



LE COURRIER COMMUNAL - EDITION SPÉCIALE

RÉORGANISATION TERRITORIALE DU LUXEMBOURG

Prise de position du
Syndicat des Villes et Communes
Luxembourgeoises



RÉORGANISATION TERRITORIALE DU LUXEMBOURG

Prise de position du
Syndicat des Villes et Communes
Luxembourgeoises

Editeur :
SYVICOL, 3, rue Guido Oppenheim
L-2263 Luxembourg, Tel.: +352 44 36 58-1
www.syvicol.lu, info@syvicol.lu

Mise en page : cropmark.lu

Impression : Reka

SOMMAIRE

INTRODUCTION

Genèse de la prise de position du SYVICOL	5
Objectifs d'une réorganisation territoriale	5
Démarche	6

I. ETAPE 1 : RÉPARTITION DES MISSIONS ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES

1. Méthode	7
2. Classification des missions actuelles et futures des communes	9
3. Conclusions	21

II. ETAPE 2 : DES STRUCTURES TERRITORIALES ADAPTÉES AUX MISSIONS DES COMMUNES

1. Remarques préliminaires	23
2. Examen critique des structures communales et intercommunales	23
3. Vers un modèle d'organisation territoriale du Luxembourg	26

III. ETAPE 3 : UN SYSTÈME DE FINANCEMENT EN ADÉQUATION AVEC LES NOUVELLES STRUCTURES TERRITORIALES

1. Remarques introductives	29
2. Réforme du système de financement des communes	29
3. Subsidés	31
4. Contrôle des finances communales	31

IV. LA GESTION DES AFFAIRES COMMUNALES : NOUVELLES PERSPECTIVES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES

1. Prise en compte des intérêts communaux dans les procédures décisionnelles politiques et législatives	32
2. Conditions d'exercice du mandat d'élu local	33
3. Coopération avec le secteur privé	34
4. Personnel communal	34
5. Tutelle administrative	35

V. REMARQUES FINALES



INTRODUCTION

GENÈSE DE LA PRISE DE POSITION DU SYVICOL

Lorsque la Chambre des députés a décidé le 9 décembre 2004 de mettre en place une commission spéciale ayant pour mandat de faire des propositions pour une réorganisation territoriale du Luxembourg, le comité du SYVICOL s'est d'emblée autosaisi du dossier et a décidé de mener en parallèle ses propres réflexions pour aboutir à une position commune du secteur communal.

Après cinq réunions de travail qui se sont déroulées entre novembre 2005 et février 2006, le comité en fonction à cette époque s'est d'abord mis d'accord sur les objectifs d'une réforme et sur la démarche pour aboutir à une prise de position. En deuxième lieu, il eut une discussion approfondie sur la question de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes. Les résultats de ces travaux furent présentés aux membres de la commission spéciale de la Chambre des députés le 16 février 2006.

Dès son entrée en fonction en mars 2007, le comité nouvellement élu a repris le flambeau et s'est réuni à trois reprises afin de prendre position sur la question des futures structures territoriales du pays, respectivement sur la réforme des finances communales. Sur demande de la commission spéciale, il s'est, par ailleurs, prononcé sur plusieurs questions spécifiques directement ou indirectement liées au dossier de la réorganisation territoriale : personnel communal, congé politique, cumul des mandats d'élu local et de député, tutelle de l'Etat. Les vues du comité y relatives ont été présentées aux députés membres de la commission spéciale lors de deux auditions les 22 mars et 28 juin 2007.

Soucieux de ne pas travailler en vase clos et d'avoir un échange direct avec les communes membres, le comité s'est rendu dans les régions entre le 17 et le 27 septembre 2007 pour exposer dans six réunions d'information (à Diekirch, Pétange, Useldange, Mamer, Marnach et Mondorf) ses conclusions préliminaires aux élus locaux et pour permettre à ceux-ci de faire part de leurs observations. Celles-ci ont été intégrées dans la prise de position du comité lors d'une ultime réunion de travail du comité le 15 octobre 2007.

OBJECTIFS D'UNE RÉORGANISATION TERRITORIALE

Une réforme territoriale ne peut être une finalité en soi, mais doit générer une réelle valeur ajoutée par rapport à la situation existante. Il importe donc de clarifier dès le départ les objectifs d'un projet politique d'une telle envergure.

Le SYVICOL estime qu'une optimisation de l'offre et de l'organisation des prestations communales est possible. Aussi la réorganisation territoriale doit-elle avoir pour résultat

1. de permettre aux citoyens dans toutes les parties du pays d'avoir accès à une offre diversifiée et de qualité élevée en matière de services publics de proximité ;
2. d'assurer une organisation efficace et une gestion efficiente de ces services.

DÉMARCHE

Les réflexions se structurent autour d'une démarche en trois étapes:

Etape 1 : Définition de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes

Etape 2 : Définition de structures territoriales adaptées aux missions des communes

Etape 3 : Définition d'un système de financement en adéquation avec les missions.

Ce n'est qu'à condition de disposer d'une répartition claire des missions entre l'Etat et les communes que le sujet des futures structures territoriales peut être abordé. De même, la réorganisation des structures territoriales doit être un préalable à une définition du système de financement des communes.

Un chapitre séparé est consacré à un sujet connexe à toutes ces questions : la gestion administrative et politique des affaires communales.

I. ETAPE 1

RÉPARTITION DES MISSIONS ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES

1. MÉTHODE

Un tableau portant le titre « classification des missions actuelles et futures des communes » synthétise la position du SYVICOL concernant la future répartition des missions dans les différents domaines de la politique.

QUOI	QUI		COMMENT			CARACTÈRE		
Mission	Exclusive		Partagée	Coopération formelle souhaitable ou possible			Obligatoire	Facultative
	Etat	Communes		Non	Oui			
					Intercommunale	Etat-communes		

Il vise à répondre aux questions suivantes :

a) Quelles sont les missions actuelles des communes et quelles doivent être leurs missions futures (« QUOI ») ?

En l'absence d'un recueil regroupant et définissant l'ensemble des missions du secteur communal, cet inventaire est dressé sur base de la législation existante, respectivement des missions exercées *de fait* par les communes en application de l'article 28 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 suivant lequel « *le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal* ».

b) Qui exerce ces missions, c'est-à-dire quel est le degré d'autonomie dont disposent / doivent disposer les communes pour l'exercice de ces missions, respectivement dans quelle mesure les communes partagent-elles le pouvoir décisionnel avec l'Etat (« QUI ») ?

Pour déterminer à quel niveau, étatique ou communal, une mission devrait être exercée, la grille de critères suivante est utilisée :

- Principe de subsidiarité

Les compétences doivent être exercées au niveau le plus efficace et le plus près possible du citoyen.

- Principe de proportionnalité

Les moyens mis en œuvre pour exercer une compétence doivent être adaptés (« proportionnels ») aux objectifs poursuivis.

- Principe de l'autonomie communale

« *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* » (article 3 §1 de la Charte européenne de l'autonomie locale). Pour chaque compétence attribuée aux communes, le législateur doit se borner à définir les objectifs à atteindre, la commune choisissant de manière autonome les moyens pour les réaliser.

- **Principe de la bonne gouvernance**

L'exercice du pouvoir par les divers paliers de gouvernement se fait de façon efficace, honnête, équitable et transparente et garantit une utilisation efficiente des deniers publics.

Enfin, une distinction est faite entre

- missions exclusives, c'est-à-dire exclusivement étatiques ou exclusivement communales, et
- missions partagées entre l'Etat et les communes.

c) Comment ces missions actuelles et futures sont / doivent-elles être exécutées : niveau communal, coopération intercommunale, coopération Etat-communes (« COMMENT ») ?

Les missions identifiées doivent-elles être exécutées par le niveau communal ou est-il souhaitable, respectivement possible, de l'exécuter en coopération avec d'autres communes ou en partenariat avec l'Etat ?

d) Quel caractère est / doit être conféré à chacune de ces missions – obligatoire ou facultatif (« CARACTERE ») ?

La mission doit-elle être déclarée obligatoire (service public accessible à tout citoyen) ou doit-elle rester facultative (choix politique des élus) ?

2. CLASSIFICATION DES MISSIONS ACTUELLES ET FUTURES DES COMMUNES

La liste des missions reprises dans les tableaux n'a pas la prétention d'être exhaustive. Les remarques accompagnant les tableaux font état de questions ou problèmes méritant une attention particulière aux yeux du SYVICOL.

2.1. AMÉNAGEMENT

QUOI	QUI		COMMENT				CARACTÈRE	
	Exclusive	Partagée	Coopération formelle souhaitable ou possible				Obligatoire	Facultative
	Etat	Communes		Non	Oui			
					Intercommunale	Etat-communes		
Aménagement du territoire			● →		● →	● →		● →
Aménagement communal et développement urbain			● →		→	● →	● →	
Voirie			● →		→	● →	● →	
Zones d'activités économiques			● →		● →	● →		● →

● = situation actuelle

→ = situation future proposée

Aménagement du territoire

L'implication des communes dans l'élaboration et l'approbation des plans sectoriels, des plans régionaux et des plans d'occupation du sol réglée par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire est considérée insuffisante. Si l'aménagement du territoire est une compétence essentiellement étatique, une intervention communale plus en amont du processus décisionnel est souhaitable. A côté d'une concertation plus étroite Etat-communes, une plus grande coopération *entre* les communes doit être recherchée.

Zones d'activités économiques

Le SYVICOL se prononce en faveur du maintien du droit d'initiative des communes dans le domaine de la création de zones d'activités économiques. Dans la perspective d'une politique de développement économique nationale intégrée, une coopération plus étroite tant au niveau intercommunal qu'entre les autorités communales et étatiques est souhaitable.

2.2. COHÉSION SOCIALE

QUOI	QUI		COMMENT			CARACTÈRE		
	Exclusive		Partagée	Coopération formelle souhaitable ou possible			Obligatoire	Facultative
	Etat	Communes		Non	Oui			
					Intercommunale	Etat-communes		
Personnes âgées			● →		● →	● →	→	●
Jeunesse			● →		● →	● →	→	●
Intégration des étrangers			● →			● →	● →	
Egalité des chances			● →		● →	● →		● →

● = situation actuelle

→ = situation future proposée

Les communes ont un rôle-clé à jouer en matière de maintien de la cohésion sociale. Personnes âgées, jeunes ou étrangers, sont des groupes qui doivent obligatoirement faire l'objet d'une politique communale complétant l'action du gouvernement. En conformité avec le principe de l'autonomie communale, les initiatives concrètes dans ce domaine sont à prendre par chaque commune en fonction des besoins spécifiques de sa population locale.

2.3. CULTURE ET SPORT

QUOI	QUI			COMMENT			CARACTÈRE	
	Exclusive		Partagée	Coopération formelle souhaitable ou possible			Obligatoire	Facultative
	Etat	Communes		Non	Oui			
					Intercommunale	Etat-communes		
Activités culturelles			● →		● →	● →	→	●
Activités sportives			● →		● →	● →	→	●

● = situation actuelle

→ = situation future proposée

Les manifestations et activités culturelles et sportives apportent une contribution essentielle à la cohésion sociale et à la qualité de vie dans les villes et communes. La politique culturelle et sportive doit dès lors être classée parmi les missions obligatoires des communes. La construction d'infrastructures appropriées nécessite à l'avenir plus de coopération et une meilleure coordination au niveau régional.

2.4. ENERGIE

QUOI	QUI			COMMENT			CARACTÈRE	
	Exclusive		Partagée	Coopération formelle souhaitable ou possible			Obligatoire	Facultative
	Etat	Communes		Non	Oui			
					Intercommunale	Etat-communes		
Gaz			● →		● →	→		● →
Electricité			● →	● →		→		● →
Energies renouvelables			→		→			→

● = situation actuelle

→ = situation future proposée

Gaz - électricité

Les communes qui, dans le passé, ont été des acteurs sur le marché de l'énergie, doivent avoir la possibilité de le rester aussi à l'avenir. Avant la libéralisation du secteur, il a été généralement admis que la fourniture de gaz et d'électricité puisse constituer une mission communale facultative. Ce n'est pas parce que les enjeux commerciaux que recèle le secteur sont depuis lors devenus apparents que les communes devraient être obligées de s'en désengager.

Cela étant, pour pouvoir pleinement jouer leur rôle sur un marché énergétique exposé aux règles de la concurrence, les communes doivent disposer d'un cadre juridique adapté et pouvoir s'affranchir des rigidités de loi communale, incompatible avec ce type d'activité.

Le SYVICOL a pris note du fait que le gouvernement envisage la création de réseaux nationaux uniques dans les domaines du gaz et de l'électricité, rassemblant à terme tous les propriétaires de réseaux situés sur le territoire luxembourgeois. Dans un marché globalisé, cette stratégie garantirait d'une part la sécurité d'approvisionnement du pays et d'autre part la réalisation d'un maximum de synergies afin de donner à tous les clients finals un accès optimal au réseau et des tarifs d'utilisation compétitifs. Dans le domaine de l'électricité, une telle stratégie aurait comme corollaire la participation des sept réseaux communaux existants à ce réseau national. Bien que le SYVICOL ne soit, à priori, pas opposé à un tel projet, il est clair que les modalités précises, les conditions auxquelles une telle participation serait opérée, devront faire l'objet d'une concertation approfondie entre les parties étatique et communale.

Energies renouvelables

Conformément au principe de l'autonomie communale, les communes doivent disposer d'un droit d'initiative pour la mise en place de concepts énergétiques alternatifs, étant entendu que la gestion technique de ces installations doit pouvoir être sous-traitée à des entreprises privées spécialisées.

2.5. ENVIRONNEMENT

QUOI	QUI			COMMENT			CARACTÈRE	
	Exclusive		Partagée	Coopération formelle souhaitable ou possible			Obligatoire	Facultative
	Etat	Communes		Non	Oui			
				Intercommunale	Etat-communes			
Eau potable			● →		● →	● →	● →	
Assainissement / eaux usées			● →		● →	● →	● →	
Traitement des déchets			● →		● →	● →	● →	
Etablissements classés			● →	● →			● →	
Assainissement de friches industrielles ¹	→							
Gestion des forêts			● →	●		→	● →	
Protection de la nature			● →		● →	● →	● →	

● = situation actuelle

→ = situation future proposée

Eau potable

Le système de gestion actuel de l'eau potable, qui laisse aux communes le choix d'avoir recours soit à leurs propres sources d'approvisionnement soit, par le biais de syndicats communaux, à l'eau du SEBES, soit à un approvisionnement mixte, est considéré satisfaisant. Toutefois, une coopération renforcée entre les syndicats semble possible en vue de réaliser des synergies et de maintenir ainsi le prix de l'eau à un niveau avantageux.²

Assainissement

En comparaison avec les pays limitrophes, le nombre de syndicats de traitement des eaux usées est plutôt élevé au Luxembourg et semble indiquer que des économies d'échelle sont possibles dans ce secteur.

Le fait que certaines communes continuent à se soustraire à l'obligation d'épurer est non seulement un non-sens du point de vue écologique, mais aussi contraire à l'esprit de

¹ En cas d'insolvabilité du propriétaire

² Voir aussi l'avis du SYVICOL sur le projet de loi-cadre sur l'eau (N° 5695)

solidarité entre les communes, puisque l'assainissement de leurs eaux usées est parfois, pour des raisons topographiques, involontairement pris en charge par des communes avoisinantes.

Il est proposé d'envisager une gestion intégrée de l'assainissement au niveau national par le biais d'un syndicat mixte Etat-communes, au sein duquel toutes les communes du pays seraient représentées et où chaque niveau politique conserverait ses attributions actuelles ¹.

Etablissements classés (procédures commodo/incommodo)

En vertu du principe de subsidiarité, les autorisations pour les établissements de la classe 2 doivent rester une responsabilité des communes, celles-ci étant mieux en mesure d'apprécier les situations spécifiques qui se posent sur le terrain que les instances étatiques ⁵. Le traitement de ces dossiers par les communes garantit, par ailleurs, plus de flexibilité et une prise de décision plus rapide pour les intéressés que si cette charge était transférée vers le niveau étatique.

Assainissement de friches industrielles

L'assainissement de terrains contaminés par des industries dont les propriétaires ne peuvent plus être tenus responsables, c'est-à-dire en cas de dépôt de bilan de l'entreprise, est à financer intégralement par l'État, considérant qu'il s'agit d'une mesure qui s'inscrit dans le cadre de la politique de développement durable et profite à l'ensemble de la population luxembourgeoise.

¹ Voir aussi l'avis du SYVICOL sur le projet de loi-cadre sur l'eau (N°5695)

² Loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

2.6. ENSEIGNEMENT ET ACCUEIL DES ENFANTS

QUOI	QUI			COMMENT			CARACTÈRE	
	Exclusive		Partagée	Coopération formelle souhaitable ou possible			Obligatoire	Facultative
	Etat	Communes		Non	Oui			
					Intercommunale	Etat-communes		
Enseignement préscolaire et primaire			● →		● →	● →	● →	
Enseignement musical			● →		● →	● →	→	●
Formation des adultes			● →		● →	● →		● →
Structures d'accueil			● →		● →	● →	→	●

● = situation actuelle
→ = situation future proposée

Enseignement préscolaire et primaire

La cohésion sociale au sein de la population d'une commune passe en grande partie par l'école. Il est donc important de maintenir en place les liens qui unissent les citoyens, la commune et l'école. D'une manière générale, le SYVICOL considère que la répartition actuelle des compétences dans le domaine scolaire donne satisfaction.

Pour améliorer la gestion interne des écoles, le SYVICOL plaide pour la création de postes de directeurs d'école. En ce qui concerne la nomination des enseignants, il peut s'accommoder d'un transfert de cette compétence vers l'Etat, à condition que celui-ci prenne en charge l'intégralité des rémunérations des enseignants

Enseignement musical

Tout comme les clubs et associations sportifs, les chorales, orchestres et fanfares municipaux, sont les garants d'une vie communautaire active et contribuent au maintien de la cohésion sociale au sein de la population.

En admettant le principe que chaque enfant ou adulte doit avoir la possibilité de fréquenter des cours de musique, toutes les communes devraient participer à l'organisation et au financement de l'enseignement musical, dorénavant à considérer comme une mission obligatoire des communes.

Le système actuel de partage des frais entre l'Etat et les communes n'est pas équitable, dans la mesure où l'Etat a fixé un plafond pour sa participation financière, obligeant les communes, en raison d'une demande grandissante de la part du public et de l'explosion

des frais de rémunération du personnel, à supporter une part toujours plus grande des frais. Le gouvernement devrait reconnaître l'intérêt national de l'enseignement musical et adapter sa participation à son financement.

Formation des adultes

Connaissant mieux que les administrations centrales les réalités du terrain, les communes doivent pouvoir prendre des initiatives en matière de formation des adultes pour répondre à des besoins spécifiques de leur population (projets Landakademie, NORTIC ...) et être soutenues financièrement de manière appropriée.

Structures d'accueil

Les communes sont prêtes à assumer la gestion des maisons-relais au niveau local et acceptent l'idée du gouvernement de rendre cette nouvelle mission obligatoire, à condition qu'elles disposent de moyens financiers suffisants et que les délais pour leur mise en place soient raisonnables.

2.7. RELATIONS INTERNATIONALES

QUOI	QUI			COMMENT		CARACTÈRE	
	Exclusive		Partagée	Coopération formelle souhaitable ou possible		Obligatoire	Facultative
Mission	Etat	Communes		Non	Oui		
					Intercommunale	Etat-communes	
Jumelages		● →		● →			● →
Coopération décentralisée	●		→		→	→	→
Coopération transfrontalière			● →		● →	● →	● →

● = situation actuelle

→ = situation future proposée

Coopération décentralisée / aide au développement

A l'instar des collectivités locales de tous les pays européens, les communes luxembourgeoises doivent pouvoir s'engager activement dans la coopération décentralisée. Le SYVICOL rejette avec fermeté l'interprétation selon laquelle les communes, en participant à des initiatives dans ce domaine, outrepasseraient les missions qui leur sont confiées par la constitution. A noter que l'Union européenne reconnaît aujourd'hui officiellement les collectivités locales et régionales comme acteurs de la coopération décentralisée.

Un cadre légal à l'intérieur duquel l'action des communes luxembourgeoises pourra se développer est à mettre en place afin de permettre à celles-ci de jouer un rôle complémentaire à celui de l'Etat.

2.8. AFFAIRES SOCIALES

QUOI	QUI		COMMENT			CARACTÈRE	
	Etat	Communes	Partagée	Coopération formelle souhaitable ou possible		Obligatoire	Facultative
				Non	Oui		
					Intercommunale	Etat-communes	
Assistance publique			● →		→	● →	
Logement social			● →			● →	● →
Aide à l'emploi			● →		→	● →	→

● = situation actuelle

→ = situation future proposée

Assistance publique

Une assistance publique efficace présuppose une bonne connaissance des situations individuelles des personnes concernées. En vertu des liens de proximité entre les autorités locales et la population, les communes sont en mesure de bien cibler les nécessiteux et doivent donc continuer à jouer un rôle clé dans ce domaine.

Toutefois, la coordination insuffisante observée actuellement, d'une part entre les différents services sociaux relevant de l'Etat et, d'autre part, entre l'Etat et les communes, a pour conséquence un éparpillement des moyens. Il est dès lors proposé de centraliser le suivi des aides sociales, y compris les tâches exercées actuellement par les offices sociaux, à travers un partenariat Etat/communes au sein de nouvelles structures à créer au niveau intercommunal /régional. Les administrations communales, quant à elles, pourraient jouer un rôle de relais entre la population locale et ces structures.

Logement social

La construction et gestion de logements sociaux doit rester une mission facultative pour les communes. Dans l'intérêt de la mixité sociale, le SYVICOL estime toutefois que les communes devraient toutes être prêtes à accueillir des logements sociaux sur leur territoire.

2.9. SANTÉ

QUOI	QUI			COMMENT			CARACTÈRE	
	Exclusive		Partagée	Coopération formelle souhaitable ou possible			Obligatoire	Facultative
	Etat	Communes		Non	Oui			
					Intercommunale	Etat-communes		
Hôpitaux	→		●					
Médecine scolaire			● →			● →	● →	

● = situation actuelle

→ = situation future proposée

Hôpitaux

En application des principes de subsidiarité et de bonne gouvernance, le SYVICOL estime que la gestion des hôpitaux ne doit pas faire partie des missions, même facultatives, des communes, celles-ci ne disposant ni des moyens, ni des compétences techniques suffisantes pour s'en acquitter.

2.10. SÉCURITÉ

QUOI	QUI		COMMENT			CARACTÈRE	
	Etat	Communes	Partagée	Coopération formelle souhaitable ou possible		Obligatoire	Facultative
				Non	Oui		
					Intercommunale	Etat-communes	
Services de secours			● →		● →	● →	● →
Protection contre les catastrophes	→		●				
Réglementation de la circulation			● →		● →	● →	● →

● = situation actuelle
→ = situation future proposée

Services de secours

La coopération entre le niveau communal (services d'incendie et de sauvetage) et le niveau national (protection civile) prévue par la loi du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours est à intensifier. L'organisation des services d'incendie et de sauvetage doit à l'avenir être organisée à un niveau régional et s'appuyer sur des structures semi-professionnelles afin notamment de pallier à la baisse sensible du volontariat.

Protection contre les catastrophes naturelles

Le SYVICOL est d'avis que la protection des citoyens contre les catastrophes naturelles, et notamment les inondations, incombe en premier lieu à l'Etat. Il paraît, par exemple, injuste que les communes qui ont la malchance d'être situées près d'un cours d'eau à risque, doivent supporter les frais engendrés par des mesures de protection onéreuses, alors que d'autres communes sont largement ou complètement exemptées de ce genre de dépenses. C'est donc la solidarité nationale qui devrait jouer.

2.11. TRANSPORT

QUOI	OUI			COMMENT			CARACTÈRE	
	Exclusive		Partagée	Coopération formelle souhaitable ou possible			Obligatoire	Facultative
	Etat	Communes		Non	Oui			
					Intercommunale	Etat-communes		
Transport public			● →		● → ¹	● →	● → ²	
Transport urbain / intra-communal		● →			● →			● → ³

● = situation actuelle

→ = situation future proposée

Une implication accrue des communes notamment par le biais de concertations à un niveau régional, telle que prévue par les dispositions de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, est souhaitable pour améliorer l'organisation du transport public à l'échelle nationale. En ce qui concerne le financement des travaux de construction et d'entretien des arrêts et haltes du réseau de transports publics, il est rappelé que le SYVICOL a dans le passé plaidé pour que la compétence au niveau du transport par route (bus) reste au niveau communal, alors que les gares devraient relever de la responsabilité de l'Etat.

¹ Conférences régionales de transport prévues par la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics

² Construction et entretien des arrêts et haltes

³ La situation se pose différemment selon qu'il s'agit de petites communes ou de villes ou agglomérations. Pour la ville de Luxembourg ou le canton d'Esch, la mise en place et la gestion d'un réseau de transport urbain devrait constituer une mission obligatoire

3. CONCLUSIONS

- Un transfert massif de missions étatiques vers le niveau communal n'est pas proposé, si ce n'est que les communes souhaitent jouer un rôle complémentaire à celui de l'Etat dans le domaine de l'aide au développement. A l'exception de la gestion des hôpitaux, de l'assainissement des friches industrielles et de la protection contre les catastrophes naturelles, une cession à l'Etat de compétences actuellement détenues par les communes n'est pas non plus préconisée.

→ Il est proposé de maintenir, en gros, le statu quo en matière de répartition de missions entre l'Etat et les communes.

- Un certain nombre de missions facultatives devraient être transformées en missions obligatoires (sport, culture, enseignement musical, personnes âgées, jeunesse, ...). Par ailleurs, une officialisation de certaines missions non reconnues dans le passé devrait être opérée par leur reclassification en missions facultatives (aide à l'emploi, formation des adultes, coopération décentralisée ...). Il est important de rappeler qu'une transformation de missions facultatives en missions obligatoires équivaut de fait pour certaines communes à une extension de leur champ d'activités, élément qui doit être pris en compte dans la redéfinition du système des finances communales.

→ L'introduction de nouvelles missions obligatoires et la reconnaissance de certaines missions facultatives sont indispensables.

- Les discussions ont fait ressortir la complexité du dispositif légal définissant les missions des communes, dispositif qui a évolué depuis le 18^e siècle au gré des besoins de chaque époque, sans que le cadre général dans lequel s'exerce l'action communale n'ait été adapté.

→ Les missions communales sont à inscrire dans un cadre législatif clair et cohérent et à regrouper dans un code communal¹.

- Les tableaux font apparaître une imbrication importante des compétences et responsabilités de l'Etat, respectivement des communes en matière de prise de décision. Peu de missions peuvent en fait être qualifiées comme «purement» communales. Même dans des domaines comme la gestion de l'eau ou l'aménagement communal, pourtant des missions originaires des communes, l'autonomie communale est de plus en plus soumise à des limitations puisque l'Etat intervient souvent sous une forme ou une autre dans les procédures décisionnelles (autorisations, approbations, attributions de subsides...).

¹ A l'instar, par exemple, du « Kommunalbrevier » utilisé en Rhénanie-Palatinat

Si le souci du niveau étatique de pouvoir, en cas de besoin, procéder à un arbitrage entre autonomie communale et intérêt général est compréhensible, il n'est pas opportun d'y répondre par un renforcement de la tutelle, c'est-à-dire en soumettant davantage les décisions communales à des procédures d'approbation et de contrôle étatiques. Il s'agit plutôt de délimiter aussi clairement que possible les contours des compétences communales dans les lois et règlements, de manière à créer un cadre dans lequel l'autonomie communale peut s'exercer et se développer pleinement.

→ **Une clarification des limites de l'action communale respectivement étatique s'impose.**

- Pour garantir une exécution efficace des missions actuelles des communes, la coopération intercommunale s'avère souvent utile, parfois même indispensable. L'autre constat qui s'impose est celui du nombre élevé et grandissant de missions identifiées comme pouvant être exercées dans le cadre d'une coopération intercommunale : mobilité/transports publics, zones d'activités économiques ; environnement, culture, tourisme, aide sociale ...

→ **La mise en place d'un cadre et de structures appropriées pour favoriser le développement de la coopération intercommunale à un niveau régional est nécessaire.**

II. ETAPE 2

DES STRUCTURES TERRITORIALES ADAPTÉES AUX MISSIONS DES COMMUNES

1. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Les structures territoriales et administratives du Luxembourg remontent pour l'essentiel aux 18^e et 19^e siècles.

C'est également à cette époque lointaine qu'ont été arrêtées les missions dites originaires des communes. Si cette définition sert toujours de référence, il n'en reste pas moins que les missions des communes ont évolué de façon significative au cours des années. Le législateur a octroyé de nouvelles missions et obligations aux communes alors que parallèlement, les communes ont de leur propre initiative créé de nouveaux services pour répondre aux besoins de leur population.

Si les missions se sont multipliées, les structures n'ont, en revanche, que peu évolué au fil du temps. Il est vrai qu'un pas important a été franchi dès le début du 20^e siècle avec la création des syndicats de communes, qui n'ont d'ailleurs cessé de se développer depuis lors. Mais les limites territoriales des communes sont essentiellement restées les mêmes.

Vu les objectifs d'une réorganisation territoriale identifiés ci-dessus et vu la définition des missions communales proposée, le niveau local est-il à même de relever les défis qui se posent avec les structures existantes ou l'introduction de nouveaux instruments doit-elle être envisagée ?

2. EXAMEN CRITIQUE DES STRUCTURES COMMUNALES ET INTERCOMMUNALES

Communes

Il s'avère de plus en plus difficile pour les communes qui ne disposent pas d'une certaine masse critique en termes d'habitants, de remplir toutes ces missions dans le respect des critères d'efficacité et d'efficience et en gardant une marge de manœuvre politique réelle.

Il faut, par ailleurs, constater qu'un certain nombre de services ne sont tout simplement pas offerts dans certaines communes. Une telle situation oblige les citoyens à trouver ailleurs une réponse à leurs besoins, c'est-à-dire à recourir à l'offre d'une autre commune. Ils profitent ainsi de services et/ou d'infrastructures sans que leur commune d'origine ne soit mise à contribution financièrement.

Pour que les deux objectifs initiaux - proposer aux citoyens dans toutes les parties du pays une offre en services diversifiée et de qualité élevée et l'organiser de manière efficiente et efficace - soient atteints, le pays doit donc disposer au niveau local de structures politiques et administratives d'une certaine envergure.

Syndicats de communes

La coopération intercommunale est aujourd'hui un outil indispensable de la gestion des affaires communales. Les associations de communes du type syndicats de communes constituent d'ailleurs partout en Europe une partie intégrante du paysage institutionnel.

Il faut cependant admettre que les syndicats présentent un certain nombre d'inconvénients par rapport à la gestion en régie propre.

- L'adhésion à un syndicat présente toujours une perte d'autonomie pour une commune. En effet, par cet acte, elle accepte de partager son pouvoir de décision avec d'autres communes. Il peut arriver qu'une commune doive accepter des décisions qu'elle considère contraires à son propre intérêt.
- Les syndicats souffrent d'un déficit démocratique dans la mesure où leurs membres ne sont pas élus par les citoyens, mais désignés par les conseils communaux des communes membres. Les citoyens ne peuvent ainsi pas sanctionner directement par le vote les membres des syndicats.
- La multiplication des niveaux de décision rend la gestion de la politique communale moins transparente et plus difficile à suivre pour les citoyens. Ces derniers ne connaissent souvent que de manière approximative les syndicats dont leur commune fait partie.
- Une grande disponibilité est exigée des élus membres de syndicats dans la mesure où ils cumulent les réunions des organes syndicaux et communaux.
- Les structures technico-administratives des syndicats travaillent souvent d'une manière plus indépendante que les administrations communales, en partie en raison des réunions moins fréquentes des bureaux et des comités des syndicats, voire de la nature très technique de leur objet. Ces syndicats ont parfois tendance à développer une dynamique propre, situation qui peut favoriser un déplacement du pouvoir décisionnel réel du niveau politique vers le niveau administratif.

L'argument parfois avancé que l'exécution d'une mission communale par le biais d'un syndicat est une solution tout aussi satisfaisante que si la commune la réalisait en régie propre est dès lors fallacieux.

Ceci dit, en raison des économies d'échelle qu'elle permet de dégager, la coopération intercommunale au sein de syndicats est parfois une solution qui s'impose. L'exécution de certaines missions, surtout dans des domaines techniques (assainissement, eau potable, déchets, gestion informatique...), ne peut être réalisée de manière efficace qu'à condition de viser un territoire ou une population plus ou moins importants. A l'heure actuelle, même les grandes communes ont adhéré à ce type de syndicats. Dans ces domaines bien définis, la coopération par le biais de syndicats ne doit donc pas être remise en cause.

Le SYVICOL plaide cependant pour une révision de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes et renvoie à cet égard aux propositions qu'il a formulées dans son avis du 17 mai 2005.

Coopération intercommunale à échelle régionale

L'on a pu assister ces dernières années au Luxembourg à l'émergence de plusieurs coopérations intercommunales plus structurées dont l'objet n'est pas l'exécution en commun d'une mission unique, mais le développement de politiques communes dans divers domaines à une échelle régionale.

A première vue, ces coopérations semblent différer sensiblement tant au niveau des domaines politiques couverts qu'au niveau de leurs structures organisationnelles. PRO-SUD, par exemple, fonctionne comme un syndicat de communes traditionnel, la coopération entre la Ville de Luxembourg et plusieurs de ses communes avoisinantes est régie par une convention, alors que les parcs naturels de l'Our et de la Haute-Sûre ont été créés par une loi adoptée spécifiquement à cet effet. Par ailleurs, le degré d'implication des autorités étatiques varie d'une forme de coopération à une autre.

Il n'en reste pas moins qu'elles trouvent toutes leur origine dans la prise de conscience que, dans certains domaines, la politique ne peut s'arrêter aux frontières communales, mais doit être conçue à un niveau intercommunal, voire régional.

Il importe de rappeler qu'il s'agit-là d'une tendance récente, qui était absente des discussions sur une réorganisation territoriale dans les années 70. Aussi convient-il de tenir dûment compte de cette évolution dans le cadre de la définition des nouvelles structures territoriales.

Communautés de communes

Le SYVICOL est d'avis que le modèle des communautés de communes ne constitue pas une solution adaptée pour répondre aux défis qui se posent au Luxembourg.

Les communautés de communes en France ont été conçues comme une alternative aux fusions de communes. En revanche, la constitution de communautés de communes telle que proposée par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire¹ est présentée comme une étape intermédiaire vers une fusion en bonne et due forme. Or, pourquoi créer une nouvelle forme d'établissement public si elle est vouée à disparaître dès le départ – l'objectif final étant la fusion?

Son introduction a pour corollaire la mise en place de structures administratives supplémentaires avec toutes les conséquences que cela peut avoir : augmentation des coûts administratifs, procédures de décision plus longues, moins transparentes et ainsi de suite. A noter d'ailleurs que les inconvénients des syndicats identifiés ci-devant s'appliquent aussi en grande partie aux communautés de communes.

Enfin, il convient de tenir compte du fait qu'en France, d'ailleurs le seul pays à avoir mis en place des structures territoriales de ce genre, de nombreuses voix se sont élevées ces dernières années pour critiquer l'intercommunalité (communautés de communes). La Cour des comptes de la République, notamment, a attiré l'attention sur le fait que les économies d'échelles qui devaient être réalisées par le biais de l'intercommunalité ne se sont pas nécessairement concrétisées.

L'organisation de services de proximité efficaces et efficients tel que souhaitée par le SYVICOL ne peut dès lors passer par la création d'un échelon territorial supplémentaire.

¹ Concept intégratif pour une réforme administrative et territoriale du Grand-Duché de Luxembourg

3. VERS UN MODÈLE D'ORGANISATION TERRITORIALE DU LUXEMBOURG

Si la prolifération des syndicats de communes doit être limitée et l'intercommunalité écartée comme concept à introduire au Luxembourg, la réforme des structures territoriales devrait donc porter sur le niveau communal d'une part, et la coopération au niveau régional d'autre part.

Au niveau communal

Le SYVICOL estime que le pays a besoin de communes fortes, capables de répondre aux besoins des citoyens et à faire le poids face à l'Etat. Le seuil de 3. 000 habitants avancé par le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire¹ pour la taille minimale d'une commune constitue une référence acceptable, même si elle doit être utilisée avec une certaine souplesse pour tenir compte des situations particulières de régions faiblement peuplées, où le critère de l'étendue du territoire devrait également entrer en jeu.

Il importe de rappeler que le SYVICOL s'est toujours prononcé contre le principe des fusions imposées par le haut. En revanche, il faut bien reconnaître que la voie des fusions volontaires, ouverte depuis longtemps aux communes et encouragée par l'Etat (notamment par le biais d'incitations financières), n'a pas changé de manière significative le paysage territorial luxembourgeois.

C'est donc quelque part au milieu de ces deux approches – fusions imposées par le haut et fusions volontaires - qu'il faut chercher la solution.

Aussi le SYVICOL propose-t-il une stratégie articulée autour des principes suivants:

Le schéma de coopération

- Le ministère de l'Intérieur, en étroite collaboration avec le SYVICOL, reçoit du gouvernement le mandat d'élaborer un projet de schéma de coopération couvrant l'ensemble du territoire luxembourgeois et identifiant les communes appelées à collaborer plus étroitement.
- Le schéma est fondé sur les coopérations intercommunales existantes et tient compte autant que possible des spécificités particulières sur le terrain (géographiques, topographiques, culturelles, historiques ...).
- Le projet est discuté avec les communes concernées et, le cas échéant, modifié.
- Pour garantir la cohérence et l'équilibre du schéma au niveau national, le gouvernement peut, en l'absence d'un accord avec et/ou entre certaines parties concernées, prendre en dernière instance une décision quant aux limites territoriales de la coopération en question.

¹ Concept intégratif pour une réforme administrative et territoriale du Grand-Duché de Luxembourg

La coopération renforcée

- Une fois le schéma arrêté, les communes concernées s'engagent sur la voie d'une coopération renforcée.
- Elles réalisent des projets et lancent des initiatives communes, notamment par le biais de conventions.
- Elles se concertent au sein d'un comité composé des bourgmestres (et échevins) qui se réunit régulièrement.
- Chaque année, elles dressent un bilan de leur coopération commune. Si elles le jugent opportun, elles mettent en route une procédure de fusion.

Les modalités de la coopération renforcée ainsi que de la fusion de communes sont définies dans une loi-cadre, de manière à garantir des procédures cohérentes et harmonisées sur tout le territoire national.

Une telle approche a le mérite de donner une orientation et un cadre clairs à l'évolution des structures territoriales, tout en laissant aux communes le choix de décider elles-mêmes quand elles sont prêtes à franchir le pas vers une fusion.

A noter qu'une attention particulière doit être accordée à la question de la répercussion de la constitution d'entités de plus de 3.000 habitants sur le système électoral, sachant que beaucoup de communes - et de citoyens - sont réticents à une généralisation du vote d'après le mode de la représentation proportionnelle.

Au niveau régional

Il n'est pas souhaitable de laisser les coopérations intercommunales / régionales se développer en-dehors d'un cadre et d'un concept cohérents à l'échelle nationale. Les initiatives multiples prises par des communes dans tous les coins du pays témoignent d'un besoin réel de réaliser certaines missions en commun. Or, il est clair que si ces coopérations se constituent uniquement par la voie « bottom-up », sans s'inscrire dans un schéma couvrant l'ensemble du territoire, certaines communes risquent de se retrouver marginalisées. Il est probable qu'à terme, elles ne pourront offrir à leurs citoyens des services équivalents tant du point de vue qualitatif que quantitatif que ceux proposés aux citoyens des communes faisant partie d'un ensemble régional.

Le découpage

Ce schéma régional n'est pas à réinventer de fond en comble. Le programme directeur d'aménagement du territoire propose un découpage en six régions d'aménagement. S'il est vrai que les limites territoriales de ces régions ne sont pas contestées par les communes et qu'une adaptation du découpage, voire une augmentation du nombre de régions devrait être envisagée, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une bonne base de départ pour la définition d'un schéma de coopération régionale.

Les compétences

Les caractéristiques des différentes parties du pays ainsi que les défis qui s'y posent aux communes diffèrent sensiblement (contexte urbain/rural; densité démographique;

attractivité économique ...). Tant le programme directeur d'aménagement du territoire que l'IVL (Integriertes Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept) tracent d'ailleurs des scénarios de développement différents pour les régions. Plutôt que d'imposer une définition uniforme des compétences, il convient de laisser les communes concernées décider ce qu'elles souhaitent transférer à un niveau régional et quelles priorités politiques elles veulent se donner.

La structure

Le constat a été dressé plus haut que c'est un peu tous azimuts que des coopérations régionales se sont développées depuis les années 90. Le SYVICOL est d'avis qu'une harmonisation des structures et des formes juridiques des coopérations régionales devrait être visée à moyen terme. Dans leur forme actuelle, les syndicats de communes présentent un certain nombre d'inconvénients et sont à bien des égards des structures trop lourdes pour garantir un fonctionnement et une organisation efficaces et flexibles de la coopération régionale. Syndicat de communes réformé ou établissement public communal – la nouvelle structure reste encore à inventer.

Le rôle de l'Etat

A l'heure actuelle, les expériences faites en matière de coopération Etat-communes au niveau régional sont mitigées. Certes, plusieurs arguments plaident a priori pour une association des autorités étatiques à ces travaux, en particulier la perspective d'une meilleure articulation entre politique régionale et nationale. En réalité, ce partenariat ne fonctionne cependant pas toujours à la satisfaction des communes. Dans certains cas, l'influence de l'Etat est ressentie comme une véritable ingérence dans les affaires des communes ; dans d'autres cas, le manque de disponibilité, sinon le désintérêt des représentants étatiques ralentit l'avancement des travaux.

Aussi le succès de ce type de partenariat au niveau régional présuppose-t-il que l'Etat revêt un rôle de consultant et de facilitateur et non d'autorité de contrôle et que les fonctionnaires en charge disposent des compétences et de la disponibilité nécessaires.

La coopération au niveau des agglomérations

Il convient de réserver une place particulière dans la future organisation territoriale aux coopérations qui se sont développées ces dernières années entre les trois grands centres de développement et d'attraction que connaît le pays (Luxembourg, Esch-sur-Alzette et Diekirch/Ettelbruck) ainsi que leurs communes avoisinantes. Le futur cadre territorial doit être conçu de manière suffisamment flexible pour permettre à ces centres d'intensifier leurs collaborations en fonction de leurs besoins, étant entendu que ce processus ne concurrencera pas les coopérations régionales précitées, mais s'inscrira à l'intérieur de celles-ci.

III. ETAPE 3

UN SYSTÈME DE FINANCEMENT EN ADÉQUATION AVEC LES NOUVELLES STRUCTURES TERRITORIALES

1. REMARQUES INTRODUCTIVES

Dans ses conclusions relatives à la nouvelle définition des missions communales, le SYVICOL s'est clairement prononcé en faveur d'une reclassification significative de missions facultatives en missions obligatoires, respectivement d'une reconnaissance officielle de certaines missions facultatives.

Cette reclassification doit avoir pour corollaire une adaptation du volume global des recettes dont disposent les communes. La participation des communes à certains impôts étatiques via le Fonds communal de dotation financière (FCDF) est restée inchangée depuis les années 60, alors que les missions des communes ont connu une expansion sans précédent au cours de cette période. Une réévaluation de l'enveloppe attribuée aux communes est donc de mise. Le nouveau système doit aussi être doté d'une flexibilité suffisante pour tenir compte de l'évolution future de leurs missions, en particulier dans l'hypothèse d'un octroi de nouvelles obligations. Dans cette perspective, et à l'instar de ce qui se fait déjà au niveau de l'Etat, tout projet de loi devrait à l'avenir comporter une fiche financière donnant une indication de son impact sur les communes.

Le concept pour une réorganisation territoriale proposé dans le chapitre précédent, ne devrait a priori pas avoir d'impact sur le système de financement en tant que tel. Les économies d'échelle qui se dégageront des coopérations intercommunales renforcées, voire des fusions de communes, ne doivent évidemment pas servir de prétexte à une diminution des flux financiers vers les communes, mais permettre à ces dernières d'améliorer leur offre en services qualitativement et quantitativement.

Si la possibilité de la création de régions disposant de leurs propres moyens financiers ne doit pas être exclue, celle-ci présuppose un degré d'intégration politique élevé entre les communes concernées. Dans le court terme, le système actuellement en place, qui consiste à alimenter les budgets régionaux à partir de contributions financières des communes membres, respectivement de l'Etat, peut être maintenu.

2. RÉFORME DU SYSTÈME DE FINANCEMENT DES COMMUNES

Impôt commercial communal (ICC)

Les communes sont très dépendantes de l'ICC puisque celui-ci représente près d'un tiers des recettes ordinaires des communes. Il s'agit d'un impôt caractérisé par une grande volatilité dans la mesure où il est assis sur le bénéfice des entreprises et qu'il peut donc varier fortement d'une année à l'autre. Enfin, son mode de calcul, notamment la péréquation financière par le biais de laquelle s'effectue la redistribution horizontale entre les communes, est peu transparent et recèle de nombreuses incohérences.

Le SYVICOL estime qu'il est important de maintenir en place l'ICC afin d'inciter les communes à accueillir des entreprises sur leur territoire et les compenser pour les nuisances que ces dernières engendrent (trafic, pollution etc.). En revanche, il propose de diminuer le poids de cet impôt dans les recettes communales et, parallèlement, d'augmenter celui des dotations étatiques.

Fonds communal de dotation financière (FCDF)

Les communes participent par le biais du FCDF à trois impôts étatiques : à hauteur de 18% à l'Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), à hauteur de 10% à la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et à hauteur de 20 % à la Taxe sur les véhicules automoteurs. Ces taux sont restés inchangés depuis leur fixation en 1967. L'allocation forfaitaire qui complète le dispositif, est fixée par le gouvernement dans la loi budgétaire et varie selon des critères complexes et opaques.

Or, le paysage fiscal en Europe et au Luxembourg n'est aujourd'hui plus le même que années 60. Depuis quelques années une augmentation du poids de la TVA dans les recettes publiques peut ainsi être observée, alors que, parallèlement, les impôts sur le revenu ont tendance à progresser de manière moins dynamique. Cette évolution, qui s'accéléralera probablement au cours des années à venir, y compris au Luxembourg, n'est pas dans l'intérêt des communes luxembourgeoises dans l'hypothèse où l'alimentation actuelle du FCDF est maintenue (10% TVA contre 18% IRPP).

Impôt foncier (IF)

L'impôt foncier représente dans la plupart des pays européens une des recettes les plus importantes des collectivités locales ; au Luxembourg, elle est dérisoire. Pour transformer cet impôt en véritable instrument d'une politique fiscale communale, une réforme en profondeur s'impose. Le SYVICOL considère dès lors qu'il n'y a pas d'alternative à une modification des valeurs unitaires, calculées jusqu'à ce jour en référence à la situation des prix de 1941. Le principe de l'imposition des terrains agricoles (impôt foncier A), à une époque où les agriculteurs sont encouragés à laisser en jachère une partie de leurs terrains, peut éventuellement être remis en question.

Proposition du SYVICOL

Les recettes ordinaires des communes, composées de l'Impôt commercial communal (ICC), du Fonds communal de dotation financière (FCDF), de l'Impôt foncier (IF) et des taxes communales, n'ont cessé de diminuer ces dernières années par rapport aux recettes courantes de l'Etat et sont davantage sujettes à des fluctuations conjoncturelles.

Le SYVICOL plaide en faveur d'une réforme du système de financement, afin de garantir aux communes une plus grande prévisibilité financière et une évolution de leurs recettes en phase avec celle de l'Etat. Pour le SYVICOL, les recettes ordinaires des communes devraient constituer 25 % des recettes courantes de l'Etat, sous réserve qu'elles ne tombent sous le seuil d'un montant de référence représentant la moyenne des recettes ordinaires des communes sur les cinq exercices budgétaires précédents. Basé sur l'idée que les communes doivent profiter de la même manière que l'Etat des retombées de la situation économique du pays, ce modèle simple et à priori facile à transposer, constituerait une solution juste et équitable en matière de répartition des finances publiques entre les deux niveaux de gouvernement.

3. SUBSIDES

L'attribution de subsides étatiques doit se faire en fonction de critères équitables et transparents afin que les communes puissent prendre la décision de se lancer dans des projets importants en toute connaissance de cause. L'imprévisibilité qui caractérise actuellement le système, la lenteur des procédures administratives (notamment les versements tardifs des subsides) et le caractère arbitraire de certaines décisions sont contraires aux principes d'une gestion publique moderne (voir aussi chapitre IV. 5. sur la tutelle administrative).

4. CONTRÔLE DES FINANCES COMMUNALES

Le SYVICOL soutient l'idée de la mise en place d'une Cour des comptes communale autonome ayant pour mission d'effectuer un contrôle à posteriori externe de la légalité et de la régularité des dépenses communales ainsi que de la bonne gestion financière des fonds publics. Il est entendu que celui-ci doit porter sur l'économie, c'est-à-dire sur l'économie et l'efficacité de l'exécution budgétaire, mais non sur l'opportunité des dépenses.

La Cour des comptes contrôlant les organes, administrations et services de l'Etat reçoit aujourd'hui de toutes parts un satisfecit pour le travail qu'elle accomplit depuis sa création en 1999. Ce système de contrôle neutre et efficace des finances publiques est dans l'intérêt du citoyen dans la mesure où il augmente sensiblement la transparence de la gestion des deniers publics. Il devrait donc en toute logique être étendu au secteur communal.

Afin de garantir l'indépendance de la Cour des comptes communale vis-à-vis du gouvernement et de la Chambre des députés, le SYVICOL tient à ce que ses futurs membres soient nommés par le Grand-Duc sur proposition de la Chambre des communes (voir Chapitre V 1.).

IV. LA GESTION DES AFFAIRES COMMUNALES : NOUVELLES PERSPECTIVES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES

1. PRISE EN COMPTE DES INTÉRÊTS COMMUNAUX DANS LES PROCÉDURES DÉCISIONNELLES POLITIQUES ET LÉGISLATIVES

De l'avis du SYVICOL, les moyens dont dispose le secteur communal pour faire valoir ses intérêts dans le processus décisionnel au niveau national sont insuffisants.

Certes, la compatibilité du mandat communal avec celui de député garantit une représentation indirecte du secteur communal à la Chambre des députés. Il n'en reste pas moins que le député-maire se trouve parfois dans un conflit d'intérêts. Il en est ainsi lorsque, souhaitant faire prendre en compte une préoccupation communale, le bourgmestre se heurte à la vision que doit épouser un député, qui a pour mandat la défense de l'intérêt national. A cela s'ajoute bien souvent l'obligation de se plier à la discipline des partis, ce qui limite de fait sa marge de manoeuvre.

Un autre acteur dans la défense des intérêts communaux est évidemment le SYVICOL lui-même qui, par le biais de son travail de « lobbying », s'efforce de prendre position sur les textes législatifs et réglementaires ayant un impact au niveau local. Toutefois, contrairement aux chambres professionnelles, par exemple, le SYVICOL n'a pas de place particulière dans le système institutionnel luxembourgeois. Il est illogique que partenaires sociaux, entreprises, agriculteurs, employés publics et privés soient consultés obligatoirement par le biais de leurs chambres sur les projets portant sur des sujets qui les concernent, alors que le secteur communal ne l'est pas.

La voix des communes en tant qu'entités appelées à mettre en œuvre une grande partie des décisions prises au niveau européen et national doit donc à l'avenir être mieux prise en compte dans le processus décisionnel au Luxembourg.

Pour remédier à ce déficit démocratique, le SYVICOL se prononce en faveur de la mise en place d'une « Chambre des communes », faisant partie intégrante du système institutionnel luxembourgeois. Saisie obligatoirement de tous les projets législatifs et réglementaires ayant une incidence au niveau communal, cette deuxième chambre aviserait les textes dans une optique territoriale et jouirait, à l'instar du Conseil d'Etat, d'un droit de veto suspensif au cas où le texte lui soumis comporterait des dispositions auxquelles elle s'oppose formellement.

En ce qui concerne la composition de la future chambre, plusieurs modèles sont envisageables. Cette discussion est cependant difficile à dissocier d'un certain nombre d'autres questions soulevées dans le présent document qui devraient être tranchées en même temps.

Dans l'hypothèse où le nombre de communes serait ramené à une soixantaine, une possibilité consisterait à nommer d'office tous les bourgmestres dans ladite chambre, étant entendu que ceux-ci pourraient désormais se consacrer à plein temps à leurs mandats politiques de bourgmestre et de délégué dans la Chambre des communes. Dans ces conditions, le SYVICOL pourrait s'accommoder de l'idée de procéder à une séparation des mandats de député et de membre d'un collège des bourgmestre et échevins.

Enfin, le secteur communal doit être associé davantage aux travaux du gouvernement dans la phase pré-législative, c'est-à-dire au stade de conception des futures lois et règlements l'intéressant directement.

Le Traité modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne signé le 13 décembre 2007 stipule à l'article 2 du protocole N°2 sur l'application du principe de subsidiarité : « *Avant de proposer un acte législatif, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension locale et régionale des actions envisagées (...)* ». Si le gouvernement luxembourgeois accepte que cette procédure s'applique à la législation européenne, il devrait introduire des règles analogues au niveau national.

Il convient, par ailleurs, de rappeler qu'à l'heure actuelle, les communes ne sont ni informées ni consultées par le gouvernement lorsque des normes susceptibles d'avoir des répercussions au niveau communal sont en cours d'élaboration au niveau européen

A noter que de nombreux pays européens (pays scandinaves, Autriche...) disposent de procédures de consultation institutionnalisées entre les niveaux étatique et régional /communal qui interviennent en amont de la prise de décision.

2. CONDITIONS D'EXERCICE DU MANDAT D'ÉLU LOCAL

Congé politique

Les élus locaux sont aujourd'hui unanimes pour affirmer que le congé politique dont ils bénéficient pour exercer leur mandat est insuffisant. Compte tenu de la multiplication des missions octroyées par l'Etat aux communes ainsi que des attentes grandissantes des citoyens en matière de services de proximité, la gestion des affaires communales nécessite de la part des mandataires, et notamment des bourgmestres et échevins, une disponibilité beaucoup plus grande que par le passé.

Aussi le SYVICOL plaide-t-il à pour un relèvement immédiat du congé politique selon le schéma suivant :

	Bourgmestres	Echevins
Commune de moins de 1.000 habitants	10 heures	5 heures
Commune de 1.000 à 2.999 habitants	14 heures	7 heures
Commune de 3.000 à 5.999 habitants	20 heures	10 heures
Commune de 6.000 à 9.999 habitants	26 heures	13 heures
Commune à partir de 10.000 habitants	40 heures	20 heures

Par ailleurs, les élus détenant des mandats exécutifs dans des syndicats de communes devraient se voir attribuer un congé politique.

Si les propositions développées dans le présent document relatives à la constitution d'entités communales plus grandes, à la création d'une Chambre des communes et à la professionnalisation du mandat de bourgmestre sont retenues, les modalités réglant le congé politique devraient évidemment être remises sur le métier dans leur intégralité.

Indemnités

Le SYVICOL plaide pour une exonération fiscale intégrale des indemnités des élus, pour une augmentation des indemnités des bourgmestres et échevins de 20%, et pour une revue à la hausse les indemnités des membres actifs des professions indépendantes.

Formation des élus

Même si le SYVICOL s'est toujours efforcé de proposer des formations aux élus communaux (formations initiales pour nouveaux élus, présentation de nouvelles lois ayant une incidence sur le niveau communal), il considère que cette offre devrait encore être étoffée à l'avenir afin de mieux outiller les élus pour l'exercice de leur mandat. C'est dans cette perspective que le SYVICOL a entamé des pourparlers avec l'Institut national d'administration publique (INAP), qui dispose de l'expertise et des contacts nécessaires ainsi que de structures appropriées pour organiser des cours de formation spécifiques qui répondent aux besoins des membres des conseils communaux.

Pour permettre à l'avenir aux élus de profiter de cette offre élargie en matière de cours de formation, un congé de formation pour élus doit être introduit.

3. COOPÉRATION AVEC LE SECTEUR PRIVÉ

En ce qui concerne la coopération entre les communes et le secteur privé, si elle est théoriquement possible en vertu de la loi communale (articles 173 bis et 173 ter), elle ne s'est pas encore vraiment développée au Luxembourg, notamment en raison des réticences de l'Etat à l'égard de toute implication communale dans des activités commerciales. Le SYVICOL plaide pour une plus grande ouverture dans ce domaine, le cas échéant par le biais d'une adaptation de la législation.

4. PERSONNEL COMMUNAL

Au vu notamment de la multiplication des missions communales, la gestion administrative et financière des grandes communes requiert aujourd'hui des connaissances et compétences de plus en plus étendues. Pour cette raison, les communes d'une certaine taille devraient pouvoir embaucher, sans toutefois y être obligées, comme secrétaire communal et comme receveur des personnes ayant accompli une formation universitaire.

Tout en reconnaissant l'importance d'une bonne formation, le SYVICOL considère que la formation initiale que les fonctionnaires-stagiaires sont tenus de suivre les accapare trop et trop longtemps. Compte tenu des faibles ressources en personnel dont disposent de nombreuses communes, cette situation nuit au bon fonctionnement du service. De nouvelles voies devraient être explorées pour mieux coordonner les périodes de formation avec les besoins des administrations. L'introduction d'un système de « e-learning » pourrait être envisagée.

Enfin, la question des remplacements des secrétaires communaux et des receveurs doit être réglée une fois pour toutes par le biais de la mise en place d'un pool de remplaçants.

5. TUTELLE ADMINISTRATIVE

Des élus locaux plus disponibles et mieux formés ainsi qu'un personnel communal plus qualifié devraient avoir pour corollaire un renforcement de l'autonomie locale et un affranchissement partiel des autorités communales de la tutelle de l'Etat.

Le SYVICOL considère, en effet, que la tutelle administrative exercée par l'Etat sur les communes est aujourd'hui excessive dans de nombreux domaines.

Ce point de vue est corroboré par la « Recommandation 172 (2005) sur la démocratie locale au Luxembourg » adoptée le 30 mai 2005 par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE).

En 2004 -2005, la démocratie locale au Luxembourg a fait l'objet d'un « monitoring » de la part du CPLRE, exercice dont le but était d'évaluer le degré d'application des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale ratifiée par le Luxembourg en 1988 et d'évaluer la conformité de la législation communale avec ladite Charte.

Le CPLRE y a notamment formulé les observations suivantes :

« 7. En ce qui concerne le contrôle exercé sur les actes des communes, le Congrès

a. rappelle :

- i. bien que la loi de 1988 ait supprimé de nombreux cas de « contrôle a priori », il subsiste cependant divers instruments de contrôle, et que les autorités de l'Etat disposent également d'un pouvoir de substitution d'action sous la forme de désignation d'un commissaire spécial ;*
- ii. que les autorités de l'Etat disposent du pouvoir de dissolution du conseil municipal et de suspension ou révocation individuelle du bourgmestre et des échevins. Que – sans être précisé dans la loi – cette suspension et révocation doivent être fondées sur des circonstances d'une particulière gravité, et que dans ces cas les droits de défense et de recours sont garantis ;*
- iii. que le paragraphe 2 de l'article 8 de la Charte prévoit que le contrôle exercé par l'Etat doit se limiter à la question de la légalité des actes des collectivités locales ; et que l'on peut se demander si le système luxembourgeois respecte cette limite ;*
- iv. que le régime luxembourgeois de contrôle des communes prévoit également que l'atteinte de l'intérêt général peut aussi fonder l'annulation d'un acte par l'autorité de tutelle, et que le concept d'intérêt général paraît imprécis et rendre possible une part de discrétionnalité ;*
- v. que de nombreux actes restent soumis à l'approbation de l'autorité de l'Etat et que, par exemple, dans le domaine du développement d'instruments d'aménagement du territoire, l'augmentation du nombre de procédures approbatives confirme un renforcement de la « tutelle » d'Etat dans ce domaine ;*
- vi. que l'on peut considérer que l'étendue des actes administratifs soumis à l'approbation est peu compatible avec le paragraphe 3 de l'article 8 qui prescrit une proportionnalité entre l'ampleur de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts à préserver. Et que la soumission à l'approbation préalable d'actes relativement modestes, semble exprimer une disproportion entre la rigueur de ce mode de contrôle et les intérêts publics susceptibles d'être froissés ;*

vii. il n'est nullement contesté que, dans la pratique, les autorités de tutelle luxembourgeoises exercent avec modération le pouvoir de contrôle qui leur appartient, et que les représentants des collectivités locales ne déplorent pas d'interventions abusives ;

b. recommande en conséquence aux autorités luxembourgeoises de moderniser les dispositions du droit communal relatives au contrôle sur les collectivités locales visant à limiter la tutelle à un contrôle à posteriori pour des motifs de stricte légalité »

Le SYVICOL souscrit entièrement aux observations du CPLRE et en particulier à la recommandation prônant que la tutelle de l'Etat devrait se limiter strictement au contrôle de la légalité des actes.

A l'instar du CPLRE, le SYVICOL constate une tendance vers un renforcement de la tutelle de l'Etat dans de nombreux domaines.

Bien que le secteur communal se soit vu octroyer de nombreuses nouvelles missions au cours des dernières années, celles-ci ont en général été assorties d'un carcan de dispositions législatives limitant de fait sévèrement la marge de manœuvre réelle des communes. La mise en place et la gestion des structures d'accueil en constitue un exemple patent, de même que la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement des communes et le développement urbain et, de manière plus générale, la législation concernant l'aménagement du territoire, comme le souligne le CPLRE.

C'est en particulier dans la manière dont le financement des nouvelles missions est réglé que se traduit cette volonté de l'Etat de garder une mainmise sur la politique communale. Au lieu d'accorder aux communes des moyens financiers appropriés pour exercer leurs responsabilités en toute autonomie, il est quasiment devenu la règle de rendre les communes dépendantes de subsides étatiques pour toute initiative qu'elles souhaitent entreprendre.

Non seulement le système d'attribution de subsides souffre-t-il d'un manque de transparence flagrant et d'une lourdeur et d'une lenteur indignes d'une administration publique moderne, le désir manifeste de l'Etat de vouloir contrôler, voire orienter toujours davantage l'action communale, constitue aux yeux du SYVICOL une évolution préoccupante de la compréhension de la démocratie locale au Luxembourg.

Le SYVICOL plaide en faveur d'une application stricte du principe du décideur-payeur, en vertu duquel le financement d'une action doit être assuré par le niveau politique en charge de la mission à laquelle celle-ci se rapporte. S'y ajoute le principe de connexité qui exige que toute nouvelle mission octroyée aux communes doit être assortie de compensations financières. Ces compensations devraient se traduire autant que possible par la génération de nouvelles recettes non-affectées et non, comme c'est le cas actuellement, par une augmentation des subsides étatiques.

A noter enfin que, vu l'exiguïté du territoire luxembourgeois et les moyens de communication disponibles au 21^e siècle, le SYVICOL considère qu'une représentation territoriale de l'Etat par le biais de commissariats de district est devenue superfétatoire. Il a été souligné précédemment que les limites des compétences communales devraient être définies de manière aussi précise que possible par la loi, ce qui devrait alléger de manière substantielle le contrôle tutélaire exercé par l'Etat. Là où celui-ci resterait de mise, il devrait être exercé directement par les services du ministère de l'Intérieur.

V. REMARQUES FINALES

La nécessité de procéder à une réforme territoriale n'est plus guère contestée au Luxembourg. Il n'empêche que les discussions concernant les améliorations à apporter aux structures et systèmes en place n'avancent que lentement. Elles achoppent en particulier sur les multiples répercussions connexes de ce projet ambitieux où « tout se tient ».

Nonobstant ce constat, le SYVICOL a essayé de se prononcer sur toutes les questions importantes en procédant, à partir d'une analyse critique de l'existant, à des propositions concrètes pour une réforme.

Dans leurs relations avec l'Etat, les communes revendiquent le respect des principes essentiels suivants : subsidiarité, proportionnalité, autonomie, bonne gouvernance. Cela doit se traduire par une nouvelle définition des missions obligatoires et facultatives des communes, en tenant compte du caractère exclusif ou partagé des compétences qui découlent de ces missions.

Les communes du 21^e siècle doivent disposer d'une certaine masse critique pour répondre aux besoins de leurs citoyens. Aussi le SYVICOL est-il favorable à une politique incitative en direction de la fusion volontaire des communes. Il préconise dans un premier temps l'établissement d'un schéma de coopération, à établir par le ministère de l'Intérieur en collaboration avec le SYVICOL en concertation avec les communes concernées. Dans un deuxième temps les communes s'avancent vers une coopération renforcée en identifiant les points concrets d'une action commune. Au terme de cet exercice, les communes décideront souverainement si elles veulent franchir le pas décisif vers la fusion.

La réforme doit, par ailleurs, dépasser le cadre strictement communal, et viser le développement de la coopération intercommunale/régionale. A cet effet, le programme directeur d'aménagement du territoire prévoyant six régions d'aménagement peut servir de cadre à une avancée significative en la matière. Une attention toute particulière est à réserver à la coopération intercommunale au niveau des agglomérations.

En matière de finances communales, le SYVICOL considère que les recettes ordinaires des communes devraient constituer 25 % des recettes courantes de l'Etat, sous réserve qu'elle ne tombent sous le seuil d'un montant de référence représentant la moyenne des recettes ordinaires des communes sur les cinq exercices budgétaires précédents.

Pour ce qui est de la gestion politique et administrative des communes, le SYVICOL plaide dans l'immédiat pour une augmentation significative du congé politique et des indemnités revenant aux élus locaux, une amélioration de la formation des élus, et un allègement de la tutelle administrative telle que préconisée au Conseil de l'Europe par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe. Autre proposition significative, de caractère institutionnel: création d'une Chambre des communes qui serait saisie de tous les projets législatifs et réglementaires intéressant le secteur communal et qui jouirait de prérogatives semblables à celles du Conseil d'Etat.

Nonobstant l'image conservatrice dont le secteur communal est souvent affublé, les communes ne sont donc pas hostiles à des changements. Au contraire, elles appellent de leurs vœux une réforme qui les affranchira d'un carcan législatif obsolète venant d'un autre âge et d'une légitimité coutumière que l'Etat s'est appropriée au fil des ans.

Ainsi que soulevé d'emblée dans le présent avis, le SYVICOL a mis, avec l'appui de l'ensemble des communes, toute son énergie dans l'élaboration d'une proposition cohérente et tournée vers l'avenir. Le document ne veut prétendre, ni à l'exhaustivité, ni à une vérité absolue, mais se veut une contribution constructive aux discussions en cours.

Janvier 2008

