



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Prise de position :

La perspective des communes dans la formation d'un nouveau gouvernement

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises souhaite attirer l'attention des partis politiques menant actuellement des négociations en vue de la constitution d'un nouveau gouvernement sur différents sujets qui préoccupent le secteur communal.

Il les appelle à tenir compte des réflexions et demandes ci-dessous lors de l'établissement du programme gouvernemental, afin d'en faire des objectifs prioritaires de la politique du futur gouvernement et de contribuer ainsi à établir des relations plus équilibrées et partenariales entre l'Etat et les communes.

Institutionnaliser la consultation du SYVICOL sur tout projet de loi ou de règlement affectant les communes

Nul ne conteste que les communes, autorités politiques et administratives les plus proches des citoyens et prestataires d'un grand nombre de services à la population, sont des acteurs incontournables dans la société luxembourgeoise.

Le SYVICOL, quant à lui, a pour missions statutaires notamment « de constituer une représentation générale des communes » et « 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 ». En adhérant à ce syndicat, toutes les communes du Grand-Duché lui ont exprimé leur confiance pour remplir les missions ci-dessus pour leur compte.

Il faut reconnaître que le dialogue entre le Gouvernement et le SYVICOL s'est généralement intensifié au cours des dernières années. Il n'est cependant pas systématique, ce qui oblige de temps en temps le syndicat à s'autosaisir pour faire valoir le point de vue communal dans la procédure législative.

La situation est encore plus regrettable en ce qui concerne les règlements grand-ducaux, dont les dispositions sont souvent plus problématiques pour les communes que les lois qui en constituent le fondement. La procédure réglementaire étant plus opaque que la procédure législative, la consultation du SYVICOL sur ces textes dépend pour l'instant totalement du bon vouloir du membre du gouvernement compétent.



Le SYVICOL considère que cet état des choses ne tient pas compte à leur juste valeur du rôle et des fonctions des communes. Il réitère sa revendication de longue date d'institutionnaliser une consultation systématique et formalisée du syndicat, lui permettant de faire valoir son point de vue en connaissance de cause et dans des délais raisonnables sur tout projet de loi ou de règlement ayant des implications directes ou indirectes pour les communes.

Cette demande est d'ailleurs soutenue par une recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, formulée au sujet d'un rapport sur la démocratie locale au Luxembourg en 2015¹ en se référant à l'article 4.6 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985. Ajoutons qu'il existe des mécanismes de consultation systématique des représentations des pouvoirs locaux et régionaux dans d'autres pays de l'Union européenne et que le législateur européen lui-même a institutionnalisé une telle consultation moyennant le Comité européen des régions.

Ayant noté avec le plus grand intérêt que le programme électoral d'un des partis politiques menant actuellement des négociations en vue de la formation d'un nouveau gouvernement prévoit un rapprochement des compétences du SYVICOL à celles des chambres professionnelles², le SYVICOL espère que les autres partis se rallieront à cette initiative et attend avec impatience d'en apprendre davantage.

En plus, il souligne l'importance de la consultation et de la participation des autorités locales et régionales à tous les stades du processus politique et législatif. A côté de la consultation institutionnalisée dans le cadre des procédures officielles, il demande donc également à être impliqué encore plus régulièrement que par le passé dans la phase de préparation des textes et décisions concernant les communes.

Dans certains domaines, comme notamment l'aménagement du territoire, il importe par ailleurs que les autorités nationales se concertent directement avec les communes concernées sur les politiques qu'elles entendent mettre en œuvre.

Moderniser la législation communale

Le SYVICOL se prononce pour une révision de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 pour, notamment, accroître l'autonomie des communes et en moderniser l'organisation et le fonctionnement. Il rappelle qu'il a soumis, le 14 juillet 2017, à Monsieur le Ministre de l'Intérieur une série de propositions pour un allègement substantiel de la tutelle administrative et serait heureux de pouvoir contribuer à une réforme de plus grande ampleur – couvrant également des aspects comme la transformation digitale, la révision des fonctions du secrétaire et du receveur, ou encore la possibilité d'accorder une délégation de signature à des fonctionnaires – en collaboration avec le prochain gouvernement.

Il estime que la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes devrait être remise sur le métier par la même occasion.

¹ <https://www.syvicol.lu/activites-internationales/cplre>

² LSAP, Wahlprogramm 2018, page 80 : « Die Kompetenzen des Syvicol sollen ausgeweitet werden und an jene der Berufskammern angepasst werden. »



En outre, il plaide en faveur d'une réforme de la législation relative à l'aide sociale en vue d'une plus forte implication des élus locaux dans la gestion des offices sociaux et de l'abolition de l'interdiction pour les bourgmestres et échevins de faire partie du conseil d'administration de ceux-ci.

Il soutient la proposition, contenue dans les programmes électoraux des trois partis actuellement en négociations, d'adapter le congé politique afin de tenir compte de la complexité croissante des mandats communaux.

Finalement, le SYVICOL propose de profiter de la réforme de la loi communale pour poser la base légale pour l'introduction d'un code de conduite pour élus communaux en tenant compte de ses propositions présentées à Monsieur le Ministre de l'Intérieur par courrier du 19 juillet 2016.

Revoir et clarifier les compétences et les missions des communes

Le SYVICOL souligne l'importance, dans la mesure du possible, d'une délimitation légale claire entre les compétences de l'Etat et celles des communes et insiste sur le libre exercice des missions confiées à ces dernières.

Il revendique la reconnaissance de différentes missions légalement facultatives pour les communes – notamment l'enseignement musical, l'offre de structures d'accueil pour enfants, la promotion du sport et la mise en œuvre d'une politique de mobilité – comme des missions obligatoires avec mise à disposition des moyens financiers nécessaires conformément au principe de connexité ancré dans la Charte européenne de l'autonomie locale.

Il invite le futur gouvernement à officialiser certaines missions non reconnues dans le passé, comme l'aide au développement, en tant que missions facultatives des communes.

En ce qui concerne les missions qui resteront partagées entre l'Etat et les communes, il importe de poser des règles de codécision et de cofinancement claires et équitables, qui laissent aux communes une marge de manœuvre au niveau de la prise de décision et qui leur permettent de maintenir le contrôle de leurs dépenses.

Poursuivre les efforts en vue de la simplification administrative

Partisan de toute mesure en faveur de la simplification administrative, le SYVICOL salue les initiatives en ce sens prises au cours des dernières années (ne citons que l'abolition des districts et la loi dite « Omnibus ») et invite le futur gouvernement à ne pas baisser les bras dans cette matière.

Ainsi, la simplification administrative devrait être un des objectifs principaux et transversaux de la réforme de la législation communale mentionnée plus haut.

Il importe également de poursuivre la digitalisation à tous les niveaux, et notamment dans le fonctionnement interne des administrations communales (reconnaissance de la signature électronique, documents comptables sous forme numérique, etc.), en poursuivant la



dématérialisation des procédures et de l'échange de documents entre administrations³ et dans les contacts avec le public, par exemple en prévoyant la publication d'avis officiels prioritairement sur Internet.

On constate d'ailleurs que, plus l'action des communes est confinée dans un cadre légal ou réglementaire étroit, plus la charge administrative est élevée. Prenons l'exemple de l'aménagement communal, qui, à côté des normes qui lui sont propres, a été soumis progressivement à un enchevêtrement de règles additionnelles inspirées de considérations tenant à l'aménagement du territoire, à la protection de la nature, à la conservation du patrimoine, etc., poussant la lourdeur et la complexité de la matière à un niveau difficilement maîtrisable par des non-experts. Dans le souci de faire progresser la simplification administrative, le futur gouvernement devrait donc freiner l'inflation normative et laisser plus de place à l'autonomie communale.

Rappelons finalement une mesure concrète de simplification revendiquée par le SYVICOL à plusieurs reprises déjà, qui consiste dans la suppression du chevauchement des compétences de l'Inspection du travail et des mines et du Service national de sécurité dans la fonction publique en ce qui concerne les services d'éducation et d'accueil. A ses yeux, seul ce dernier devrait être compétent pour les services en question, dans la mesure où ils sont exploités par ou pour le compte d'une commune.

Encourager les fusions volontaires de communes

Le SYVICOL a toujours salué les fusions volontaires de communes et encourage le futur gouvernement à favoriser ce mouvement par la création d'un cadre propice, en maintenant les aides financières à un niveau adéquat et en évitant que les règles de répartition du Fonds de dotation globale de communes aient un effet décourageant. Ceci vaut notamment pour la dotation forfaitaire si la nouvelle commune issue de la fusion dépasse le cap de 3.000 habitants.

A côté des aspects financiers, il importe de conseiller les communes intéressées et de les accompagner dans la voie vers la fusion. Estimant que la promotion des fusions serait plus efficace si elle était assurée non seulement par le ministre de l'Intérieur avec ses services, mais également par des représentants communaux à même d'enrichir les débats de leurs expériences pratiques en la matière, il propose la remise en place d'un organe mixte à l'image de la « Cellule indépendante – Fusions communales » dissoute par le dernier gouvernement.

Afin de permettre aux communes hésitantes une approche plus souple, il réitère sa proposition lancée en 2008⁴, qui consiste à créer un cadre légal spécifique pour la mise en oeuvre d'une « coopération renforcée » entre communes. Celle-ci consisterait à nouer progressivement des liens en prenant des initiatives et en réalisant des projets en commun et à préparer ainsi peu à peu la fusion. Située à mi-chemin entre une collaboration classique dans le cadre d'une convention ou d'un syndicat de communes et une déclaration d'intention de fusionner, cette

³ Le SYVICOL rappelle son avis du 8 décembre 2014 concernant le projet de loi n°6711, dans lequel il a proposé la mise en place d'une plate-forme Internet sécurisée pour l'échange de documents entre les communes et les administrations étatiques

⁴ Réorganisation territoriale du Luxembourg, Prise de position du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises, page 27 (<https://www.syvicol.lu/download/440/reorganisation-territoriale-du-luxembourg-prise-de-position-.pdf>)



forme de collaboration entraînerait les communes partenaires petit à petit en direction d'une fusion, mais leur laisserait le choix du moment de franchir cette étape.

Si cette forme de coopération pourrait se faire sur base conventionnelle, le SYVICOL préconise l'adoption d'une loi-cadre afférente, afin d'augmenter la sécurité juridique pour les communes et de garantir des procédures harmonisées et cohérentes à travers le pays.

En outre, pour accroître encore l'attractivité de cette démarche, le gouvernement devrait proposer des incitations financières. On peut imaginer par exemple qu'un projet réalisé en commun dans le cadre d'une coopération renforcée soit subventionné à un taux plus favorable que s'il était porté par une commune seule.

Mieux outiller les communes en matière de logement et réformer l'impôt foncier

Les communes sont conscientes du rôle important qu'elles peuvent jouer en matière de création de logements. Si les aides financières étatiques dont elles peuvent profiter ne sont pas négligeables, elles n'offrent pas de solution au problème lié à la charge administrative très importante engendrée pour les communes par la mise sur le marché de logements subventionnés. Surtout les communes de taille plus modeste ont des difficultés à affecter les ressources humaines nécessaires à la réalisation et au suivi de tels projets. C'est à ce niveau-ci que le gouvernement, sans négliger les aides financières, devrait fournir un appui accru aux communes, par exemple dans le cadre du Pacte Logement 2.0 actuellement en préparation.

En ce qui concerne plus particulièrement les logements destinés à la location, le besoin de soutien est encore plus important, surtout en relation avec la gestion continue des dossiers des locataires, sans parler de l'entretien technique régulier des logements. Il conviendrait d'analyser dans quelle mesure les communes peuvent avoir recours à un établissement qui les épaulerait dans ces travaux. Par ailleurs, pour renforcer davantage l'intérêt des communes à investir dans ce type de logements, plutôt que dans des logements destinés à la vente, le SYVICOL préconise soit une hausse du subside pour la création de tels logements, soit une participation étatique dans le déficit résultant du solde entre l'investissement effectué par les communes et le loyer réellement perçu.

Le SYVICOL précise encore qu'il ne s'opposerait pas en principe, si le futur gouvernement décidait d'aller dans ce sens, à l'introduction d'une obligation pour les communes de mener une politique active en matière de logement, sous condition qu'il ne s'agisse pas d'un transfert de compétence – et de responsabilité – de l'Etat vers les communes, mais d'une compétence complémentaire à celle de l'Etat. Celle-ci devrait être définie de façon à laisser aux communes la liberté nécessaire pour la mettre en œuvre selon leurs capacités et en fonction des spécificités locales. En outre, il va de soi que, conformément au principe de connexité déjà cité, des moyens financiers adéquats devraient être mis à disposition.

Finalement, le SYVICOL soutient l'annonce, qui se retrouve dans les trois programmes électoraux, de procéder à une réforme de l'impôt foncier et invite le futur gouvernement à en faire un outil efficace pour favoriser la mobilisation de terrains à bâtir.



Procéder à une évaluation à moyen terme de la réforme des finances communales et assurer aux communes des recettes suffisantes, stables et prévisibles

La réforme des finances communales entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 a incontestablement réduit les disparités au niveau de la répartition des recettes par tête d'habitant entre les communes. Si la présentation des résultats proportionnellement au nombre d'habitants est nécessaire pour la comparabilité, elle cache le fait que la prestation de certains services (la fourniture d'eau, par exemple) est moins onéreuse – toujours par tête d'habitant – dans une commune urbaine à haute densité démographique que dans une commune rurale vaste et faiblement peuplée.

Si la réforme a été favorable pour la majorité des communes, elle n'a pas été sans effets négatifs pour certaines autres. Le SYVICOL appelle le futur gouvernement à surveiller dans quelle mesure le bon fonctionnement de ces dernières sera entravé par la réduction de leurs moyens financiers et d'ajuster le cas échéant les critères de distribution de façon à ce que toutes les communes soient en mesure d'offrir le même niveau de services à leur population. Si le développement des communes rurales était soumis à des restrictions, par exemple en ce qui concerne la croissance démographique ou la création de zones d'activités économiques, il faudrait prévoir des compensations financières adéquates.

Plus particulièrement, il convient d'analyser les effets du plafonnement de la participation directe des communes au produit de l'impôt commercial sur leurs efforts de promotion d'activités économiques et notamment sur le développement de zones destinées à ces fins.

Actualiser, simplifier et harmoniser le régime des subventions étatiques

L'attribution de subsides aux communes par l'Etat suit des règles hétérogènes et manque de transparence et de prévisibilité. Le SYVICOL demande une uniformisation des procédures et des modalités à travers les ministères et propose la mise en place d'une plateforme digitale unique permettant la gestion de tous les dossiers de subvention. La collaboration des communes avec le ministère des Sports pourrait servir de source d'inspiration pour un tel système.

Il demande en plus une fixation des taux de subvention, de même que des forfaits et plafonds éventuels, non par des règles internes opaques, mais par des textes normatifs publiquement accessibles. Ces règlements doivent être pris en dialogue avec le SYVICOL et les parties prenantes, afin qu'il soit mieux tenu compte des besoins généraux et des spécificités locales.

Il estime que la pratique consistant à moduler le taux de subside en fonction de la situation financière de la commune demanderesse n'a plus de raison d'être depuis la réforme des finances communales, qui a introduit une répartition plus égalitaire des recettes des communes.

En outre, il serait important d'adapter certains plafonds (comme par exemple en ce qui concerne la construction de services d'éducation et d'accueil) à l'évolution générale des prix et de les lier à un indice assurant leur évolution dans le futur.

Finalement, le SYVICOL soutient les revendications adressées récemment par de nombreuses communes à Madame la Ministre de l'Environnement en vue d'une réforme du système de



subvention des infrastructures d'assainissement des eaux usées, qui est désavantageux en particulier pour les communes rurales.

Rééquilibrer le mode de financement de l'enseignement musical

La loi prévoit que le financement de l'enseignement musical est assuré à raison d'un tiers chaque fois par la commune organisatrice, par l'Etat et par l'ensemble des communes via le Fonds de dépenses communales.

Dans la pratique, en raison de l'évolution des frais de personnel, la part de la commune sur le territoire de laquelle l'enseignement est dispensé se rapproche de la moitié. Sans préjudice d'une réforme plus profonde du système de financement, qui serait nécessaire si l'enseignement musical devenait une mission communale obligatoire, le SYVICOL demande donc que l'Etat augmente sa participation et adapte l'évolution future de celle-ci pour rétablir durablement l'équilibre prévu initialement.

Associer le secteur communal aux réformes de la Fonction publique

Les communes, dans leur ensemble, sont un des principaux employeurs au Grand-Duché. En vertu du principe d'assimilation entre la Fonction publique communale et étatique, les décisions prises au niveau de l'Etat leur sont appliquées presque mécaniquement, sans qu'elles n'y soient associées d'une quelconque manière. En effet, la Commission centrale, au sein de laquelle le SYVICOL est représenté, est elle aussi tributaire des décisions prises en amont.

Afin qu'il soit mieux tenu compte des spécificités du secteur communal, le SYVICOL réitère donc sa revendication de faire participer ses représentants, aux côtés du gouvernement, aux négociations salariales concernant la Fonction publique en général.

Renouer les liens entre les autorités communales et l'enseignement fondamental

Les réformes successives mises en œuvre depuis 2009 ont progressivement éloigné les autorités communales de l'enseignement fondamental, dont elles supportent pourtant une partie importante des coûts en mettant à disposition les infrastructures et équipements nécessaires. Même si la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental prévoit un échange sous plusieurs formes, les communes se retrouvent en pratique souvent mal informées du fonctionnement des écoles et sans interlocuteur sur place doté d'un pouvoir hiérarchique à l'égard du personnel.

Loin de vouloir s'immiscer dans le contenu ou dans les aspects pédagogiques de l'enseignement, le SYVICOL estime qu'il faudrait intensifier l'échange entre les autorités communales et les responsables de l'enseignement fondamental.

Ceci améliorerait sans doute aussi le dialogue et la collaboration avec les services d'éducation et d'accueil, ainsi qu'avec d'autres acteurs du secteur périscolaire (enseignement musical, sport,...) et faciliterait ainsi la réussite de projets qui réunissent l'enseignement fondamental et l'éducation non formelle sur un même site.

Adopté par le comité du SYVICOL le 12 novembre 2018