prescrits, le Ministre de l'Intérieur se substitue à ces organes pour proposer ou arrêter d'office un budget limité aux dépenses obligatoires ainsi qu'aux recettes et aux dépenses indispensables au fonctionnement de la commune. (loi communale, article 125) ;
- Dans tous les cas où le conseil communal chercherait à éluder le paiement des dépenses obligatoires que la loi met à sa charge, en refusant leur allocation en tout ou en partie, le Ministre de l'Intérieur, après avoir entendu le conseil communal, portera d'office la dépense au budget, dans la proportion du besoin, sans préjudice du recours prévu à l'article 107. (loi communale, article 125) ;
- Si le collège des bourgmestres et échevins refuse ou omet d'ordonner les dépenses que la loi met à la charge de la commune, le Ministre de l'Intérieur peut ordonner que la dépense soit immédiatement payée. Cette décision tient lieu de mandat et le receveur est tenu d'en acquitter le montant. (loi communale, article 133) ;
- Si le collège des bourgmestres et échevins refuse ou omet d'établir un titre pour une recette due, le Ministre de l'Intérieur peut ordonner que la recette soit immédiatement recouvrée. Cette décision tient lieu de titre de recette imposant au rece-

<sup>67</sup> Cour Supérieure de Justice, 31 juillet 1950, Pas. XV, p. 306.

veur l'obligation de faire rentrer les montants en question (loi communale, article 137) ;

- Dans tous les cas où les budgets, comptes ou autres documents ne sont pas présentés dans les délais prescrits, le Ministre de l'Intérieur peut, conformément à l'article 108 de la loi communale, désigner un commissaire spécial qui exécutera aux frais des personnes en défaut les travaux en souffrance. (loi communale, article 165).

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

La tutelle sur les personnes prises individuellement n'existe qu'à l'égard des bourgmestres et échevins qui sont à la fois organes communaux et représentants de l'Etat. Elle n'existe pas à l'égard des conseillers communaux.

On retrouve la tutelle sur les personnes dans les dispositions suivantes de la législation :

- a. La dissolution du conseil communal, mesure collective : l'article 107, alinéa 3, de la Constitution confère au Grand-Duc le droit de dissoudre le conseil communal. Ni la Constitution, ni la loi communale ne précisent les conditions dans lesquelles la dissolution peut avoir lieu.
- b. Les mesures individuelles : le bourgmestre et les échevins ne participent pas seulement à l'administration de la commune; ils sont aussi les représentants du pouvoir central dans la commune. C'est pourquoi la loi communale attribue au Gouvernement un pouvoir disciplinaire à leur égard, pouvoir qui n'existe pas à l'égard des conseillers communaux.

En cas d'inconduite notoire, de faute ou de négligence graves, les échevins peuvent être suspendus de l'exercice de leurs fonctions par le Ministre de l'Intérieur pour un temps qui ne pourra excéder trois mois, sauf à être renouvelé par décision motivée (article 41 de la loi communale). Le bourgmestre peut être suspendu de l'exercice de ses fonctions par le Grand-Duc dans les mêmes cas et aux mêmes conditions (article 63 de la loi communale).

Les bourgmestres et les échevins peuvent également être démis de leurs fonctions, respectivement par le Grand-Duc et le ministre de l'Intérieur, lorsque la gravité de la situation exige cette mesure. Le bourgmestre ou l'échevin démis ne peut siéger au collège des bourgmestre et échevins jusqu'au renouvellement du conseil communal qui suit sa démission.

Les expressions « inconduite notoire » ou « négligence grave » ne sont pas définies ou précisées par la loi. Les rapporteurs soulignent que ces cas « d'inconduite » ou de « négligence » sont vagues et laissent place à interprétation ainsi qu'en témoigne la jurisprudence. Par conséquent, ces conditions de démission laissent une large marge d'appréciation au pouvoir central.

Les dispositions relatives au contrôle financier se trouvent sous le titre 4 «De la comptabilité communale» de la même loi. Ici aussi, de nombreuses décisions des autorités communales, telles que l'approbation du budget et ses modifications en cours d'année, ainsi que l'arrêt des comptes, sont soumises à approbation ministérielle. Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur dispose d'un service chargé du contrôle sur place de la tenue de la comptabilité des communes.

Dans sa recommandation 175 (2005), le Congrès a mis en question la conformité du système de tutelle administrative à la Charte et a invité les 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 ».

Lors de la rencontre avec les rapporteurs, le SYVICOL a déploré un renforcement de la tutelle de l'Etat depuis la dernière recommandation de 2005, notamment en matière d'urbanisme. Ainsi, le Ministre de l'Intérieur peut même réviser un plan d'aménagement général (PAG) adopté par le conseil communal. Il s'agit d'un contrôle prévu par la loi mais qui pourrait parfois confiner au contrôle d'opportunité.

Les rapporteurs constatent qu'aucune modification des textes en question n'est formellement intervenue jusqu'à maintenant qui aurait pour but d'alléger la tutelle. Il existe une loi portant l'abolition des districts (adoptée le 7 juillet 2015 avec entrée en vigueur le 3 octobre 2015), mais celle-ci n'apporte pas d'amélioration substantielle à cet égard, vu que les compétences appartenant jusqu'ici aux commissaires de district sont simplement transférées à d'autres autorités, dans la plupart des cas, au Ministère de l'Intérieur.

Le Gouvernement antérieur avait souligné dans un rapport d'activité de 2013 que l'année 2013 avait été consacrée à la poursuite des travaux concernant la réforme de la tutelle administrative en vue du dépôt d'un projet de loi portant modification du titre 3 ainsi que de certaines autres dispositions de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. L'objectif de cette réforme se fondait sur les propositions contenues dans le rapport de la Commission spéciale sur la Réorganisation territoriale du Luxembourg de la Chambre des Députés et des objectifs fixés par la déclaration gouvernementale de 2009.

L'objectif de la réforme consistait par conséquent à mettre en pratique les principes suivants :

- a. Les tutelles générales d'annulation et de suspension seraient abolies.
- b. La tutelle d'approbation deviendrait l'exception.
- c. La transmission obligatoire des actes communaux deviendrait la règle.
- d. Une liste d'actes non-soumis à transmission était arrêtée.
- e. Un dialogue institutionnel sur les questions de légalité serait mis en place.
- f. Les litiges sur des questions de pur droit seraient tranchés par le juge administratif.

Les rapporteurs ont été informés que le Gouvernement actuel se montre conscient du problème puisqu'il indique dans son programme gouvernemental que: « le Gouvernement est d'avis que le Ministère de l'Intérieur devra pouvoir agir de manière plus flexible, plus efficace et plus rapide qu'actuellement. En vue d'une meilleure coopération entre le Ministère et les communes, le Ministère de l'Intérieur doit être moins l'organe de contrôle et plus le partenaire et l'organe de conseil des communes. À l'avenir, les processus et les responsabilités au sein du Ministère seront rendus transparents et vérifiables....».

Au moment de la visite de suivi aucune avancée concrète sur la réforme de la tutelle n'a été relevée. Cela étant, les rapporteurs ont été informés par le Ministère de l'Intérieur d'un chantier en cours d'élaboration sur cette question qui devrait donner lieu à une réforme fondamentale à cet égard, en tenant compte des points suivants :

- application des principes de proportionnalité et de subsidiarité
- redéfinition de la portée du contrôle ministériel
- révision du principe du double contrôle ministériel
- établissement de critères transparents pour l'attribution des subsides aux communes
- mise en place d'une administration électronique.

En conséquence, les rapporteurs sont d'avis que la situation n'est que partiellement conforme à l'article 8. Ils considèrent que l'application de l'article 8, paragraphe 3 en particulier pose problème, notamment en matière d'urbanisme et d'embauche des fonctionnaires.

#### 6.7. Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

##### Article 9 – Les ressources financières des collectivités locales

- 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.
- 2 Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.
- 3 Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.
- 4 Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences.
- 5 La protection des collectivités locales financièrement plus faibles appelle la mise en place de procédures de péréquation financière ou des mesures équivalentes destinées à corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement ainsi que des charges qui leur incombent. De telles procédures ou mesures ne doivent pas réduire la liberté d'option des collectivités locales dans leur propre domaine de responsabilité.
- 6 Les collectivités locales doivent être consultées, d'une manière appropriée, sur les modalités de l'attribution à celles-ci des ressources redistribuées.

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.

8 Afin de financer leurs dépenses d'investissement, les collectivités locales doivent avoir accès, conformément à la loi, au marché national des capitaux.

Dans le cadre des finances communales, il y a lieu de distinguer entre les ressources ordinaires des communes destinées à financer les frais de fonctionnement et les ressources extraordinaires des communes destinées à financer les dépenses d'investissement.

Les ressources ordinaires des communes sont destinées à couvrir leurs frais de fonctionnement. Elles peuvent être subdivisées comme suit :

- a. Les impôts locaux :
  - l'impôt commercial communal
  - l'impôt foncier
- b. Les dotations financières de l'Etat :
  - le fonds communal de dotation financière
- c. Les redevances locales :
  - pour l'approvisionnement en eau potable
  - pour l'élimination et l'épuration des eaux usées
  - pour l'élimination des déchets
  - pour la vente de produits et services divers (électricité, gaz, etc.)
- d. Les subventions étatiques :
  - contributions de l'Etat dans les frais de fonctionnement des structures d'accueil pour enfants (maisons relais)
  - subventions pour le transport public assuré par les communes et les syndicats de communes
  - subvention pour l'enseignement musical, etc.

Les impôts locaux et les dotations financières de l'Etat allouées via le fonds communal de dotation financière constituent des revenus non affectés pour les communes, alors que les redevances locales et les subventions étatiques constituent des revenus affectés, dans la mesure où elles sont destinées à rémunérer des prestations précises des communes respectivement à financer des activités nettement délimitées.

Depuis le dernier monitoring, les autorités locales du Luxembourg restent dans l'attente d'une réforme des finances communales, promise par les autorités nationales. Il en résulte que les mécanismes de financement des communes sont restés quasi inchangés depuis lors. Ainsi le secteur communal est de plus en plus insatisfait d'un système de financement qui ne tient pas compte de l'évolution des missions des communes ni des inégalités de revenus entre les communes. En effet, les recettes ordinaires de l'Etat connaissent depuis des années une progression supérieure

aux recettes courantes des communes, écart qui ne cesse de se creuser.

Des différences peuvent néanmoins être observées entre les évolutions des différentes sources de revenus non-affectés des communes : le Fonds communal de dotation financière, l'Impôt commercial communal et l'Impôt foncier.

Le fonds communal de dotation financière a été institué par l'article 38 de la loi du 22 décembre 1987 relative au budget de l'Etat pour l'exercice 1988. C'est à travers ce fonds que transitent les dotations non affectées de l'Etat au secteur communal. La dotation annuelle du fonds se compose de la manière suivante :

- 18% du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette et de l'impôt retenu sur les traitements et salaires
- 10% du produit de la TVA, déduction faite des sommes dues aux Communautés européennes à titre de ressources propres provenant de cette taxe
- 20% du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs
- un montant forfaitaire calculé schématiquement dont les règles sont annuellement, le cas échéant, adaptées pour tenir compte des modifications intervenues dans la législation.

Cet impôt a affiché une progression continue au cours des dernières années. Deux éléments principaux expliquent cette évolution favorable : un marché de l'emploi en expansion au Luxembourg, qui se répercute positivement sur l'IRPP, et des recettes TVA importantes dues au commerce électronique. Toutefois, une directive européenne, transposée en droit luxembourgeois en 2014, impose à partir de 2015 l'application de la TVA dans le pays du consommateur, au lieu du pays du prestataire. Le passage vers le nouveau système d'imposition s'étalera sur une durée de 4 ans, ce qui signifie que les recettes TVA du commerce électronique auront disparu entièrement en 2019. Il est estimé que les pertes des recettes TVA pour l'Etat luxembourgeois dues à la disparition du commerce électronique à partir de 2015 s'élèveront à quelque 800 millions d'Euros, voire plus. Comme les communes percevaient 10% de ces recettes via le Fonds communal de dotation financière, l'impact sur leurs finances sera donc important. Lors de la procédure de consultation, le Ministère de l'Intérieur a clairement indiqué « qu'il n'est pas dans l'intention du Gouvernement actuel de modifier les mécanismes du fond communal des dotations financières à l'encontre de l'intérêt des communes ».

L'impôt commercial communal a été institué par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1936, modifiée par la loi du 11 décembre 1967. Cette loi autorise les communes à percevoir un impôt commercial communal, impôt qui est assis sur le bénéfice des entreprises. L'impôt commercial communal fait participer les communes aux activités commerciales sur leur territoire : elles sont en quelque sorte indemnisées pour les charges et nuisances causées par ces activités. Les taux de l'impôt commercial communal sont fixés annuellement et individuellement par chaque commune. Cet impôt est en général perçu comme étant favorable à certaines communes qui ont sur leur territoire une ou plusieurs entreprises générant des bénéfices importants. L'impôt commercial communal, ne cesse pas de perdre de l'importance par rapport au Fonds communal de dotation financière. Pour 2015, le budget de l'Etat prévoit une nouvelle hausse des recettes de l'impôt commercial communal de 5,8% par rapport au montant budgétisé pour l'année 2014. Par

rapport au montant réel de l'année 2014, les prévisions sont légèrement en baisse de 0,6%. En raison des efforts d'« optimisation fiscale » entrepris par de nombreuses sociétés, le SYVICOL craint que la tendance vers une stagnation de cette recette se poursuivra au cours des prochaines années.

Il est important de préciser 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.

Enfin, l'impôt foncier, institué en vertu de la loi modifiée du 1<sup>er</sup> décembre 1936, selon lequel les communes sont autorisées à percevoir un impôt foncier au titre d'impôt communal. De même que pour l'impôt commercial communal, les taux de l'impôt foncier sont fixés annuellement et individuellement par chaque commune. Cet impôt, quant à lui, constituerait une part non négligeable des revenus perçus par les communes si les valeurs unitaires qui sont à la base du calcul de l'impôt, étaient réévaluées. Or, ces valeurs n'ont pas été révisées depuis 1941, ce qui a pour conséquence la persistance d'inégalités de valeurs de certains immeubles selon leur emplacement, qu'il est aujourd'hui difficile de justifier. Le SYVICOL s'est prononcé pour une réforme de l'impôt foncier qui tient compte des prix réels de l'immobilier. Un groupe de travail interministériel, auquel le SYVICOL avait été invité à participer, avait entamé une réflexion sur la révision de l'assiette de cet impôt sous le gouvernement précédent. Ce groupe de travail n'a cependant plus été convoqué depuis l'installation du nouveau gouvernement en décembre 2013, ce dernier ayant annoncé vouloir traiter la question dans le cadre d'une réforme fiscale plus large.

La révision des valeurs unitaires, bases de l'impôt foncier permettrait de diminuer les disparités existantes quant à la valeur de certains immeubles, mais aussi de restaurer sensiblement les revenus des communes.

Le tableau suivant résume la répartition des revenus ordinaires des communes entre les différentes catégories détaillées ci-avant :

(montants en moi.EUR)

	2013		2014	
<b>ICC</b>	556,0	24,8 %	564,2	24,5 %
<b>IF</b>	34,3	1,5 %	36,0	1,6 %
<b>FCDF</b>	956,1	42,6 %	1 016,4	44,1 %
<b>Revenus affectés</b>	700,0	31,2 %	685,7	29,8 %
<b>Total</b>	2 246,4	100 %	2 302,4	100 %

Source : Rapport d'activité 2014, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg

Les dépenses ordinaires des communes sont bien entendu conditionnées par les revenus disponibles et par le choix des missions assumées: il y a lieu de distinguer entre missions obligatoires (originaires, constitutionnelles et légales) et missions facultatives, c'est-à-dire des missions librement choisies par les communes avec ou sans secours financier promotionnel de l'Etat.

Les missions obligatoires des communes comprennent, notamment :

- le maintien de l'ordre public sur le territoire communal ;
- l'aménagement communal ;
- l'alimentation en eau potable ;
- l'épuration des eaux usées ;
- la gestion des déchets ;
- les inhumations et la gestion des cimetières ;
- le service incendie ;
- la réalisation et l'entretien de la voirie communale ;
- l'assistance sociale ;
- l'enseignement fondamental – l'accueil ;
- la tenue de l'état civil.

Les missions facultatives des communes comprennent, par exemple, la mise en place et l'exploitation d'infrastructures sportives, culturelles ou touristiques ; d'installations dans l'intérêt de la jeunesse (accueil, foyers de jour, etc.) ; d'installations dans l'intérêt de personnes âgées (maisons de retraites, foyers de jour, etc.), la distribution de gaz et d'électricité (ces missions avaient tendance à disparaître du budget local en raison de la délocalisation dans des structures de droit privé).

Le tableau suivant montre l'évolution des dépenses ordinaires des communes au cours des dernières années :

(montants en EUR)

	Les dépenses ordinaires des communes	Var.
2009	1.538.511.795	-6,0 %
2010	1.639.616.576	6,6 %
2011	1.749.294.651	6,7 %
2012	1.846.345.469	5,5 %
2013 <sup>(1)</sup>	1.790.208.423	-3,0 %
2014 <sup>(2)</sup>	1.901.593.059	6,2 %
2015 <sup>(3)</sup>	2.002.473.606	5,3 %

<sup>(1)</sup> Comptes non encore arrêtés par le Ministre de l'Intérieur

<sup>(2)</sup> Budgets rectifiés

<sup>(3)</sup> Budgets

Source : Rapport d'activité 2014, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg

En ce qui concerne les taxes, l'article 107 de la Constitution ainsi que l'article 105 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 exigent l'approbation du Grand-Duc pour les règlements communaux introduisant des taxes, s'il s'agit de taxes ayant le caractère d'impôts proprement dits destinés à faire face aux dépenses générales du budget communal, comme par exemple les taxes relatives à la participation aux équipements collectifs. Au cours de la procédure de consultation, le SYVICOL a tenu à souligner que l'autonomie fiscale des communes proclamée par l'article 107, paragraphe 3, est soumise à la restriction que les impôts prélevés doivent servir à couvrir un besoin financier. L'association estime qu'il est difficile d'apporter la preuve afférente au besoin financier

pour les autorités communales, comme en témoigne le refus d'approbation de nombreux règlements-taxes par l'autorité de tutelle. En effet, la Cour administrative considère notamment que: « Si les communes sont fiscalement autonomes et qu'elles peuvent prendre l'initiative d'établir des taxes et impositions et déterminer leur assiette, leur montant ainsi que les modalités d'application et d'exemption, il n'en reste pas moins que l'autonomie fiscale des communes n'est pas absolue, les communes ne pouvant l'exercer que sous le contrôle de l'autorité supérieure, qui est appelée à veiller à ce que les communes agissent sous réserve des limitations prévues par la loi et exigées par l'intérêt général, dont celle que leur pouvoir s'exerce dans la mesure – et partant dans la limite – de leurs besoins. »<sup>68</sup>

Il en va différemment des règlements communaux instituant des taxes destinées à rémunérer un service rendu par l'autorité communale, c'est-à-dire à couvrir les frais de ce service spécialement utilisé par les particuliers qui payent lesdits frais. Ces taxes rémunératoires sont en effet soumises à l'approbation du Ministre de l'Intérieur conformément à l'article 106,7° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Il s'agit notamment des tarifs et prix relatifs à la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité, l'enlèvement des déchets, les prix de location des places et tous les autres tarifs dus pour rémunération de services prêtés par la commune.

Ces décisions doivent être approuvées par le Ministère de l'Intérieur. Après cette approbation, les délibérations doivent être publiées en due forme dans la commune par voie d'affichage selon la procédure décrite à l'article 82 de la loi communale, après quoi mention en est faite au Mémorial.

Lorsque le Ministre de l'Intérieur constate qu'un règlement-taxe voté par un conseil communal n'est pas conforme à la loi ou à l'intérêt général, elle retourne la délibération aux autorités communales en leur expliquant les raisons pour lesquelles elle n'est pas en mesure d'approuver les dispositions proposées et elle invite le conseil communal à reconsidérer son règlement à la lumière des observations faites.

Le Gouvernement dans le cadre de l'établissement du budget de l'Etat 2015, a pris plusieurs mesures que le SYVICOL a estimé contraire à l'intérêt des finances communales et qu'il a dénoncé comme portant atteinte à l'autonomie financière des communes. Ces mesures concernent les trois points suivants :

- la non-participation des communes à la hausse de la TVA
- l'abolition de la participation étatique aux majorations biennales et
- le plafonnement des recettes provenant de l'impôt commercial communal à trois fois la moyenne des recettes de l'impôt commercial communal par habitant.

Le Ministre de l'Intérieur a présenté ce paquet de mesures comme constituant une première réforme des finances communales qui sera suivie d'une réforme plus en profondeur dans les années à venir. Le SYVICOL considère que le gouvernement ne mène pas une véritable réforme mais plutôt une réflexion donnant lieu à 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'Etat.

<sup>68</sup> Décision CA 6-12-07 (23020C à 23023C et 23040C)

Vu la situation actuelle des communes qui réclament depuis longtemps une réforme des finances locales, les rapporteurs sont d'avis que cette réforme 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.

Les rapporteurs ont également le sentiment que les mécanismes de péréquation mériteraient d'être développés. A cet égard, les représentants du SYVICOL ont proposé des réflexions sur la création d'un mécanisme de péréquation notamment basé sur la taille des communes (par ex. petites, moyennes, grandes).

En ce qui concerne la consultation des collectivités locales selon les critères posés par l'article 9, paragraphe 6 de la Charte, les rapporteurs estiment qu'il existe en pratique une réelle consultation. Le Ministère de l'Intérieur envoie des projets des lois au SYVICOL et organise des rencontres avec les bourgmestres. Les représentants des élus locaux ont d'ailleurs confirmé cette collaboration entre Etat et communes même s'ils la juge trop ponctuelle et la souhaitent plus régulière. Cependant, il n'y a pas une base légale rendant obligatoire la consultation des communes par l'intermédiaire de l'association qui est très représentative des élus locaux au Luxembourg, pour tout sujet les intéressant directement.

Concernant le recours au crédit, il est important de préciser que les communes ne peuvent recourir au crédit que pour financer des dépenses extraordinaires si un autre financement n'est ni possible ni économique et si le remboursement régulier des annuités est assuré. Tout emprunt d'un montant supérieur à 50.000 EUR est par ailleurs soumis à l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

La loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ouvre par ailleurs la possibilité d'emprunter à certains syndicats pour préfinancer les apports en capital des communes. Ainsi, les syndicats de communes ayant pour objet la fourniture d'eau potable, l'assainissement des eaux usées, la gestion des déchets ou la construction et l'exploitation d'un crématoire, peuvent recourir à l'emprunt pour se procurer les liquidités nécessaires pour pouvoir financer leurs dépenses d'investissement en relation avec ces missions. Les communes ont l'obligation d'effectuer un apport, à la demande du syndicat, d'au moins 35% du capital demandé, de sorte que l'emprunt accordé par le syndicat ne dépassera jamais 65% du montant demandé par la commune. Avec les moyens provenant de la libération progressive des apports demandés le syndicat rembourse l'emprunt. Les intérêts débiteurs sont à la charge de la commune concernée.

Le recours à l'emprunt est limité aux moyens financiers nécessaires pour équilibrer le budget extraordinaire si tous les moyens provenant des reports ont été épuisés préalablement et à condition toutefois que le budget ordinaire puisse supporter la charge des remboursements en capital et en intérêts.

Au cours des dernières années, l'endettement du secteur communal a évolué comme suit :

(montants en EUR)

	Dettes (en fin d'année)	Var.	Nouveaux emprunts	Var.
2009	782.830.068	4,1 %	84.858.500	83,5 %
2010	811.786.550	3,7 %	118.436.030	39,6 %
2011	822.740.179	1,3 %	73.218.757	-38,2 %
2012	825.965.282	0,4 %	73.823.387	0,8 %
2013 <sup>(1)</sup>	826.396.315	0,1 %	60.518.331	-18,0 %
2014 <sup>(2)</sup>	830.000.000	0,4 %	65.000.000	4,1 %

<sup>(1)</sup> Données provisoires

<sup>(2)</sup> Estimation

Avec l'augmentation des capacités de remboursement, l'endettement du secteur communal avait augmenté au cours des années 2009 et 2010. Le niveau de la dette communale s'est ensuite stabilisé pour atteindre un montant de 826,4 millions d'euros fin 2013. Parallèlement, le montant des emprunts nouvellement contractés a nettement reculé de 2010 à 2013, notamment en raison des plus-values de recettes des dernières années. Pour 2014, les données disponibles laissent prévoir une tendance similaire à celle observée les années précédentes.

En ce qui concerne l'accès au marché national des capitaux, l'article 173ter de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, permet aux communes et aux syndicats de communes, sans préjudice de la législation sur les marchés publics, de conclure entre eux et avec des personnes morales de droit public et de droit privé et avec des particuliers, des conventions relevant de matières d'intérêt communal. Ces conventions sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur si leur valeur dépasse 100.000 euros. En outre, la circulaire ministérielle du 24 janvier 2014 a fixé de nouveaux seuils applicables aux marchés publics couverts par les directives européennes à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Par exemple, pour les marchés de travaux conclus par les collectivités territoriales, le seuil est de 5.186.000 euros, alors que pour les marchés de fournitures et de services, le seuil est de 207.000 euros.

Les rapporteurs concluent que l'article 9 de la Charte est en partie respecté. En effet, la question de la libre disposition de ressources propres suffisantes semble poser problème. Il est intéressant de noter que le projet de révision de la Constitution actuellement en procédure au Grand-Duché dispose à l'article 119, paragraphe 3 : « Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi ». Cette disposition apparaît comme une innovation par rapport au texte actuel. Les rapporteurs estiment que si ce texte devait être adopté, il constituerait bien évidemment un développement très positif à condition toutefois d'être suivi d'effet en pratique. De même les autorités locales doivent faire face aux difficultés de mise en place du système de financement lequel ne tient pas toujours compte de l'évolution des missions des communes et des inégalités de revenus entre les communes. A cet égard d'ailleurs, les rapporteurs sont d'avis que la formule de péréquation et les critères qui sont à la base de cette formule, mériteraient d'être revus. Le Ministre de l'Inté-

rier a confirmé à la délégation qu'il entendait la réviser. De même qu'il envisage, dans le cadre de la réforme fiscale, de réévaluer les valeurs unitaires de l'impôt foncier non révisés depuis 1941 et qui sont un manque à gagner pour les collectivités locales. De ce point de vue, les rapporteurs soulignent donc que si les paragraphes 1 à 5 de l'article 9 ne sont pas pleinement respectés par le Luxembourg, ils ont eu une assurance de la part du Gouvernement que ces dispositions faisaient l'objet actuellement d'une attention particulière des autorités. Les rapporteurs suivront les développements qui y seront donnés à cet égard.

S'agissant de la conformité de la situation avec les paragraphes 6 à 8 de l'article 9, les rapporteurs estiment que ces dispositions sont respectées. La procédure de consultation effectuée par le Gouvernement envers les autorités locales existe en pratique. Les rapporteurs sont d'avis qu'il serait judicieux de formaliser ce mécanisme de consultation régulière sous la coordination du Gouvernement, afin de pérenniser et garantir cette pratique dans l'avenir.

#### 6.8. Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

##### Article 10 – Le droit d'association des collectivités locales

- 1 Les collectivités locales ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun.
- 2 Le droit des collectivités locales d'adhérer à une association pour la protection et la promotion de leurs intérêts communs et celui d'adhérer à une association internationale de collectivités locales doivent être reconnus dans chaque Etat.
- 3 Les collectivités locales peuvent, dans des conditions éventuellement prévues par la loi, coopérer avec les collectivités d'autres Etats.

Les communes luxembourgeoises ont le droit, dans l'exercice de leurs compétences, de coopérer et, dans le cadre de la loi, de s'associer avec d'autres collectivités locales pour la réalisation de tâches d'intérêt commun. Le SYVICOL en est un exemple. Depuis 1986, il travaille en faveur de la promotion, la sauvegarde et la défense des intérêts généraux et communs de ses membres.

Cette association a ainsi réussi à s'imposer comme porte-parole des communes en devenant l'interlocuteur privilégié du Gouvernement pour toutes les questions concernant le secteur communal. A côté du travail de «lobbying» dans le cadre des processus décisionnels au niveau national, le SYVICOL s'investit activement dans plusieurs organismes européens et internationaux ayant pour vocation la défense des intérêts communaux.

Les responsabilités toujours plus nombreuses et importantes des communes en matière sociale, économique et culturelle ainsi que l'aménagement du territoire communal et national ont fini par institutionnaliser la concertation, et la coopération intercommunale notamment par le biais des syndicats. Il y a 67 syndicats de communes<sup>69</sup>.

Les soixante-sept syndicats de communes peuvent être regroupés selon leurs activités de la façon suivante :

Les rapporteurs concluent que la situation est par conséquent en conformité avec l'article 10 de la Charte.

#### 6.9. Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

##### Article 11 – Protection légale de l'autonomie locale

Les collectivités locales doivent disposer d'un droit de recours juridictionnel afin d'assurer le libre exercice de leurs compétences et le respect des principes d'autonomie locale qui sont consacrés dans la Constitution ou la législation interne.

Conformément à la Constitution (article 107 paragraphe 1), les communes sont dotées de la personnalité juridique. Elles peuvent donc introduire un recours en justice notamment contre tout acte étatique qui pourrait porter atteinte au libre exercice de leurs compétences.

Un recours juridictionnel peut également être intenté contre des mesures de tutelle. L'article 107 de la loi communale prévoit également que les autorités locales disposent d'un droit de recours en annulation concernant toute décision à caractère individuel ou réglementaire qui aurait fait l'objet d'une annulation ou d'un refus d'approbation par le Grand-Duc, par le Ministre de l'Intérieur ou par une autre autorité de tutelle. Ce recours est introduit devant la Cour administrative.

En ce qui concerne les délibérations des conseils communaux qui sont soumises à l'approbation d'une autorité supérieure, les autorités communales peuvent se pourvoir devant la Cour administrative en cas de refus d'approbation.

En conséquence de ce qui précède, les rapporteurs estiment que la situation est tout à fait conforme à l'article 11 de la Charte.

#### 7. Conclusions et prochaines étapes de la procédure de suivi

Le principe de l'autonomie locale tel qu'affirmé par la Charte européenne de l'autonomie locale, est reconnu et admis de longue date dans la législation interne. Le fondement constitutionnel et légal de l'autonomie locale (article 2) est pleinement respecté au Luxembourg.

La législation reconnaît aux communes le droit de gérer par leurs propres organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. Les dispositions constitutionnelles et législatives portant sur le concept de l'autonomie locale (article 3) sont en conformité avec la Charte.

Le gouvernement est encouragé à délimiter clairement les compétences entre l'Etat et les communes (article 4.1 et 4.2) afin de créer un cadre dans lequel l'autonomie communale peut s'exercer et se développer pleinement. En outre les rapporteurs estiment qu'il faudrait également continuer d'améliorer le dialogue avec les communes et le SYVICOL sur tous les sujets qui concernent directement les communes (article 4.6). Par conséquent, l'article 4 est partiellement respecté.

<sup>69</sup> Rapport d'activité 2014, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, Ministère de l'Intérieur

La fusion des communes et la protection des limites territoriales des collectivités locales au Luxembourg est assurée (article 5). Chaque changement des limites territoriales est volontaire et s'effectue après une consultation par referendum des électeurs des communes concernée. Il s'agit d'un exemple positif qui mériterait d'être promu dans les Etats membres qui mènent une réflexion sur cette question.

S'agissant des structures administratives (article 6, paragraphe 1) l'application de cette disposition semble poser quelques difficultés. En effet, les communes luxembourgeoises disposent du pouvoir réglementaire pour l'organisation interne des services mais toujours sous l'approbation préalable du Ministre de l'Intérieur. Les rapporteurs considèrent que les communes doivent pouvoir définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter en toute autonomie sans avoir à les soumettre à une approbation ministérielle. Par conséquent, l'application de l'article 6 pourrait être améliorée.

Les conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local (article 7) sont appliquées et garanties au Luxembourg. La situation à cet égard est donc pleinement conforme à l'article 7.

La tutelle administrative pour le niveau communal (article 8, paragraphe 3) est sujet à certaines préoccupations, notamment en ce qui concerne la création de postes et la nomination de fonctionnaires qui sont soumises à l'approbation préalable du Ministre de l'Intérieur. Les rapporteurs considèrent que le contrôle administratif des actes des collectivités locales est parfois excessif et mériterait d'être allégé.

S'agissant des ressources financières des collectivités locales (article 9), l'application de cette disposition est en partie respectée. La question de la libre disposition de ressources propres suffisantes semble poser problème. Les autorités locales doivent faire face aux difficultés de mise en place du système de financement lequel ne tient pas toujours compte de l'évolution des missions des communes et des inégalités de revenus entre les communes. La formule de péréquation et les critères qui sont à la base de cette formule, mériteraient d'être revus de même que les valeurs unitaires de l'impôt foncier non révisées depuis 1941 et qui sont un manque à gagner pour les collectivités locales. Les rapporteurs soulignent donc que si les paragraphes 1 à 5 de l'article 9 ne sont pas pleinement respectés par le Luxembourg, ils ont cependant eu une assurance de la part du Gouvernement que ces dispositions faisaient actuellement l'objet d'une attention particulière des autorités. S'agissant de la conformité de la situation avec les paragraphes 6 à 8 de l'article 9, les rapporteurs estiment que ces dispositions sont respectées. La procédure de consultation effectuée par le Gouvernement envers les autorités locales existe en pratique. Les rapporteurs sont toutefois d'avis qu'il serait judicieux de formaliser ce mécanisme de consultation et de le rendre plus régulier. Cette consultation devrait s'effectuer sous la coordination du Gouvernement, afin de pérenniser et garantir cette pratique dans l'avenir.

Le droit d'association (article 10) est garanti en droit comme en pratique pour les autorités locales, qui peuvent coopérer entre elles, adhérer à des associations pour la protection et la promotion de leurs intérêts et prendre part à la coopération transfrontalière.

Enfin, s'agissant de la protection légale de l'autonomie locale (article 11), les collectivités locales ont la possibilité d'intenter un recours si elles s'estiment victimes d'une décision illégale ou si elles considèrent leurs intérêts lésés par une décision, ce qui assure le plein respect de cette disposition dans le droit luxembourgeois.

<sup>70</sup> PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès

<sup>71</sup> GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique