



RAPPORT ANNUEL



2016



RAPPORT ANNUEL



2016

LES MISSIONS DU SYVICOL

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

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

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

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

**SYNDICAT DES VILLES ET
COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

3, rue Guido Oppenheim
L-2263 Luxembourg

T +352 44 36 58 - 1

E info@syvicol.lu

www.syvicol.lu

Mise en page : cropmark.lu

Impression : print solutions

Photo couverture : Bastendorf, commune de Tandel, © Pierre Haas

SOMMAIRE



I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

Comité	7
Administration	7
Représentants dans des organes consultatifs nationaux	8
Représentants dans des organes transfrontaliers et européens	11

II. ACTIVITÉS NATIONALES

Projet de loi portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours (n° 6861) Avis du 18 janvier 2016	13
Projet de loi visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communication électroniques à haut débit et modifiant la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis (n° 6867) Avis du 14 mars 2016	25
Proposition de loi 1. modifiant la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 2. autorisant la création par les communes de classes spécialisées d'accueil pour enfant nouvellement installés au pays (n° 6698) Avis du 16 septembre 2016	26
Projet de loi sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique (n° 7037) Avis du 14 novembre 2016	26
Projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes (n° 7036) Avis du 18 novembre 2016	30
Projet de loi modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau (n° 7047) Avis du 19 décembre 2016	34
Projet de loi modifiant la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes (n° 7033) Avis du 19 décembre 2016	37
MANIFESTATIONS À L'INTENTION DES COMMUNES	39

III. ACTIVITÉS INTERNATIONALES

COMITÉ DES RÉGIONS	41
CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE (CCRE)	43
CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE (CPLRE)	43

IV. CIRCULAIRES AUX COMMUNES

45

V. CALENDRIER DES ACTIVITÉS

46

I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

COMITÉ

BUREAU

Président	Emile Eicher	bourgmestre de la commune de Clervaux
1 ^{er} vice-président	Jean-Pierre Klein	bourgmestre de la commune de Steinsel
Vice-président	Ern Walerius	bourgmestre de la commune de Berdorf
Vice-président	Serge Hoffmann	bourgmestre de la commune de Hobscheid
Vice-président	Lydie Polfer	bourgmestre de la ville de Luxembourg
Vice-président	Dan Biancalana	bourgmestre de la ville de Dudelange

MEMBRES

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

ADMINISTRATION

Mireille Colbach-Cruchten	directrice
Tom Donnersbach	rédacteur
Johanne Fallecker	attachée administrative
Gérard Koob	secrétaire
Germaine Offermann	employée communale
Josy Ney	receveur

REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES CONSULTATIFS NATIONAUX**Ministère de l'Intérieur**

Commission centrale	Titulaires : Gilles Roth, Lydie Polfer, Paul Weidig, Michel Wolter Suppléants : Frank Colabianchi, Claude Staudt, Ern Walerius, Pierre Wies
Conseil de discipline des fonctionnaires communaux	Titulaires : Dan Biancalana, Pierre Mellina, Pierre Wies Suppléants : Patrick Goldschmidt, Henri Hinterscheid, Jean-Pierre Klein
Conseil supérieur des finances communales	Emile Eicher, Jeff Feller, Serge Hoffmann, Gilles Kintzelé, Vera Spautz, Sam Tanson
Conseil supérieur des services de secours	Emile Eicher
Commission d'aménagement	Titulaire : Carmen Mentz Suppléant : Gilles Dansart
Commission spéciale des pensions du secteur communal	Titulaire : Marc Eicher Suppléant : Pierre Wies
Commission locale d'information (CLI) auprès de la centrale nucléaire de Cattenom	Dan Biancalana
Comité de la gestion de l'eau	Titulaires : Serge Hoffmann, Ern Walerius Suppléants : Jean-Marie Sadler, Claude Staudt
Comité d'accompagnement du projet pilote « First responder »	Titulaire : Pierre Wies Suppléant : Serge Hoffmann

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

Comité de suivi LEADER +	Titulaire : Emile Eicher Suppléant : Aly Leonardy
Comité de suivi et de coordination du réseau rural national (FEADER)	Emile Eicher, Claude Staudt
Comité de suivi du Programme de Développement rural 2014-2020	Titulaire : Emile Eicher Suppléant : Claude Staudt

Ministère des Classes moyennes et du Tourisme

Commission nationale du Tourisme	Titulaire : Pierre Wies Suppléant : Aly Leonardy
Dixième programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique	Gilles Estgen

Ministère de la Culture

Commission nationale des programmes de l'enseignement musical	Titulaire : Luc Feller Suppléant : Romain Wester
Conseil supérieur de la musique	Jim Weis
Commission des sites et monuments nationaux	Gilles Kintzelé
Conseil supérieur des bibliothèques	Gusty Graas

Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Département de l'Aménagement du territoire

Conseil supérieur de l'aménagement du territoire	Jean-Marie Sadler, Ern Walerius, Paul Weidig
Plan directeur sectoriel « décharges pour déchets inertes » - commission de suivi	Pierre Wies
Groupe de travail « Programme directeur d'aménagement du territoire », partie C	Paul Weidig, Mireille Colbach-Cruchten
Groupe de travail chargé de la refonte du programme directeur d'aménagement du territoire	Jean-Pierre Klein

Département de l'Environnement

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

Département des Transports

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

Ministère de l'Economie

Comité de suivi FEDER 2014-2020	Titulaires : Emile Eicher, Louis Oberhag Suppléants : Mireille Colbach-Cruchten, Yves Karier
Comité consultatif de MyEnergy	Titulaire : Mireille Colbach-Cruchten Suppléant : Gérard Koob

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

Conseil supérieur de l'Éducation nationale	Titulaire : Annie Nickels-Theis Suppléant : Serge Hoffmann
Conseil supérieur de la jeunesse	Titulaire : Annie Loschetter Suppléant : Nickie Lippert
Commission permanente d'experts	Raoul Clausse, Serge Hoffmann
Commission scolaire nationale	Titulaire : Annie Nickels-Theis Suppléant : Serge Hoffmann
Commission gestion et finances du secteur SEA conventionné	Mireille Colbach-Cruchten, Gérard Koob, Thierry Kuffer, Fernand Marchetti, Annie Nickels-Theis, Serge Olmo
Commission Qualité	Fernand Marchetti, Serge Olmo
Groupe de travail « Inclusion »	Serge Olmo, Luc Speller
Groupe de travail « Règlementation »	Gérard Koob, Fernand Marchetti

Commission du cadre de référence national sur l'éducation non formelle des enfants et des jeunes	Titulaire : Fernand Marchetti Suppléant : Annie Nickels-Theis
--------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------

Ministère d'Etat, Service des Médias et des Communications

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

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

Commission d'harmonisation	Titulaire : Annie Nickels-Theis Suppléant : Gérard Koob
Conseil national pour étrangers	Titulaire : Dan Codello Suppléant : Annie Nickels-Theis
Conseil supérieur de l'Action sociale	Titulaires : Colette Flesch, Jean Feidt, Charlotte Fleischhauer Suppléants : Victor Schadeck, Renée Scheeck, Eugène Merkes
Comité de sélection et de suivi du Fonds Asile, Migration et Intégration	Gérard Koob
Conseil supérieur des personnes âgées	Jean-Pierre Klein

Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

Commission administrative INAP	Mireille Colbach-Cruchten
Commission des pensions	Titulaire : Marc Eicher Suppléant : Pierre Wies
Commission du Registre national des personnes physiques	Titulaire : Gérard Koob Suppléant : Johanne Fallecker

Ministère du Logement

Groupe de travail « Pacte Logement »	Dan Biancalana, Johanne Fallecker
--------------------------------------	-----------------------------------

Ministère de la Sécurité sociale

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

Ministère des Sports

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

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

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

REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES TRANSFRONTALIERS ET EUROPÉENS**Comité des Régions (CdR)**

Délégation luxembourgeoise

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

Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)

Comité directeur

Titulaires : Jean-Pierre Klein, Annie Nickels-Theis, Pierre Wies
Suppléants : Simone Asselborn-Bintz, Emile Eicher,
Malou Kasel
Coordination : Mireille Colbach-Cruchten

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

Délégation luxembourgeoise 2016-2020

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

EuRegio SaarLorlux

Délégation luxembourgeoise au conseil
d'administration

Titulaires : Frank Melchior, Louis Oberhag, Bob Steichen,
Paul Weidig
Coordination : Mireille Colbach-Cruchten

(Tous les renseignements ci-dessus reflètent la situation au 31 décembre 2016)

ACTIVITÉS NATIONALES

PROJET DE LOI PORTANT ORGANISATION DE LA SÉCURITÉ CIVILE ET CRÉATION D'UN CORPS GRAND-DUCAL D'INCENDIE ET DE SECOURS (N° 6861)

Avis du 18 janvier 2016

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

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

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

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

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

II. ELÉMENTS-CLÉS DE L'AVIS

Gouvernance

- L'autonomie du conseil d'administration pour une grande partie des questions d'ordre stratégique est limitée par la tutelle étatique que le ministre ayant les secours dans ses attributions exerce sur l'établissement public. Il en résulte un déséquilibre entre les pouvoirs de l'Etat et ceux des communes, déséquilibre qui n'est pourtant pas reflété au niveau de la répartition des charges financières.
- Les décisions financières du conseil d'administration ont un impact considérable sur les communes. Le budget voté par le CGDIS détermine le montant des contributions financières qui seront automatiquement déduites des recettes versées aux communes au titre du Fonds communal de dotation financière (articles 52, 96 (1)). Pour des raisons de légitimité démocratique, les élus communaux siégeant au conseil d'administration devraient être élus directement par les communes au lieu d'être désignés par le comité du SYVICOL et nommés par le Gouvernement en conseil.
- Le SYVICOL est d'accord avec le principe d'une présidence du conseil d'administration alternée entre le secteur étatique et communal, mais demande que le système soit adapté pour tenir compte des échéances des élections communales. Il propose en outre que le président, lorsqu'il est à choisir parmi les représentants communaux, soit désigné par et parmi ses pairs.

Financement

- Conformément aux revendications qu'il avait exprimées dans le cadre de l'adoption du budget de l'Etat 2015, le SYVICOL reste d'avis que 10% des recettes TVA encaissées par l'Etat après la hausse du taux de 15% à 17% devraient revenir aux communes. Avec ces recettes supplémentaires, les contributions des communes au CGDIS seraient entièrement couvertes jusqu'en 2021 approximativement.
- Un partage équitable des recettes et des dépenses des services de secours pré suppose que l'Etat verse ses recettes de la « Feuerschutzsteuer » au CGDIS ; une telle affectation n'est toutefois pas prévue dans le projet de loi et ce alors que toutes les recettes encaissées par les communes le sont.
- Il est proposé que les reprises par transfert de propriété d'immeubles appartenant aux communes, de même que les investissements dans de nouvelles infrastructures soient effectués par l'Etat et non par le CGDIS. Les immeubles en question pourraient ensuite être mis à disposition de l'établissement public à l'instar des immeubles appartenant aux communes.
- Compte tenu des investissements très conséquents réalisés au cours des dernières années par les communes dans le matériel utilisé par les sapeurs-pompiers – matériel qui n'a été que partiellement subventionné par l'Etat –, une indemnité devrait être octroyée aux communes pour les biens meubles qu'elles cèdent au CGDIS.
- En ce qui concerne la mise à disposition d'immeubles communaux au CGDIS, le SYVICOL critique la disposition transitoire prévoyant le paiement d'une indemnité mensuelle forfaitaire de 250 euros en attendant la conclusion des conventions avec les communes concernées. Il propose de considérer le mon-

tant forfaitaire comme une avance et de liquider le solde une fois que l'indemnité réellement due aura été déterminée.

- Les communes devraient se voir attribuer un dédommagement financier lorsque des membres de leur personnel, volontaires auprès du CGDIS, participent à des formations ou à des interventions.
- Pour déterminer la clé de répartition des charges financières entre les communes, il est proposé d'utiliser, au lieu du critère « population » proposé dans le projet, un critère « solidarité » qui tiendrait compte de la capacité financière des communes. Concrètement, la contribution de chaque commune au CGDIS serait ainsi exactement proportionnelle à la part des recettes non-affectées totales (Fonds communal de dotation financière + Impôt commercial communal) qu'elle se voit attribuer chaque année.
- Pour éviter que les budgets des communes ne soient à l'avenir grevés de manière disproportionnée par des dépenses en relation avec les services de secours, le SYVICOL propose d'introduire un mécanisme de limitation des dépenses imputables aux communes par le biais d'un plafonnement, à partir de 2021, de l'évolution de leurs contributions à celle de leurs principales recettes non-affectées (FCDF + ICC).

Responsabilité civile

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

Qualification du personnel

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

III. COMMENTAIRE DES ARTICLES

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

Article 1^{er}

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

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

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

Article 3

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

- Article 1^{er}, alinéa 2 : « Le ministre ayant dans ses attributions les services de secours est chargé de l'organisation et de la mise en œuvre de la sécurité civile et coordonne les mesures et les moyens prévus par la présente loi ». Aucune mention n'est faite des communes dans cet alinéa, ce qui semble indiquer que la sécurité civile sera une compétence exclusive de l'Etat. Il en découlerait que le CGDIS est l'entité chargée de l'exécution de cette mission.
- Article 3, alinéa 3 : « Le CGDIS est placé sous la tutelle du ministre ayant les services de secours dans ses attributions ». Il ne s'agit pas ici de la tutelle administrative exercée par l'Etat sur les communes, mais bien de la tutelle telle qu'elle est définie à l'article 5 et suivants des Instructions du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics.
- Les membres du Conseil d'administration du CGDIS, y compris les représentants du secteur communal, sont nommés par le Gouvernement en conseil (article 10, alinéa 1) et peuvent être révoqués à tout moment par celui-ci (article 10, alinéa 7).
- Le personnel du CGDIS ne comprendra pas de fonctionnaires ou employés communaux, mais uniquement des fonctionnaires ou employés de l'Etat.

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

Article 6

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

Le SYVICOL salue la disposition à l'alinéa 4, ajoutée au projet de loi sur sa demande, selon laquelle ce matériel restera affecté à un centre d'incendie et de secours situé sur le territoire de la commune qui l'a transféré au CGDIS.

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

Concernant la reprise du charroi, en particulier, se pose la question des véhicules non subventionnés par l'Etat, mais immatriculés au nom d'une commune. La rédaction actuelle des alinéas 2 et 3 ne

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

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

Article 7

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

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

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

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

Article 8

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

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

Article 9

L'article 9 donne au CGDIS la compétence exclusive « pour acquérir ou louer les matériels nécessaires aux missions des centres [...] », ainsi que pour assurer la gestion et l'entretien. Cette disposition n'est pas surprenante, vu que le CGDIS a pour mission de

se substituer aux services d'incendie et de secours existants. L'article 9 ne mentionne cependant que le matériel nécessaire pour le fonctionnement des centres, mais non les centres eux-mêmes. Aux yeux du SYVICOL, il ne doit toutefois faire aucun doute que le CGDIS devra prendre en charge les frais de fonctionnement et les réparations locatives de ces centres dès qu'ils seront à sa disposition, y compris pendant la période transitoire prévue à l'article 8.

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

Article 10

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

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

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

Sachant que ces contributions sont automatiquement déduites de la dotation annuelle allouée aux communes au titre du Fonds communal de dotation financière (article 96 (1)), le conseil d'administration a un accès direct aux recettes non-affectées des communes - autrement dit: il peut puiser de manière quasi illimitée dans les caisses des communes pour financer les services de secours, sauf opposition du ministre. S'y ajoute que le conseil d'administration et les délégués communaux en particulier, ne sont ni obligés de rendre de comptes aux communes ou au SYVICOL, ni ne peuvent être révoqués par eux.

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

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

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

En vue de garantir une représentation territoriale équilibrée des 4 zones de secours, le SYVICOL propose en outre de prévoir deux

représentants par zone désignés par les communes. Afin de maintenir la parité, l'Etat devrait évidemment disposer aussi d'un représentant supplémentaire.

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

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

Article 11

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

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

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



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

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

Reste la question du mode de désignation du président, lorsqu'il provient du secteur communal. Aux yeux du SYVICOL, les admi-

nistrateurs issus du secteur communal devraient choisir le président parmi eux. Il va de soi que ceci s'applique également au vice-président communal lorsque la présidence est exercée par un administrateur représentant l'Etat.

Article 12

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

Le SYVICOL craint qu'un nombre aussi élevé de participants n'aille au détriment de l'efficacité du travail du conseil d'administration. A ses yeux, les réunions devraient se dérouler en général dans un cadre plus restreint, les membres avec voix consultative énumérés par le projet de loi n'y assistant que lorsque les points à l'ordre du jour les concernent directement.

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

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

Article 13

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

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

Article 14

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

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

L'alinéa 3 énumère les décisions du conseil d'administration qui sont soumises à l'approbation du ministre. Parmi celles-ci figure, curieusement, une deuxième fois, « la politique générale et le plan

stratégique du CGDIS ». Il y a ici une contradiction, dans la mesure où, si les décisions mentionnées à l'alinéa 2 sont prises en exécution de la compétence de définir la politique générale, et si la politique générale est soumise à approbation ministérielle, il en découle que cette approbation est requise pour toute décision du conseil d'administration, ce qui n'est guère l'intention des auteurs du projet de loi.

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

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

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

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

Article 21

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

Article 24

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

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

Article 27

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

En ce qui concerne les agents professionnels de la Ville de Luxembourg (paragraphe 2), la reprise est automatique à partir du mo-

ment de l'intégration du service au CGDIS, les fonctionnaires et employés communaux concernés pouvant opter endéans un an pour le statut de fonctionnaire de l'Etat. Ce délai est jugé trop court, notamment si tous les règlements grand-ducaux prévus par la loi ne sont pas encore adoptés au moment de l'intégration. Le SYVICOL préférerait qu'il soit étendu à 3 ans.

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

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

Article 29

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

Article 30

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

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

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

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

Article 32

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

Article 33

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

Article 34

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

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

Article 35

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

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

Article 38

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

Articles 43 et 44

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

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

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

une ressource précieuse pour le CGDIS, une fois que celui-ci aura repris la compétence des opérations de secours des communes.

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

Article 48

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

Le 3^e susmentionné n'existe pas actuellement, mais sera ajouté au dit article 12, point (5) par l'article 96, paragraphe 2, du projet de loi sous revue. Cette disposition définit, dans le groupe de traitement D1, sous-groupe à attributions particulières, à côté des fonctions d'agent pénitentiaire et d'artisan, celle de pompier professionnel. Elle comprend au niveau général les grades 3, 5 et 6 et au niveau supérieur les grades 7, 8 et 8bis, ce qui correspond approximativement à la carrière de l'agent pompier existant actuellement dans le secteur communal¹.

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

Article 49

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

Comme cela a été souligné plus haut, cette disposition ne semble pas cohérente avec l'article 14, qui énumère « l'organigramme, la grille et le nombre des emplois [...] » parmi les décisions du conseil d'administration qui ne sont pas soumises à la tutelle administrative.

Article 50

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

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

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

L'alinéa 3, qui dispose que le détachement au CGDIS des volontaires de l'armée pendant leur formation de base compte comme

¹ Article 15, VIII, du règlement grand-ducal du 4 avril 1964 portant assimilation des traitements des fonctionnaires des communes, syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes, à ceux des fonctionnaires de l'Etat

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

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

Article 52 et suivants

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

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

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

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

- La contribution de l'Etat, respectivement des communes au financement du CGDIS doit se faire sur base de critères équitables et transparents ;
- Des garanties doivent être données aux communes pour éviter qu'à moyen et à long terme, les dépenses du CGDIS ne grèvent leurs budgets de manière disproportionnée.

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

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

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

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

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

La principale recette du CGDIS sera le produit de l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée non prise en compte pour le calcul des dotations aux communes. Comme il l'a souligné publiquement à plusieurs reprises, le SYVICOL est d'avis que ces recettes, qui représentent 10% des recettes TVA supplémentaires encaissées par l'Etat après la hausse du taux de 15% à 17%, devraient revenir intégralement aux communes².

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

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

Budget CGDIS 2021, en Euros

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

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

3. Affectation des recettes de la « Feuerschutzsteuer »

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

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

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

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

Le SYVICOL se réjouit de ce que le Gouvernement ait pris en compte sa suggestion formulée dans son avis sur l'avant-projet de loi, en prévoyant à l'article 6 que les biens meubles transférés au

² D'après le mécanisme d'alimentation du Fonds communal de dotation financière en vigueur, les communes perçoivent 10% des recettes TVA.

CGDIS doivent rester affectés pour leur durée de vie à un centre d'incendie et de secours situé sur le territoire de la commune. Il n'en reste pas moins que la mise à disposition à titre gratuit du matériel, en particulier du charroi des communes au CGDIS constitue un apport d'une valeur substantielle, qui ne se traduit pas, côté étatique, par un apport d'une valeur équivalente. Le SYVICOL considère que les communes devraient être indemnisées pour le matériel qu'elles cèdent au CGDIS, pour la partie qu'elles ont financée avec des fonds propres.

5. Financement du parc immobilier du CGDIS

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

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

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

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

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

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

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

Une telle solution aurait l'avantage

- de garantir une plus grande stabilité des contributions des communes au budget du CGDIS, puisque celui-ci servirait uniquement à financer les frais de fonctionnement,
- de ne pas créer d'ambiguïté au niveau des droits de propriété des immeubles affectés aux services de secours.

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

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

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

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

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

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

B. Répartition future des frais au sein du secteur communal

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

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

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

Le SYVICOL s'interroge toutefois sur l'opportunité de calculer la future participation aux frais des communes en fonction du critère

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

C. Evolution des frais des services de secours

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

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

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

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

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

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

A partir de 2021, lorsque le pays disposera d'un service de secours sensiblement amélioré tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif, l'évolution des contributions obligatoires des communes aux services de secours devrait être plafonnée à l'évolution du rythme des principales recettes non-affectées des communes (total des recettes du Fonds communal de dotation financière et de l'Impôt commercial communal).

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

Articles 62, 63 et 65

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

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

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

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

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

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

Plus surprenant, suivant l'article 65 mentionné plus haut, le commandement des opérations de secours, qui relève d'un agent du CGDIS, s'exerce lui aussi sous l'autorité du ministre ou du bourgmestre dans le cadre de leurs compétences respectives. La détermination de l'autorité compétente suit, selon la compréhension du SYVICOL, la règle établie par les articles 62 et 63. La grande majorité des interventions se dérouleront donc sous l'autorité du bourgmestre territorialement compétent.

Se pose la question de la portée exacte de cette autorité et, plus précisément, de la responsabilité qui en découle. Suivant le commentaire des articles³, la responsabilité du bourgmestre ne se limite pas à ses actes ou omissions dans le cadre de sa mission de directeur des opérations de secours, mais couvre l'ensemble des opérations, y compris celles dont il n'est même pas au courant. Comme le bourgmestre n'intervient en général ni au niveau du commandement, ni, *a fortiori*, dans la mise en pratique des services de secours, il est inconcevable pour le SYVICOL qu'il doive

³ Extrait du commentaire des articles : « Les missions du DOS ont un caractère dichotomique. D'une part, le DOS assume la responsabilité sur les opérations de secours effectuées par le COS, d'autre part, le DOS doit également assumer la sauvegarde de la population affectée. La protection de la population par le DOS est donc réalisée par le biais de deux activités, à savoir le secours et la sauvegarde.

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

en assumer l'entière responsabilité et décharger ainsi le CGDIS de la sienne.

Rappelons que, selon le projet de loi, le CGDIS est expressément « chargé de l'organisation et de la mise en œuvre des services d'incendie et de secours »⁴ et « a comme mission la planification, la mise en œuvre et l'organisation : - des secours aux personnes victimes de détresses vitales, d'accidents, d'événements calamiteux, de catastrophes, de sinistres et d'incendies ; - de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies ; [...] »⁵. En vertu de l'article 5, « [...] les services communaux d'incendie et de sauvetage sont intégrés de plein droit au CGDIS », de sorte que les communes ne disposent plus des moyens pour assurer elles-mêmes la mise en œuvre des secours.

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

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

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

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

A noter que cette analyse du SYVICOL se recoupe avec l'argumentation développée dans le projet de Plan national d'organisation des services de secours (PNOSS) publié par le ministère de l'Intérieur en juillet 2012 dans la phase préparatoire de la réforme. Suivant ce document⁶ la création du CGDIS devait clarifier les incertitudes en matière de responsabilité par le fait qu'en « chargeant une structure unique de tous les aspects opérationnels, la responsabilité d'organiser un service performant capable de réagir de façon adéquate aux situations d'urgence incombe clairement à l'établissement public ». Cette affirmation est corroborée par un renvoi à la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques, texte que le commentaire des articles final ne mentionne aucunement. Le PNOSS précise en outre que « la responsabilité de la commune reste cependant entière du fait de la carence des autorités communales dans la

mise en œuvre de ses pouvoirs de police générale ou spéciale ».

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

B. La responsabilité actuelle et future du bourgmestre

Actuellement, les communes ont une responsabilité étendue des opérations de secours. Ceci s'explique par le fait que, suivant l'article 100 de la loi communale en vigueur, « chaque commune est tenue de créer ou de maintenir un service d'incendie et de sauvetage assuré par au moins un corps de sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels et disposant des locaux et du matériel nécessaires ». Les services d'incendie et de sauvetage sont donc des services communaux et il va de soi que la responsabilité pour leurs actes ne saurait incombent qu'aux autorités communales, qui, précisons-le, ont une mainmise directe sur l'organisation et l'équipement des services.

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

C. La responsabilité du maire en droit français

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

Comme son homologue luxembourgeois, le maire français est chargé de la police municipale⁷, qui comprend le soin de prévenir et de faire cesser les accidents et les fléaux calamiteux, dont les incendies. L'article L2212-2, 5° du Code général des collectivités territoriales reprend largement la formulation du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire cité plus haut. Suivant l'article L742-1 du Code de la sécurité intérieure, le maire assure la direction des opérations de secours, sauf dans certains cas où cette charge incombe au représentant de l'Etat territorialement compétent (généralement le préfet), entre autres lorsque l'intervention dépasse les limites d'une seule commune.

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

⁴ Article 3

⁵ Article 4

⁶ Point 8.2.3. « La responsabilité du DOS »

⁷ Article L2212-1 du Code général des collectivités territoriales

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

Le juge administratif français considère « qu'il résulte de ces dispositions que les services départementaux d'incendie et de secours, établissements publics départementaux, sont désormais responsables des conséquences dommageables imputables à l'organisation ou au fonctionnement défectueux des services et matériels concourant à l'exercice de la mission de lutte contre les incendies, alors même que les autorités de police communales peuvent avoir recours, pour exercer leur compétence de police générale, à des moyens et des personnels relevant de ces établissements publics ; que la responsabilité des communes demeure toutefois susceptible d'être engagée, dès lors que les dommages en cause trouvent en tout ou partie leur origine dans une faute commise par les autorités de police communale dans l'exercice de leurs attributions. »⁸

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

Le SYVICOL demande dès lors, pour éviter toute ambiguïté,

- que le projet de loi soit modifié de façon à ce que les fonctions de DOS et de COS soient définies davantage et que leurs champs d'activités respectifs soient clairement délimités,
- que la question de la responsabilité soit réglée de façon explicite par le projet de loi, notamment par des dispositions analogues à celles des articles L1424-8 et L2216-2 cités ci-dessus du CGCT français, en assurant l'applicabilité de la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques au CGDIS et en limitant la responsabilité du bourgmestre à l'exercice de sa compétence en tant qu'autorité de police administrative,
- que le passage « sous l'autorité du ministre ou du bourgmestre agissant dans le cadre de leurs compétences respectives » soit rayé de l'article 65.

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

Article 66

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

Le SYVICOL propose de prévoir une disposition selon laquelle la commune du lieu de la manifestation doit être informée systématiquement, voire que cette commune demande elle-même l'intervention du CGDIS. La deuxième alternative assurerait, en plus d'une simple information des autorités communales, une collaboration entre celles-ci et l'organisateur.

⁸ Tribunal administratif de Caen, 1200213, 13 décembre 2012

Article 70

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

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

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

Article 79

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

Article 81

Le SYVICOL constate que les pompiers volontaires et professionnels ayant validé leur formation à l'INFS se voient délivrer un « diplôme » par le ministre. Si l'achèvement de la formation n'est qu'une condition de nomination définitive (à l'instar de la formation dispensée par l'INAP pour les autres fonctionnaires de l'Etat et des communes), un certificat établi par l'institut semble suffisant. La question se pose donc, d'abord, de savoir quelle sera la valeur du diplôme sur l'évolution de la carrière à l'intérieur du CGDIS et, ensuite, s'il sera également reconnu pour l'accès à des postes ne dépendant pas de l'établissement public.

Article 93

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

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

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

Article 101

Cet article permet à la Ville de Luxembourg de retarder l'intégration de son service d'incendie et d'ambulances jusqu'au 1^{er} janvier 2021.

Au moment de la rédaction du présent avis, la Ville de Luxembourg n'exclut toutefois plus d'intégrer son service au CGDIS au même moment que toutes les autres communes, à condition d'obtenir des garanties, ancrées dans les dispositions transitoires, relatives au maintien d'une couverture en personnel suffisante pour assurer

sur son territoire un service de secours d'une qualité équivalente à celle dont la population bénéficie actuellement. Le cas échéant, pendant une période transitoire, sa contribution au financement du CGDIS, serait proportionnellement plus élevée que celle des autres communes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

	2017	2018	2019	2020	2021
Produit de la hausse de la TVA	<i>37'316'000</i>	<i>38'302'000</i>	<i>38'118'000</i>	<i>38'118'000</i>	<i>38'118'000</i>
Taxes actuelles	<i>2'402'784</i>	<i>2'402'784</i>	<i>2'402'784</i>	<i>2'402'784</i>	<i>2'402'784</i>
NOUVEAU : Taxes supplémentaires (Mesure BNG*)	<i>2'640'000</i>	<i>2'640'000</i>	<i>2'640'000</i>	<i>2'640'000</i>	<i>2'640'000</i>
NOUVEAU : Assurance spéciale : RC automobile (Mesure BNG*)	<i>5'610'000</i>	<i>5'610'000</i>	<i>5'610'000</i>	<i>5'610'000</i>	<i>5'610'000</i>
Autres	0	0	0	0	0
Contributions publiques	<i>9'364'246</i>	<i>10'815'057</i>	<i>14'148'769</i>	<i>16'651'875</i>	<i>41'819'023</i>
TOTAL CGDIS	<i>57'333'030</i>	<i>59'769'841</i>	<i>62'919'553</i>	<i>65'422'659</i>	<i>92'389'807</i>
Contribution de l'Etat	<i>4'682'123</i>	<i>5'407'529</i>	<i>7'074'385</i>	<i>8'325'938</i>	<i>20'909'512</i>
Contribution des communes (sauf VDL)	<i>4'682'123</i>	<i>5'407'529</i>	<i>7'074'385</i>	<i>8'325'938</i>	<i>16'776'065</i>
Contribution de la Ville de Luxembourg	0	0	0	0	<i>4'133'447</i>
Part communale par tête d'habitant, communes sauf VDL	9.90	11.18	14.29	16.44	32.37
Part communale par tête d'habitant, VDL	0.00	0.00	0.00	0.00	32.37

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

	2017	2018	2019	2020	2021	
Produit de la hausse de la TVA	37'316'000	38'302'000	38'118'000	38'118'000	38'118'000	
Taxes actuelles	2'402'784	2'402'784	2'402'784	2'402'784	2'402'784	
Impôt spécial « Feuerschutzsteuer » (recette 2014)	4'657'827	4'657'827	4'657'827	4'657'827	4'657'827	
NOUVEAU : Taxes supplémentaires (Mesure BNG*)	2'640'000	2'640'000	2'640'000	2'640'000	2'640'000	
NOUVEAU : Assurance spéciale : RC automobile (Mesure BNG*)	5'610'000	5'610'000	5'610'000	5'610'000	5'610'000	
Autres	0	0	0	0	0	
Contributions publiques	4'706'419	6'157'230	9'490'942	11'994'048	37'161'196	
TOTAL CGDIS	57'333'030	59'769'841	62'919'553	65'422'659	92'389'807	100.00%
Contribution de l'Etat	2'353'210	3'078'615	4'745'471	5'997'024	18'580'598	50.00%
Contribution des communes (sauf VDL)	2'353'210	3'078'615	4'745'471	5'997'024	14'907'537	40.12%
Contribution de la Ville de Luxembourg	0	0	0	0	3'673'061	9.88%
Part communale par tête d'habitant, communes sauf VDL	4.98	6.36	9.59	11.84	28.77	
Part communale par tête d'habitant, VDL	0.00	0.00	0.00	0.00	28.77	

PROJET DE LOI VISANT À RÉDUIRE LE COÛT DU DÉPLOIEMENT DE RÉSEAUX DE COMMUNICATION ÉLECTRONIQUES À HAUT DÉBIT ET MODIFIANT LA LOI MODIFIÉE DU 16 MAI 1975 PORTANT STATUT DE LA COPROPRIÉTÉ DES IMMEUBLES BÂTIS (N° 6867)

Avis du 14 mars 2016

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Les raisons économiques qui ont conduit à l'adoption de la présente directive sont clairement expliquées et motivées, tant dans le texte de la directive, que dans l'exposé des motifs du projet de loi. Sans contester le bien-fondé et l'intérêt des dispositions pour l'économie luxembourgeoise et européenne, le SYVICOL tient toutefois à rendre attentif au fait que les dispositions peuvent avoir des conséquences sur la planification et l'exécution des travaux de génie civil dans le domaine public.

Pour faire face à une croissance économique et démographique soutenues, les pouvoirs publics et notamment les communes, sont obligés d'exécuter des travaux d'infrastructure d'envergure à de multiples niveaux. Soucieux de préserver la qualité de vie des citoyens, ils cherchent à réduire autant que possible les inconvé-

nients qui en découlent, par exemple en termes d'impact sur la mobilité. Ceci oblige les communes, en particulier dans les centres urbains, d'élaborer dans le cadre d'une planification pluriannuelle, des programmes coordonnés des travaux complexes.

La directive sous examen vise, certes, à minimiser l'impact du déploiement des réseaux de communication électroniques à haut débit sur ces travaux. En effet, lorsque l'opérateur qui reçoit une demande d'accès à ses infrastructures est une entité communale, celle-ci peut négocier les conditions d'accès avec l'entreprise fournissant des réseaux de communication. Par ailleurs, elle peut refuser l'accès lorsque des coûts supplémentaires ou des retards en résulteraient pour les travaux envisagés initialement.

Toutefois, lorsque l'opérateur de réseau est une entreprise privée ou un établissement public de l'Etat, la commune n'a pas de mainmise sur l'accord relatif à la coordination des travaux négocié entre celui-ci et une entreprise fournissant des réseaux de communication. Si l'opérateur de réseau accepte, par exemple, que des retards résultent d'une telle coopération, le calendrier des travaux sur lequel l'opérateur et la commune s'étaient initialement mis d'accord dans la cadre de la planification pluriannuelle, risque d'être bouleversé. Le SYVICOL aurait souhaité que le projet de loi contienne des garanties plus explicites permettant aux communes de refuser ou de soumettre à conditions la délivrance d'une autorisation (permission de voirie) si les travaux envisagés risquent de perturber la planification et la coordination au niveau communal.

Commentaire des articles

Articles 3, 4, 5 et 6

Le projet de loi introduit plusieurs procédures qui obligent soit l'opérateur de réseau, soit l'Institut Luxembourgeois de régulation à répondre à des demandes endéans un certain délai (article 3 (3), (4), article 4 (2), (5), article 5 (3), article 6 (2)). Ce délai commence à courir à partir du jour de la réception de la demande. Il serait utile de préciser que les demandes en question devraient être introduites par lettre recommandée avec accusé de réception, afin de déterminer la date exacte de réception de la demande et ne pas laisser de doute quant à la date d'expiration du délai.

Article 4

Alors que la directive cite la confidentialité et les secrets commerciaux et d'affaires comme motifs valables pour une limitation de l'accès aux informations minimales (article 4 (1) de la directive 2014/61/UE), cette exception ne figure pas dans le projet de loi (article 4 (3) et article 6 (1)). Le SYVICOL se demande pourquoi les secrets commerciaux ne devraient bénéficier au Luxembourg de la même protection qu'ailleurs en Europe et propose de s'en tenir ici au texte de la directive.

Articles 5 (4) et 6 (5)

Les paragraphes (4), respectivement (5) des articles en question dispensent les parties des obligations en matière de conclusion d'un accord de coordination des travaux de génie civil pour des travaux de faible importance. L'absence d'une définition du terme « travaux de faible importance » peut poser problème dans la pratique, étant donné qu'il n'y aura sur ce point pas forcément une convergence d'interprétation entre opérateurs et entreprises. Il est proposé de préciser que des travaux de faible envergure sont des travaux dont la durée ne dépasse pas cinq jours ouvrables.

**PROPOSITION DE LOI
1. MODIFIANT LA LOI
DU 6 FÉVRIER 2009
PORTANT ORGANISATION
DE L'ENSEIGNEMENT
FONDAMENTAL ; 2.
AUTORISANT LA CRÉATION
PAR LES COMMUNES DE
CLASSES SPÉCIALISÉES
D'ACCUEIL POUR ENFANTS
NOUVELLEMENT INSTALLÉS
AU PAYS (N° 6698)**

Avis du 16 septembre 2016

Sur demande de Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse du 3 février 2016, le SYVICOL émet l'avis suivant au sujet de la proposition de loi, présentée le 2 juillet 2014 par Monsieur le Député Fernand Kartheiser, ayant pour objet de compléter l'article 34 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental d'une disposition confiant aux communes la faculté de créer, à l'instar de l'Etat et en cas de besoins exceptionnels, une ou plusieurs classes spécialisées d'accueil pour enfants nouvellement installés au Luxembourg.

Le SYVICOL a pris note de l'avis du Conseil d'Etat du 6 février 2015 et de la prise de position du Gouvernement du 26 mars 2015 sur la proposition de loi en question, ainsi que de celle de l'« Ombudscomité fir d'Rechter vum Kand » sur la situation des enfants scolarisés dans les classes d'accueil étatiques.

Conscient du rôle des communes en matière d'intégration des nouveaux arrivants, vecteur de cohésion sociale, il se rallie aux réflexions mises en avant dans ces documents, qui favorisent une inclusion des enfants en question dans les classes ordinaires, plu-

tôt que de les regrouper dans des classes spéciales. Néanmoins, l'hébergement d'un nombre important de demandeurs de protection internationale dans une commune peut entraîner un dépassement des capacités de l'enseignement fondamental de celle-ci, justifiant alors la création de classes spéciales, comme cela se fait actuellement. L'accueil et l'hébergement des DPI jusqu'à l'aboutissement de leur procédure d'asile étant une compétence étatique, c'est à juste titre que les frais engendrés par ces classes sont à charge de l'Etat. D'une façon générale, le SYVICOL estime que le système actuel permet d'apporter des solutions proportionnées aux défis qui se posent et qu'il est donc satisfaisant du point de vue communal.

La proposition de loi discutée ici entend donner au conseil communal la possibilité de créer des classes d'accueil en cas de besoins exceptionnels, sans toutefois pourvoir au personnel nécessaire pour le fonctionnement de ces classes. En effet, le texte ne prévoit de modifier en ce sens ni l'article 38 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, qui pose le cadre légal pour l'établissement du contingent de leçons attribuées aux communes et aux syndicats scolaires pour assurer l'enseignement fondamental, ni un texte à caractère réglementaire. L'auteur précise même expressément dans la rubrique « Fiche financière » que les leçons d'enseignement nécessaires seraient à déduire du contingent normal attribué à chaque commune.

Afin de libérer donc suffisamment de leçons d'enseignement pour faire fonctionner une ou plusieurs classes d'accueil communales, les communes seraient obligées d'augmenter leurs effectifs de classe généraux et/ou de renoncer à d'autres activités pédagogiques pour enfants à besoins spécifiques. Quelle que soit la voie choisie, une telle redistribution des heures d'enseignement ne serait guère possible sans implications préjudiciables à d'autres niveaux de l'enseignement fondamental de la commune.

Il en va différemment du moyen de scolarisation des primo-arrivants préconisé par la législation actuelle, qui consiste à organiser des cours d'accueil permettant un apprentissage intensif des langues aux élèves qui, par ailleurs, fréquentent une classe d'attache régulière. En effet, l'article 13 du règlement grand-ducal du 16 juin 2009 déterminant le fonctionnement des cours d'accueil et des classes d'accueil pour enfants nouvellement installés au pays dispose clairement que les leçons dispensées dans le cadre de ces cours sont mises à disposition des communes en dehors du contingent des leçons attribuées par le ministre.

Pour les raisons ci-dessus, le SYVICOL émet ses réserves par rapport à l'utilité de la proposition de loi sous revue.

**PROJET DE LOI SUR LA
GESTION DES ÉDIFICES
RELIGIEUX ET AUTRES
BIENS RELEVANT DU CULTÉ
CATHOLIQUE (N° 7037)**

Avis du 14 novembre 2016

1. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES**1.1. Rappel de la prise de position antérieure du SYVICOL**

Suite à la présentation, en 2012, du rapport du groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques au Grand-Duché de Luxembourg, le SYVICOL s'était expri-

mé dans une prise de position sur les modalités de la contribution financière des communes au culte catholique.

Il se félicite qu'une des principales revendications exprimées dans ce document, l'abolition des obligations pour les communes de mettre un logement à la disposition du curé local et de couvrir le déficit des fabriques d'églises, est devenue une réalité avec l'entrée en vigueur de la loi du 17 mars 2016 modifiant le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises.

En ce qui concerne la propriété des édifices religieux, le SYVICOL avait proposé de commencer par une clarification des situations incertaines, pour ensuite déterminer, en coordination avec l'Archevêché, parmi les édifices appartenant aux communes, ceux qui resteraient affectés au culte et ceux à conserver en raison de leur valeur historique ou architecturale. On retrouve ce deuxième aspect de la proposition d'ailleurs dans la convention conclue le 26 janvier 2015 entre le Gouvernement et l'Archevêché. Le SYVICOL avait en outre préconisé de répartir les frais d'entretien et de fonctionnement selon des critères transparents entre les communes et les fabriques d'églises, dont l'abolition n'était à ce moment-là pas envisagée.

1.2. Absence de consultation du SYVICOL

Le projet de loi n° 7037 « se propose de fournir les réponses législatives aux stipulations de la convention du 26 janvier 2015⁹ », c'est-à-dire qu'il a pour objectif de transposer en législation l'essence de la convention conclue entre le Gouvernement et l'Archevêché. Le SYVICOL regrette de ne pas avoir été consulté en amont ou pendant la phase d'élaboration de la convention, respectivement de l'avant-projet de loi, alors que les intérêts des communes sont incontestablement en jeu.

1.3. Négociations dans un cadre juridique incertain

L'article 11, paragraphe 1^{er}, permet l'attribution de la propriété des édifices religieux soit à la commune d'implantation, soit au Fonds de gestion du patrimoine du culte catholique, par conventions à conclure entre les communes et les fabriques d'églises avant le 1^{er} janvier 2017. Cette date correspond à celle prévue pour l'entrée en vigueur de la loi¹⁰.

Même si la procédure législative peut être accomplie en temps utile – et *a fortiori* en cas de retard – la loi se basera sur des accords qui auront été conclus antérieurement à son entrée en vigueur.

Les communes sont dès lors appelées à entamer des démarches basées sur un texte qui n'a pas encore reçu l'aval du législateur et dont il est possible qu'il subisse des modifications au cours de la procédure législative. Cette manière de procéder crée un environnement juridique incertain pour la tenue des négociations des communes avec les fabriques d'églises.

Aux yeux du SYVICOL, il aurait été préférable de soumettre dans un premier temps au législateur un projet de loi traçant le cadre de la procédure censée régler la propriété des édifices religieux et de demander par après aux communes de mener des pourparlers avec les fabriques d'églises. Dans ce cas, bien entendu, il aurait fallu suspendre l'abolition de ces dernières jusqu'à l'expiration du délai prévu pour achever les négociations.

C'est d'ailleurs la voie choisie par le législateur français dans la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat. Bien que celle-ci se distingue à de nombreux égards du texte sous revue, elle a aussi pour objectif de régler la situation de propriété des édifices religieux. Contrairement au projet de loi sous examen, elle ordonne l'établissement d'un inventaire des propriétés immobilières concernées dès sa promulgation, date à partir de laquelle court un délai d'un an pour régler le transfert de propriété aux associations dont elle prévoit la création¹¹.

⁹ Exposé des motifs, page 5

¹⁰ Article 25 du projet de loi discuté

¹¹ Articles 3 et 4 de la loi 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat

¹² Article 2, alinéa 2, lettre c du projet de loi

2. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 5 : Interlocuteurs locaux

L'article 5 pose le cadre de l'organisation interne du Fonds et détermine les modalités à arrêter dans les statuts de celui-ci, y compris « les compétences que le conseil d'administration peut déléguer à des structures de gestion décentralisées du Fonds ».

Le SYVICOL salue le fait que le projet de loi prévoit la création de telles structures décentralisées, mais regrette qu'il ne précise pas la granularité de celles-ci. Il propose de compléter l'article 5 par une disposition expresse instituant une représentation du Fonds au niveau local, qui serait l'interlocutrice des communes.

Article 7 : Cofinancement des activités du Fonds par les communes

L'article 7, paragraphe 1^{er}, du projet de loi dispose que, hormis quelques exceptions, « un cofinancement des activités du Fonds par les communes est exclu, et le Fonds ne peut recevoir aucune contribution de la part d'une commune en dehors des interventions financières destinées à rémunérer les fournitures et services que le Fonds peut, le cas échéant, effectuer pour compte d'une commune ».

Cette disposition entraînera une restriction des compétences des communes et de leur capacité d'agir de manière autonome. Pour cette raison, le SYVICOL demande l'abandon de cette disposition dans la mesure où elle interdit aux communes d'accorder des subventions au Fonds pour l'entretien des édifices relevant de sa propriété. Cette revendication s'explique par les considérations qui suivent :

1. Conservation de l'aspect des localités

Le Fonds interviendra à partir de 2017 pour assurer l'entretien des édifices qui lui appartiennent et devra donc prendre à sa charge des dépenses jusqu'à présent assumées par les communes. Le texte sous revue¹² énonce, parmi les missions du Fonds, celle « de pourvoir [...] aux besoins matériels liés à l'exercice du culte catholique, dont notamment la préservation des édifices religieux qui servent à l'exercice du culte et qui relèvent de sa propriété ». Si le projet de loi charge donc le Fonds de l'entretien des édifices, c'est principalement dans le but de maintenir ceux-ci dans un état permettant la célébration du culte dans de bonnes conditions.

Les objectifs du Fonds divergent ainsi de ceux des communes, qui, pour préserver l'attractivité de leurs localités, ont intérêt à ce que les bâtiments emblématiques soient maintenus dans un bon état d'entretien extérieur.

Le pouvoir d'accorder des subventions notamment pour la conservation et l'entretien extérieur des bâtiments constitue un outil précieux pour, en cas de besoin, encourager et influencer l'exécution de travaux de rénovation. En interdisant tout cofinancement des activités du Fonds, le projet de loi privera les communes de ce moyen d'action.

2. Respect du principe d'égalité devant la loi

Se pose d'ailleurs la question de savoir si la disposition en question respecte le principe de l'égalité devant la loi.

En effet, de nombreuses communes disposent de règlements prévoyant l'allocation de subventions pour divers travaux de rénovation de bâtiments réalisés par des personnes physiques ou morales. Le projet de loi commenté les obligera de refuser toute demande de la part du Fonds, personne morale, même si les conditions prévues par leur propre règlement sont remplies. Le projet de loi n'engendre-t-il pas ainsi une discrimination du Fonds par rapport aux autres personnes physiques ou morales ?

Article 11 : Propriété des édifices religieux

1. Preuves de propriété pouvant être produites par les communes

L'article 11, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, dispose : « La propriété des édifices religieux qui servent à l'exercice du culte catholique résulte des titres de propriété légaux ou notariés existants. »

Dans sa circulaire aux communes n° 3393, le ministre de l'Intérieur précise : « La propriété d'un édifice religieux résulte d'un titre légal ou notarié établissant que l'édifice appartient soit à la commune, soit à la fabrique d'église. Dans ces conditions, c'est ce titre qui est déterminant pour l'attribution de la propriété. Je vous invite, conformément à ma circulaire n° 3255 précitée, à présenter dans les meilleurs délais et au plus tard pour le 1^{er} octobre 2016¹³ les titres en question au ministère de l'Intérieur, à moins que votre commune ne soit d'accord avec la fabrique d'église pour attribuer autrement la propriété de l'édifice en question. »

La circulaire confirme donc que, sauf convention contraire en exécution de l'article 11, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, l'ensemble des bâtiments religieux pour lesquels les communes ne sont pas en mesure de présenter des titres de propriété légaux ou notariés endéans le délai fixé, seront attribués par la loi au Fonds.

La disposition citée ci-dessus exclut donc la prise en compte de l'inscription cadastrale comme indice de la propriété, alors qu'en droit commun il est de jurisprudence que : « Les énonciations du cadastre ne peuvent prévaloir contre des titres précis ou contre une possession certaine paisible et utile pour prescrire ; mais en l'absence de titre et de possession, ces indications peuvent emporter la décision du juge »¹⁴.

En plus, elle rend irrecevable tout autre moyen de preuve, comme par exemple des actes sous seing privé ou des pièces comptables témoignant d'investissements substantiels ou du paiement de l'impôt foncier par des deniers communaux.

Finalement, elle empêche les communes d'invoquer l'accession¹⁵ et la prescription acquisitive¹⁶, deux autres manières d'acquisition de la propriété prévues à l'article 712 du Code civil.

En limitant ainsi leurs moyens de faire valoir leurs droits sur les édifices en question, le projet de loi soumet les communes à un régime particulier, moins favorable que le droit commun, dont la conformité au principe d'égalité devant la loi est douteuse. Le SYVICOL demande par conséquent que l'article 11, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, soit modifié de façon à ce que tous les moyens de preuve de la propriété admis en droit commun puissent être invoqués en l'occurrence.

2. Présomption de propriété des édifices religieux au profit de l'Eglise

L'alinéa 3 de l'article 11, paragraphe 1^{er}, dispose : « Les édifices religieux qui servent à l'exercice du culte catholique et dont la propriété n'a pas été établie conformément aux dispositions des alinéas 1^{er} et 2 avant le 1^{er} janvier 2017 appartiennent de plein droit au Fonds. »

A moins qu'une commune ne puisse prouver qu'elle est propriétaire d'un édifice ou qu'elle ne trouve un accord validé par l'Archevêché¹⁷ avec la fabrique d'église, l'attribution des édifices au Fonds devient ainsi la règle. Ceci met les communes en position de faiblesse par rapport aux fabriques d'églises.

Le projet de loi crée donc en quelque sorte une présomption de propriété des édifices religieux au profit de l'Eglise. Cette solution a le mérite incontestable de remédier d'un seul trait à l'ensemble des situations de propriété incertaine. Elle est toutefois défavorable aux communes, car elle ne tient aucunement compte des efforts consentis par celles-ci pour assurer l'entretien et la conservation des édifices. En règle générale, si, dans le passé, l'exercice du culte a pu avoir lieu dans des édifices bien entretenus, c'est avant tout à travers le financement communal.

Pour cette raison, la disposition ci-dessus n'est pas satisfaisante pour les communes. Le SYVICOL se prononce pour un renversement de la charge de la preuve, en soumettant les fabriques d'églises, plutôt que les communes, à l'obligation de prouver leur propriété, le cas échéant.

Notons finalement que la disposition selon laquelle les édifices désaffectés avant le 1^{er} janvier 2017, dont la propriété n'aura pas été déterminée conformément aux règles discutées ci-dessus, intégrant de plein droit le patrimoine de la commune d'implantation s'appliquera tout au plus à quelques cas exceptionnels.

3. Système fondamentalement différent de celui prévu par la convention

Force est de constater en outre que les règles d'attribution de la propriété prévues par l'article 11 sont différentes des dispositions initialement prévues par la convention. En effet, celle-ci stipule à son article 1^{er}, alinéa 3 : « Les communes et l'ensemble des fabriques des églises situées sur le territoire d'une même commune entameront dès la signature de la présente et devant aboutir jusqu'au 1^{er} janvier 2017 au plus tard des négociations avec l'appui du Ministère de l'Intérieur et de l'Archevêché de Luxembourg afin d'identifier les édifices à affecter au culte catholique. En cas d'accord entre les communes et les fabriques des églises concernées, les édifices ainsi déterminés seront transférés par la voie législative soit à la commune, soit au Fonds. En cas de désaccord, le législateur tranchera, l'Archevêché entendu en son avis. »

La convention prévoyait donc une procédure en deux temps :

Premièrement, l'identification des édifices « à affecter au culte catholique ». On retrouve d'ailleurs ici une différence fondamentale par rapport au projet de loi, qui part du postulat que tous les édifices religieux sont d'ores et déjà affectés au culte, car il ne parle que d'une éventuelle désaffectation.

Deuxièmement, la clarification de la propriété des édifices retenus lors de l'étape précédente par un transfert soit à la commune, soit au Fonds.

A l'alinéa 11 de l'article 1^{er}, la convention stipule : « Les édifices qui ne seront pas transférés par la voie législative au Fonds, seront la propriété exclusive de la commune sur le territoire de laquelle ils se trouvent. La commune en disposera librement tout en respectant le caractère et la dignité des lieux. [...] ». Il faut en déduire que tous les édifices non retenus pour être affectés à l'exercice du culte auraient de plein droit appartenu aux communes.

Le SYVICOL ignore les raisons qui ont amené les auteurs du projet de loi à s'écarter à tel point de la convention. Il est d'avis qu'il aurait été préférable si l'Archevêché avait fait connaître les besoins futurs du culte (sur base, notamment, de son projet de réorganisation des paroisses, du nombre prévisible d'ecclésiastiques et de fidèles, etc.), avant de régler, là où elles se posent, les questions de propriété.

¹³ Suite aux critiques formulées entre autres par le SYVICOL, qui a jugé la date-limite du 1^{er} octobre 2016 pour l'aboutissement des négociations pratiquement impossible à respecter, Monsieur le Ministre a annoncé dans la presse qu'il tiendra compte de toute convention lui soumise endéans le délai prévu par le projet de loi, c'est-à-dire avant le 1^{er} janvier 2017.

¹⁴ Cour 1^{er} juin 1927, 11, 296 ; Lux. 18 mars 1931, 13, 531.

¹⁵ Article 552, alinéa 1^{er} du Code civil : « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. »

¹⁶ Articles 2228 et suivants du Code civil

¹⁷ Lettre du vicaire général aux paroisses et aux fabriques d'églises du 16 août 2016, points 2.1.1. et 7.2.

4. Rétrocession des immeubles endéans un délai de 10 ans

Comme la recherche des titres de propriété des bâtiments religieux, souvent plusieurs fois centenaires, peut être une tâche difficile et laborieuse, le paragraphe 3 permet la production de ces documents endéans les 10 ans suivant l'entrée en vigueur. Les bâtiments peuvent donc être rétrocédés au propriétaire légitime, sous condition d'indemniser l'autre partie de ses dépenses d'investissement éventuellement effectuées entre-temps.

Tout en donnant son accord sur ce principe, le SYVICOL s'oppose à l'octroi à l'Archevêché, sur les biens rétrocédés, du droit prévu à l'article 12, paragraphe 3, qui consiste à pouvoir refuser la désaffectation et à provoquer ensuite, sur demande de la commune, leur acquisition par le Fonds.

En effet, les communes n'ont guère d'intérêt à se faire rétrocéder un immeuble – *a fortiori* si elles doivent indemniser le Fonds pour ses dépenses d'investissement éventuels – si, ensuite, elles ne peuvent en disposer à leur gré.

Le SYVICOL demande dès lors que le régime spécial prévu à l'article 12, paragraphe 3, qui constitue une atteinte aux droits des communes concernées, s'applique exclusivement aux édifices figurant *ab initio* à l'annexe III.

Article 12 : Désaffectation culturelle des édifices religieux

1. Procédure ordinaire

L'article 12 prévoit que l'Archevêché procède à la désaffectation d'un édifice religieux, soit sur l'initiative du Fonds (paragraphe 1^{er}), soit sur demande de la commune (paragraphe 2).

Pourtant, l'exposé des motifs cite le rapport sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses au Luxembourg établi par un groupe d'experts en 2012, qui énonce : « *En droit des cultes luxembourgeois, les édifices du culte sont affectés à l'exercice du culte lors de la création d'une paroisse par les pouvoirs publics [...]. Les édifices sont désaffectés dans le respect du parallélisme des formes.* »

Force est donc de constater tout d'abord que les dispositions du projet de loi sont incohérentes avec l'analyse des experts, pour qui le pouvoir de désaffectation revient aux pouvoirs publics.

Il n'est d'ailleurs pas certain que les termes de « désaffectation » et de « désacralisation » soient réellement synonymes, comme le suggère l'exposé des motifs¹⁸. En effet, la désacralisation désigne un rite interne au culte catholique, par lequel un édifice est « dépouillé de son caractère sacré »¹⁹. Désaffecter un édifice, signifie lui « retirer l'affectation, la destination première »²⁰ et devrait en l'occurrence être compris comme la décision formelle d'utiliser un édifice religieux pour des activités étrangères au culte. Dans cette logique, le pouvoir de désaffectation devrait revenir aux autorités communales et non à l'Archevêché.

A noter que l'article 13 de la loi française du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat, qui règle la procédure de désaffectation d'un édifice religieux en France, attribue cette décision selon le cas de figure au préfet²¹, au Premier ministre (décret en Conseil d'Etat) ou bien au législateur. En tout état de cause, il s'agit d'une compétence des pouvoirs publics, et non des représentants du culte.

Derrière cette question de terminologie se cache la discussion plus fondamentale du pouvoir de décision que le projet de loi propose de conférer à l'Archevêché pour ce qui est de l'utilisation future de certaines églises communales.

On aurait pu s'attendre à ce qu'un projet de loi destiné à mettre en œuvre ce que l'on appelle communément « Trennung vu Kierch a Staat » opère une séparation plus stricte entre les sphères religieuses, où l'autorité de l'Archevêché est incontestée, et juridique, dans laquelle les pouvoirs publics à légitimation démocratique exercent leurs compétences légales. Concrètement, selon le SYVICOL, le plein exercice des droits que le Code civil confère aux communes sur les édifices faisant partie de leur propriété ne devrait pas être influencé par une décision d'une autorité ecclésiastique. Le SYVICOL propose donc de modifier l'article 12, paragraphe 2, pour que la commune propriétaire puisse procéder elle-même à la désaffectation de l'édifice, après avoir demandé l'avis de l'Archevêché. Le cas échéant, celui-ci pourrait effectuer une désacralisation de l'édifice selon les règles internes au culte, acte qui resterait toutefois sans effets juridiques.

Le texte pourrait prendre la teneur suivante : « Une commune qui en vertu de l'article 11 est propriétaire d'un édifice religieux servant à l'exercice du culte catholique peut procéder à sa désaffectation. La délibération afférente du conseil communal ne peut intervenir que trois mois après que le collège des *bourgmestre et échevins a, sur sa propre initiative ou sur celle du conseil communal, soumis la question à l'avis de l'Archevêché* ».

2. Droit de veto de l'Archevêché pour les édifices figurant à l'annexe III

L'article 12, paragraphe 3 donne à l'Archevêché le pouvoir de refuser à une commune propriétaire la désaffectation d'un édifice, lorsque celui-ci figure à l'annexe III de la future loi. Dans ce cas, la commune peut demander au Fonds d'acquiescer l'immeuble en question et ce n'est que si celui-ci omet de procéder à l'acquisition endéans le délai d'un an que la procédure de désaffectation prévue à l'article 12, paragraphe 2, est déclenchée.

Si les réflexions sous 1. ci-dessus sont retenues, la dernière phrase de l'alinéa 1^{er}, selon laquelle « l'Archevêché est tenu de procéder à la désaffectation » devrait par conséquent être modifiée en ce sens que la désaffectation est de la compétence de la commune propriétaire.

Même après ce changement, sauf accord de l'Archevêché, les bâtiments figurant à l'annexe III ne pourront servir qu'à l'exercice du culte. Les communes pourront certes décider si elles veulent rester propriétaires ou si elles préfèrent céder les édifices au Fonds, mais en aucun cas ne pourront-elles leur donner une autre affectation²².

Le SYVICOL constate que ce mécanisme n'est pas prévu par la convention du 26 janvier 2015.

Le texte ne précise pas qui est responsable de l'établissement de l'annexe III et quels sont les critères de sélection des immeubles. Or, pour les communes menant actuellement des négociations avec les fabriques d'églises, il serait important de savoir, avant la conclusion d'un accord, quels sont les édifices susceptibles de figurer sur cette liste. En effet, cette information pourrait inciter les autorités communales à reconsidérer leur décision de devenir officiellement propriétaire des immeubles concernés.

En tout état de cause, vu que l'inscription d'un édifice à l'annexe III porte préjudice à la commune propriétaire, celle-ci devrait impérativement être consultée en amont et disposer d'un droit d'opposition.

Article 14 : Reprise du mobilier des édifices désaffectés

En cas de désaffectation d'un édifice, le Fonds dispose d'un délai d'un an suivant la notification de la décision de l'Archevêché pour décider s'il compte en garder le mobilier.

¹⁸ Page 6

¹⁹ Larousse

²⁰ Larousse

²¹ Sous condition d'un consentement écrit du représentant du culte

²² Le cas de figure dans lequel le Fonds laisserait passer le délai d'un an sans procéder à l'acquisition est hypothétique, vu qu'il se trouvera sous la tutelle (article 1) et sous le contrôle (article 5) de l'Archevêché.

Pour la commune souhaitant donner une autre affectation à l'immeuble, ce délai risque d'entraîner un blocage d'une durée qui paraît largement démesurée. Aux yeux du SYVICOL, un délai de 3 mois serait amplement suffisant.

Article 15 : Mise à disposition du Fonds d'édifices communaux

Les alinéas 2 et 3 de l'article 15 règlent la mise à disposition du Fonds d'édifices religieux appartenant aux communes et limitent fortement la liberté contractuelle des parties dans ce cas. Il faut se demander quel est l'intérêt du législateur à prendre des dispositions aussi détaillées que celles d'imposer une durée de la convention de cinq à neuf ans avec un mécanisme de tacite reconduction (dont la durée n'est par contre pas précisée), d'encadrer l'indemnité annuelle due à la commune et de fixer les modalités de résiliation, aussi bien que d'assujettir le Fonds à l'ensemble des frais de fonctionnement et d'entretien.

Il semble en outre que la mise à disposition d'un édifice au Fonds s'entend comme exclusive. En effet, l'exposé des motifs du texte sous examen affirme que « selon l'esprit de la convention du 26 janvier 2015 (...), un édifice religieux n'aura pas de double affectation culturelle et culturelle, comme l'avait suggéré le groupe d'experts dans son rapport précité en guise d'une des alternatives avancées. En principe le Fonds (...) pourra disposer de tout édifice religieux, peu importe que celui-ci appartienne à une commune ou au Fonds, du moment que cet édifice continuera de servir à l'exercice du culte catholique. Et il appartiendra au Fonds, voire aux responsables de l'Archevêché, d'accepter à titre tout à fait accessoire entre les murs de l'édifice d'autres activités qui s'avéreront compatibles avec son affectation principale ».

Il s'ensuit que les communes souhaitant organiser des activités culturelles, non seulement dans les bâtiments religieux appartenant au Fonds, mais aussi dans ceux qu'elles auront mis à disposition de ce dernier par voie de convention, devront au préalable solliciter l'accord du Fonds. Celui-ci sera d'ailleurs libre de revendiquer l'indemnité qui lui semblera appropriée, alors que les communes mettant un édifice à disposition du Fonds ne pourront demander un montant ni inférieur à 1.000, ni supérieur à 2.500 euros par an. Le texte n'emploie-t-il ici pas deux poids et deux mesures ?

Le principe selon lequel les édifices religieux ne peuvent être utilisés qu'exclusivement, soit pour les besoins du culte, soit à des fins séculières, est, du point de vue communal, une des principales pierres d'achoppement du projet de loi, qui influence notamment les réflexions et négociations sur la question de la propriété.

Une séparation tellement stricte est d'autant plus surprenante que l'utilisation commune des édifices est actuellement une pratique courante.

Le SYVICOL se prononce donc clairement pour la possibilité d'une double affectation culturelle et culturelle des édifices religieux. A ses yeux, il conviendrait d'appliquer le principe de subsidiarité et de laisser aux communes et aux représentants du culte la liberté de fixer les modalités de mise à disposition et d'utilisation des édifices selon leurs besoins et en fonction des spécificités locales. Une telle démarche respecterait l'autonomie des communes et la liberté contractuelle des parties.

Quant à l'alinéa 3, il va de soi qu'une utilisation mixte des édifices par les communes et les églises devrait pouvoir se traduire, si les parties en conviennent ainsi, à une répartition correspondante des frais de fonctionnement.

Article 16 : Transformation ou démolition des édifices religieux

Cet article permet la démolition et la transformation des édifices, sous réserve que « la dignité des lieux » soit respectée. Il faut se demander comment cette condition peut être remplie en cas d'une démolition, alors que les lieux en question tiennent leur dignité justement de la présence d'un édifice religieux.

Article 17 : Régime particulier pour la Cathédrale de Luxembourg et la Basilique d'Echternach

L'article 17, paragraphe 2, permet aux villes de Luxembourg et d'Echternach de contribuer aux frais de fonctionnement et d'entretien courant, respectivement, de la Cathédrale de Luxembourg et de la Basilique d'Echternach.

Si la participation financière prévue est destinée à préserver des intérêts communaux, tels que celui d'éviter une dégradation de l'aspect des centres des agglomérations résultant de la présence d'édifices mal entretenus, ce moyen d'action devrait être à disposition de toutes les communes.

Comme il a été soulevé plus haut, le SYVICOL est d'avis qu'il convient d'au moins alléger, voire de supprimer l'interdiction de cofinancement communal. Dans ce cas, la disposition dérogatoire de l'article 17, paragraphe 2, serait superflue et un régime unique s'appliquerait à l'ensemble du territoire.

PROJET DE LOI PORTANT CRÉATION D'UN FONDS DE DOTATION GLOBALE DES COMMUNES (N° 7036)

Avis du 18 novembre 2016

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Depuis de nombreuses années déjà, le SYVICOL appelle de ses vœux une réforme du système de financement des communes. Les disparités qui existent actuellement entre les ressources financières des communes en termes de revenus par habitant ne cessent de se creuser, y compris entre communes comparables, et deviennent de plus en plus difficiles à justifier objectivement.

Pour cette raison le SYVICOL salue le dépôt par le gouvernement d'un projet de loi proposant une réforme qui réduit les écarts de revenus entre communes, tout en essayant de mieux tenir compte de leurs missions et besoins différents. Le regroupement des recettes FCDF et d'une partie des recettes ICC au sein d'un fonds unique, le Fonds de dotation globale des communes, qui les redistribuera aux communes selon des critères uniformes, contribue à la simplification et à la transparence du système. La diminution des dépenses du secteur communal par la suppression de la participation communale aux rémunérations du personnel de l'enseignement fondamental apporte une bouffée d'oxygène aux finances des communes, et ce dans le contexte d'une hausse prévisible de leurs dépenses (réforme des services de secours, impact de la prochaine tranche indiciaire sur les frais de personnel, diminution des subsides étatiques pour les infrastructures dans le domaine de l'eau...).

Si le nouveau modèle réduit les écarts de revenus, il crée cependant aussi un certain nombre de nouvelles inégalités entre les communes. Mises à part certaines incohérences, le SYVICOL regrette l'absence d'explications précises et d'analyses chiffrées justifiant les critères appliqués et leur pondération. De l'avis du SYVICOL, le nouveau mécanisme doit s'appuyer sur les charges réelles que les communes doivent supporter. Il en découle que la loi doit définir de manière précise les missions et obligations supplémentaires que les communes avantagées par le nouveau système auront à assumer.

Par ailleurs, au lieu de se limiter au volet « redistribution » des recettes des communes, la réforme devrait englober une remise

en question des mécanismes déterminant les recettes globales du secteur communal.

D'autre part, on ne peut passer outre aux répercussions négatives de la réforme pour certaines communes. Malgré la garantie inscrite dans le projet de loi, à savoir le versement de compensations étatiques aux communes désavantagées par le nouveau mode de distribution, il est un fait que ces dernières, en voyant leurs recettes stagner au niveau de celles de l'année 2015, subiront en termes réels, une diminution de leur marge de manœuvre financière, notamment en raison de la hausse des dépenses précitées et parce que le futur accroissement de leur population ne sera pas compensé par des recettes supplémentaires, tant que les nouveaux mécanismes ne généreront pas, pour la commune concernée, des recettes supérieures à celles de 2015.

Tandis que certaines de ces communes peuvent recourir à des réserves importantes qu'elles ont pu accumuler au cours des années, d'autres seront obligées d'abandonner des projets qu'elles envisageaient de réaliser dans l'intérêt de leurs citoyens, parce qu'elles ne disposeront plus de revenus suffisants. Des solutions individualisées, qui tiennent compte des situations financières particulières de chacune de ces communes, de manière à permettre une transition moins abrupte vers les nouvelles règles de jeu, sont à privilégier ici.

Enfin, le SYVICOL aurait souhaité disposer de la feuille de calcul utilisée par le ministère de l'Intérieur pour déterminer la distribution des recettes aux communes selon les critères définis dans le projet de loi. Cette feuille de calcul aurait permis la réalisation de simulations alternatives et l'analyse des effets de la réforme en cas de changements futurs de certains paramètres. A défaut de ces données, le SYVICOL ne se sent pas en mesure de se prononcer sur la durabilité dans le temps du système proposé et reste sur sa faim en ce qui concerne la question de savoir si l'ajustement de certains critères ou paramètres n'aurait pas éventuellement pu produire un système encore plus juste que celui proposé.

En tout état de cause, le SYVICOL demande que les nouveaux mécanismes de répartition, tels que proposés dans le projet de loi sous examen, soient adaptés en tenant compte des remarques formulées dans le présent avis.

OBSERVATIONS SPÉCIFIQUES

Objectifs de la réforme

Selon l'exposé des motifs, la réforme a deux objectifs, à savoir

- garantir un financement des communes par des recettes non-affectées stables et
- mettre en place des critères de péréquation transparents et équitables pour atténuer les disparités entre communes.

Etant donné que le modèle proposé se concentre sur la redistribution des recettes *entre* les communes et laisse quasi inchangés les mécanismes qui déterminent l'enveloppe globale des recettes non-affectées qui revient au secteur, il ne garantira pas aux communes une plus grande stabilité que le modèle actuel.²³ Les propositions que le SYVICOL a avancées dans le passé pour améliorer cette stabilité sont rappelées dans la dernière partie du présent avis (proposition de modification du mécanisme déterminant l'enveloppe globale des recettes du secteur communal).

Toutefois, il est incontestable que l'objectif principal de la réforme - réduire les inégalités parfois flagrantes entre communes qui caractérisent le système actuel de financement - est atteint. Cette plus grande équité, couplée à une réduction des dépenses des communes de +/- 90 millions et à la volonté du gouvernement d'indemniser les communes dont les recettes tomberaient en-des-

sous du seuil des avoirs disponibles pour l'année 2015, constituent les points forts de la proposition.

Des questions peuvent toutefois être soulevées à propos de la pertinence de certains critères.

Selon l'exposé des motifs, « la répartition du FDG entre les différentes communes se fait selon des critères qui ont pour but d'inciter les communes à prendre leurs décisions de programmation financière dans l'intérêt communal tout en ne perdant pas de vue le contexte national ». Il doit cependant être permis de douter du caractère incitatif des critères de répartition. En effet, la marge de manœuvre dont dispose une commune pour influencer ses recettes non-affectées, est limitée, dans la mesure où les critères qui déterminent les recettes évoluent en fonction de facteurs en grande partie indépendants des décisions politiques communales (évolution démographique, statut de CDA, nombre d'emplois salariés...).

Si le nouveau système sera, dans l'immédiat, plus équitable que celui en vigueur, il est difficile de savoir si cette promesse pourra être tenue à moyen ou à long terme, dans la mesure où le niveau de recettes de chaque commune est influencé par une large panoplie de paramètres. Pour cette raison, le SYVICOL estime qu'il est indispensable de soumettre le modèle tous les trois ans à une évaluation et, le cas échéant, de procéder à une adaptation des critères.

Analyse critique des critères de redistribution

La non-attribution d'une dotation forfaitaire aux communes de moins de 1000 habitants, respectivement l'attribution d'une dotation forfaitaire faible aux communes comptant entre 1000 et 3000 habitants, est une mesure difficile à accepter pour les communes concernées, qui se sentent mises sous pression pour s'agrandir, et ce alors même que la politique d'aménagement du territoire les incite à limiter leur développement afin de préserver leur caractère rural. Il est également peu probable que le positionnement politique des responsables politiques de ces communes contre une fusion changera à cause de cette mesure.

Le critère « population ajustée » défini plus en détail dans le projet de règlement grand-ducal portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, prévoit une répartition de 82% des recettes en fonction de la population réelle de la commune, ajustée par un facteur « aménagement du territoire » et un facteur « densité ».

Le facteur « aménagement du territoire » signifie qu'un habitant d'une commune classée Centre de développement et d'attraction (CDA) est pris en considération autrement que les habitants des autres communes. Parmi les CDA, cette pondération varie encore entre la ville de Luxembourg, la ville d'Esch-sur-Alzette et les autres communes CDA. Privilégier, au niveau de la redistribution, les communes qui assument des fonctions régionales, voire nationales, est une approche cohérente dans la mesure où ces communes assument des missions supplémentaires aux autres. Cependant, ni le projet de loi, ni le commentaire des articles ne fournissent une justification concrète ou chiffrée pour l'application des facteurs 1,45, 1,25 et 1,05 aux habitants de ces communes.

Le facteur « densité » du critère « population ajustée » joue en faveur des communes densément peuplées, puisqu'il est basé sur le ratio entre la population et la superficie totale de la commune en km². Il crée de surcroît des inégalités difficiles à justifier entre communes comparables. Prenons l'exemple de deux communes, qui ont un nombre d'habitants identique, la première ayant un territoire étendu, la deuxième non, toutes autres choses étant égales par ailleurs. Cette deuxième commune serait ainsi financièrement avantagée par le modèle du simple fait de ne *pas* avoir un grand

²³ La diminution des dépenses des communes résultant de la prise en charge par l'Etat de l'intégralité des frais du personnel de l'enseignement primaire moins la contribution des communes au financement de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux, affecte positivement les recettes des communes, mais ne change pas les mécanismes de dotation du fonds.

territoire ! Cette approche n'est pas vraiment conforme à l'objectif de garantir une plus grande équité au niveau de la répartition des recettes entre les communes.

Le SYVICOL est d'avis que la définition de la « population ajustée » avec ses facteurs de pondération est à soumettre à l'approbation du législateur et doit donc être inscrite dans la future loi et non dans un règlement grand-ducal.

La nouvelle définition du critère « emplois salariés » (3%) est plus juste et plus pertinente que celle utilisée actuellement comme critère de répartition de l'ICC. L'introduction d'un critère de répartition favorisant les communes qui accueillent un nombre d'emplois important est justifiée dans la mesure où les emplois sont générateurs de frais pour la commune (construction et entretien d'infrastructures routières, transport public...). Toutefois, ces frais ne sont évidemment pas seulement engendrés par les personnes ayant le statut de salarié, mais aussi par des membres des professions indépendantes ou des fonctionnaires d'institutions internationales, par exemple. Aussi convient-il d'utiliser comme base de calcul non pas uniquement les emplois *salariés*, mais l'ensemble des emplois situés sur le territoire d'une commune.

Pour les zones d'activités intercommunales, on pourrait néanmoins utiliser un autre critère que le lieu de travail effectif d'un salarié tel qu'il figure sur la fiche de retenue d'impôt pour déterminer la commune au profit de laquelle les salariés sont comptabilisés. Comme certaines zones intercommunales sont de fait situées sur le territoire d'une seule commune, celle-ci serait la seule parmi les communes gérant ensemble une zone, à bénéficier des retombées du critère « emplois salariés ». Confrontées à une situation similaire dans le cadre de la répartition des recettes ICC en provenance des entreprises d'une zone intercommunale, les communes ont résolu le problème en se mettant d'accord sur une clé de répartition des recettes ICC totales générées sur le territoire de la zone. La comptabilisation des salariés pourrait se faire selon la même clé de répartition.

Il n'est pas clair comment et dans quelle mesure les emplois saisonniers seront pris en considération dans le mode de calcul. Dans un souci d'équité vis-à-vis des communes dont l'économie locale est marquée par ce type d'emplois, il importe cependant de les prendre en compte, le cas échéant par une extrapolation sur une année des données mensuelles.

Enfin, les emplois au sein de certaines entreprises qui disposent d'antennes régionales (entreprises de services aux personnes du domaine social, par exemple), devraient être « attribués » à la commune où se trouve le lieu de travail réel de ces personnes, et non à celle où se trouve le siège social de l'entreprise.

L'introduction d'un critère socio-économique (10%) dans le mode de répartition des recettes paraît justifiée dans la mesure où une commune qui offre des services sociaux plus développés pour répondre à un besoin réel de sa population est confrontée à des charges financières plus importantes. Toutefois, le poids de ce critère dans le total des recettes du fonds (9-10%) est élevé sans qu'une justification précise ne soit avancée dans le commentaire des articles. Son envergure ne peut se justifier par les seules dépenses des offices sociaux.

A noter aussi que les contributions financières des communes membres d'un office social régional se basent à l'heure actuelle exclusivement sur le nombre d'habitants, indépendamment de la composition socio-économique de la population. Une solidarité de fait joue ainsi entre les communes membres d'un office social. Le critère sous examen propose cependant de rediriger les recettes vers les communes ayant une population socio-économiquement plus défavorisée. Il y a ainsi incohérence entre le critère de répartition des recettes sous examen d'une part, et le système de répartition des dépenses au sein des offices sociaux régionaux d'autre part.

L'introduction de ce critère semble témoigner de la volonté du Gouvernement de renforcer l'implication directe des communes

dans le domaine de la politique sociale ; Le SYVICOL appelle de ses vœux une discussion plus approfondie sur le sujet.

La question de la pertinence d'un critère « nombre de logements sociaux locatifs » (0-1%) dans la réforme des finances communales peut être soulevée. Le soutien aux communes gérant des logements sociaux s'apparente à un subside et surprend dans le cadre d'un modèle de répartition des recettes non-affectées des communes.

Le critère « superficie totale ajustée » (5%) se base sur le ratio entre la population et la superficie totale de la zone urbanisée de la commune. Il favorise ainsi les communes qui comptent un nombre important d'habitants par m² à l'intérieur de leurs zones urbanisées – en d'autres termes les communes urbaines. Ce qui surprend avant tout est l'explication avancée pour le recours à ce critère, à savoir qu'il favoriserait « les communes qui exercent une gestion raisonnable de leurs surfaces constructibles ». Le gouvernement aurait-il soudainement pour ambition d'encourager les communes rurales à poursuivre une politique de densification comparable à celle des villes, et ce alors que, au cours des dernières années la construction de maisons plurifamiliales dans les villages a par exemple été fortement déconseillée aux communes, au motif qu'elle portait atteinte à leur caractère rural ?

Il est vrai que le critère « superficie verte » du modèle actuellement en vigueur est inadéquat de plusieurs points de vue, notamment en raison de son poids important (15%) dans le total de recettes du FCDF et de sa corrélation avec l'impôt foncier des propriétés agricoles et forestières. Si l'on peut donc considérer que l'avantage qui en résulte actuellement pour les communes rurales disposant d'un territoire étendu est excessif, dans la mesure où les surfaces agricoles et forestières ne sont pas automatiquement génératrices de frais importants pour les communes, il est néanmoins un fait, confirmé d'ailleurs par les auteurs du commentaire des articles eux-mêmes, que « les frais d'infrastructures publiques varient en fonction de la superficie de la commune ». La conclusion qui en est tirée à travers l'introduction d'un critère « superficie totale ajustée » d'une part, et l'ajustement du critère population en fonction de la densité discuté ci-dessus, d'autre part, vont toutefois dans un sens inverse, puisqu'ils jouent en faveur des communes densément peuplées, qui peuvent pourtant plus facilement réaliser des économies d'échelle à cause de leur moins grande dispersion territoriale. Le nouveau modèle ne comprend ainsi pas de critère de redistribution compensant financièrement les communes qui subissent les inconvénients d'une superficie étendue (réseau routier, transport scolaire, infrastructures scolaires, sportives, culturelles géographiquement plus dispersées pour des usagers plus faibles en nombre...).

Montant forfaitaire

Le gouvernement aurait pu saisir l'occasion de la réforme du système de financement des communes pour remettre sur le métier le mode de calcul du montant forfaitaire. La complexité et de celui-ci est critiquée depuis longtemps par le SYVICOL. Il est vrai que le regroupement de ces critères, tel qu'effectué dans le projet de loi sur le budget de l'Etat 2017 permet de mieux comprendre sa structure. Cependant, plutôt que de se limiter à ce changement de présentation, le gouvernement aurait pu revoir l'origine des différentes compensations et abattements qui le composent et qui se multiplient au fil des années, afin d'en évaluer la pertinence dans le contexte actuel. Le SYVICOL aurait préféré une solution basée sur une simplification plus radicale.

Compensations pour les communes perdantes

Pour déterminer le mode de compensation des communes, il aurait été plus juste de prendre en compte la situation financière individuelle de chacune d'entre elles. En effet, alors que certaines de ces communes peuvent puiser à court terme dans des réserves accumulées au fil des années pour concrétiser leurs projets au cours des années à venir, d'autres seront peut-être tout simplement dans l'impossibilité de les exécuter. A l'instar du principe adopté par le ministère de l'Intérieur, que les subsides étatiques

pour les infrastructures de base communales sont attribués en fonction de la situation financière des communes, les compensations devraient prendre en compte la capacité de financement des communes concernées.

Enfin, vu les fluctuations des recettes annuelles auxquelles les communes peuvent être exposées, la question de l'opportunité de ne prendre comme année de référence que la seule année 2015 pour le calcul des compensations doit être posée

Caisse de Prévoyance des fonctionnaires et employés communaux

Le comité est d'avis qu'il convient de réévaluer si la dépense supplémentaire que constitue le transfert vers le secteur communal du versement de la contribution étatique à la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux, devrait être mutualisée au niveau du secteur dans son ensemble. Il estime qu'elle devrait plutôt correspondre à la dépense future *réelle* qui incombera à chaque commune, syndicat de communes et établissement public.

Contribution au Fonds pour l'emploi

Le nouveau mode de calcul des contributions des communes au Fonds pour l'emploi est non seulement excessivement compliqué, mais n'est surtout accompagné d'aucune argumentation justifiant la hausse très substantielle des contributions de certaines communes (surtout des communes rurales avec une superficie importante), alors que d'autres voient leurs contributions diminuer par rapport aux années précédentes.

La solidarité ne devrait jouer pas seulement entre le secteur communal et les demandeurs d'emplois, mais aussi entre l'ensemble des communes. Pour cette raison, le SYVICOL plaide pour un système similaire à celui qui est actuellement en place, où la contribution d'une commune est proportionnelle à ses recettes ICC, ce qui apparaît plus juste et plus équitable.

Evolution prévisionnelle des recettes et dépenses

Dans sa 17^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg, le ministère des finances prévoyait au printemps 2016 un accroissement sensiblement moins dynamique du Fonds communal de dotation financière au cours de la période 2016 -2020 (+3,8%)²⁴ qu'au cours de la période 2010-2015 (+6,7%). Ce développement s'explique d'abord par le recul des recettes TVA du commerce électronique et ensuite par les effets de la réforme fiscale sur les recettes de l'Impôt sur le revenu des personnes physiques, dont 18% reviennent aux communes. Selon le ministère des finances, la réforme fiscale engendre au niveau des recettes de l'IRPP une baisse annuelle de 98 millions d'Euros au budget de l'Etat à partir de 2018²⁵.

Il convient de rappeler que le gouvernement a compensé ses pertes de recettes au niveau du commerce électronique par une hausse du taux de la TVA de 15% à 17%, hausse dont le secteur communal ne peut cependant pas bénéficier dans les mêmes proportions²⁶. Si les recettes de l'ICC font un bond en avant substantiel en 2017 (de 591 millions d'Euros en 2016 (budget voté) à 722 millions d'Euros en 2017, selon le projet de budget de l'Etat), la volatilité de cet impôt signifie cependant que le niveau des recettes sur une année ne permet pas de faire des extrapolations pour l'avenir.

S'y ajoute une hausse prévisible de certaines dépenses communales : réforme des services d'incendie et de secours avec une hausse qualitative et quantitative des services ; hausse des frais

de personnel dans le cadre de la tranche indiciaire qui s'annonce ; modification des règles d'attribution des subsides étatiques dans le domaine des infrastructures d'eau.

A la lumière de ces développements, le geste fait par le gouvernement en faveur du secteur communal (+/- 90 millions de dépenses en moins pour le secteur) peut – au moins en partie- être considéré comme une compensation pour des pertes de recettes communales dues à des décisions gouvernementales, plutôt qu'un gain net pour le secteur.

Proposition de modification du mécanisme déterminant l'enveloppe globale des recettes du secteur communal

Dans le cadre des discussions sur une réorganisation territoriale du Luxembourg, le SYVICOL avait plaidé en faveur de la suppression des mécanismes de financement existants au profit d'un rattachement des recettes des communes avec un taux de participation fixe aux recettes ordinaires totales de l'Etat.

Cette solution aurait eu l'avantage de donner aux communes une plus grande stabilité de leurs recettes. Comme les recettes de l'Etat proviennent d'une palette d'impôts plus large que celles des communes, la masse des rentrées fiscales peut mieux atténuer l'impact d'une éventuelle baisse des recettes d'un impôt particulier. D'autre part, il convient de rappeler que l'Impôt commercial communal, en tant que 2^e source de revenus des communes derrière le FCDF, est un impôt particulièrement volatile, puisqu'il est assis sur le bénéfice des entreprises qui lui, dépend d'une panoplie de facteurs souvent imprévisibles, tels la conjoncture économique internationale, les décisions prises par les maisons-mères à l'étranger.... S'y ajoute que le recouvrement des recettes de cet impôt est tributaire des mécanismes de comptabilité interne des entreprises en question, ce qui peut donner lieu à des flux irréguliers de rentrées fiscales.

L'idée de la mise en place d'un système de financement des communes basé sur un rattachement aux recettes totales de l'Etat a été rejeté par certains avec l'argument qu'il s'agirait d'une atteinte à l'autonomie fiscale des communes. Or, le modèle proposé par le projet de loi sous examen, ne laisse de toute manière qu'une autonomie très limitée aux communes.

En effet, le taux communal de l'ICC ne peut évoluer qu'à l'intérieur d'une fourchette (225% – 350%), alors qu'il n'existait jusqu'à présent pas de limite vers le haut. Par ailleurs, le double plafonnement à 35% des recettes ICC enregistrées sur le territoire de la commune, respectivement à 35% de la moyenne nationale des recettes ICC par habitant que chaque commune peut conserver, réduit de manière sensible les possibilités de générer des recettes ICC importantes. Il s'ensuit que l'intérêt d'utiliser le taux communal comme instrument pour une politique communale visant à favoriser l'implantation d'entreprises en contrepartie de recettes fiscales potentielles ultérieures, est quasiment réduit à néant. Enfin, la politique d'aménagement du territoire qui pose le cadre pour la création de zones d'activités, restreint de toute manière la marge de manœuvre des communes visant à influencer leur développement économique.

Le modèle proposé ne laisse donc qu'une autonomie fiscale résiduelle aux communes. On pourrait dès lors aussi imaginer la suppression pure et simple de l'ICC comme impôt communal et ce au profit d'un rattachement des communes aux recettes de l'Etat. Afin de recréer un équilibre financier au niveau du budget de l'Etat, le gouvernement pourrait, le cas échéant, remplacer l'ICC par une hausse de l'Impôt sur le revenu des collectivités.

²⁴ Dans le paquet législatif sur le budget de l'Etat 2017, ces chiffres n'apparaissent plus de manière visible, étant donné que le FCDF se fonde, avec une partie des recettes ICC, dans un fonds unique, le Fonds de dotation globale des communes.

²⁵ « Implications budgétaires de la réforme fiscale », tableau du Ministère des Finances du 21 avril 2016

²⁶ Le surplus de recettes qui aurait dû revenir aux communes sera affecté au financement du Corps grand-ducal d'incendie et de secours ; la moitié de ces recettes supplémentaires contribuera au financement des obligations communales en matière de services de secours, tandis que l'autre moitié servira à financer une partie de la contribution étatique.

Remarques particulières concernant l'exercice 2017

Par circulaire n° 3420 du 24 octobre 2016 relative à l'élaboration des budgets communaux, Monsieur le Ministre de l'Intérieur invite les communes à établir leurs budgets en s'attendant à une entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} janvier 2017, sur base de prévisions qu'il leur a communiquées individuellement.

Il leur demande en outre d'imputer leur participation dans le coût des rémunérations du personnel enseignant de l'exercice 2015 sur l'exercice 2016 et celle de 2016 soit sur le même exercice, soit sur 2017. La première option revient au cumul des dépenses se rapportant à 2015 et 2016 sur un même exercice et dépasse sans doute la capacité financière de la plupart des communes, qui seront obligées de prévoir cette charge importante à leur budget 2017.

Pour l'exercice en question, ces communes subiront donc les effets négatifs de la réforme (prise en charge de la contribution étatique au financement de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux et abattement spécifique supplémentaire), sans profiter en contrepartie de la dispense de participation dans le coût des rémunérations du personnel enseignant.

Le SYVICOL demande pour cette raison, afin d'assurer une transition souple et non préjudiciable pour les communes entre l'ancien et le nouveau système, de suspendre les effets négatifs susmentionnés jusqu'à l'exercice 2018.

Un problème spécifique se pose pour les communes dont les recettes non-affectées diminueront par l'effet de la réforme et qui pourront profiter du mécanisme de compensation prévu à l'article 10 du texte sous revue. Ce mécanisme leur garantit des recettes cumulées nettes au moins égales à celles du décompte 2015, aussi longtemps que le nouveau régime n'est pas plus avantageux à leur égard.

Or, ni la circulaire budgétaire, ni les prévisions individualisées envoyées aux communes par le ministère de l'Intérieur ne donnent des précisions sur la manière de budgétiser cette recette, alors même qu'elle peut, dans certains cas, être d'une grande importance pour l'équilibre du budget ordinaire.

Le fait que la réforme des finances communales n'est actuellement qu'au stade d'un projet de loi n'a pas empêché le ministre de l'Intérieur à inviter les communes à en prévoir d'ores et déjà les résultats à leurs budgets 2017, ce qui est avantageux pour la majorité d'entre elles. Il serait dès lors étonnant si les communes perdantes ne pouvaient pas compter sur l'application du mécanisme de compensation, qui trouve sa base dans le même texte.

Le SYVICOL demande par conséquent que les communes concernées soient dès à présent autorisées à inscrire cette recette à leurs budgets.

Enfin sur le modèle des simulations budgétaires qui viennent d'être envoyées aux communes, le SYVICOL demande que les communes qui vont fusionner dans un proche avenir puissent connaître les effets du projet de loi sous examen sur le budget de la nouvelle commune fusionnée.

PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI MODIFIÉE DU 19 DÉCEMBRE 2008 RELATIVE À L'EAU (N° 7047)

Avis du 19 décembre 2016

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Saisi par Madame la Ministre de l'Environnement de l'avant-projet de loi, le SYVICOL a déjà pu se prononcer sur une version antérieure du texte sous examen. Vu les conséquences importantes des nouvelles dispositions sur le secteur communal, il tient à exprimer sa reconnaissance au Gouvernement d'avoir sollicité son point de vue en amont du dépôt du projet de loi.

Bien que plusieurs propositions formulées à cette occasion aient été reprises dans le texte sous examen, certaines dispositions continuent à poser problème. Il s'agit avant tout des dispositions « répressives » qui sont censées pénaliser financièrement les communes disposant d'ouvrages non conformes aux objectifs environnementaux de la loi, ainsi que les procédures et délais auxquels les maîtres d'ouvrages doivent se soumettre s'ils veulent encore bénéficier d'un taux de subventionnement de 65% pour les infrastructures d'assainissement.

Selon l'exposé des motifs, un des objectifs de la modification de la loi relative à l'eau est de « dynamiser » les projets communaux dans le domaine de l'assainissement des eaux, afin que le Luxembourg remplisse les exigences de la directive 1991/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires. Le secteur communal partage le point de vue que les retards en matière de la mise en œuvre de certaines mesures d'assainissement devraient être rattrapés aussi rapidement que possible et il est disposé à faire des efforts supplémentaires en vue d'atteindre un bon état des cours d'eau partout dans le pays.

Toutefois, comme les retards au niveau de la réalisation de certains projets sont dus aussi à la lenteur des procédures étatiques, l'Etat devrait assumer sa part de responsabilité dans la situation actuelle et prendre en compte cette réalité dans la formulation de sa stratégie visant à amener le Luxembourg à satisfaire aux obligations de la directive précitée. Comme expliqué plus en détail dans la suite, la démarche du projet de loi risque en effet de passer à côté de l'objectif recherché, voire d'entraîner des effets pervers.

L'avis ne se limite pas aux modifications législatives avancées par le gouvernement, mais porte également sur d'autres dispositions de la loi qui devraient être remises sur le métier.

Les commentaires se rapportent aux articles du texte coordonné du projet.

EXAMEN DES ARTICLES*Article 2, points 20 et 21*

En ce qui concerne les termes « équivalent habitant » et « équivalent habitant moyen », le SYVICOL se rallie aux observations de l'Association luxembourgeoise des services d'eau (ALUSEAU), qui rappelle que les infrastructures d'assainissement des eaux usées sont dimensionnées en fonction des *pointes* de rejet quotidiennes, puisque les stations devront garantir à tout moment (échantillons sur 2 heures) les valeurs limites de rejet définies dans l'autorisation d'exploitation. Il convient de tenir compte de cette réalité au niveau des définitions.

Articles 13 et 14 (amortissement / prix de l'eau)

Le SYVICOL considère que le modèle imposé aux communes pour garantir le financement du renouvellement futur des infrastructures existantes devrait être réévalué. En incluant l'amortissement dans le prix de l'eau, ce modèle répercuté sur les utilisateurs actuels les charges nécessaires pour assurer à terme le remplacement des infrastructures. Il s'ensuit que la génération présente finance à la fois les infrastructures existantes et, en partie, les infrastructures futures¹. Les réserves financières ainsi générées sont versées par les communes aux syndicats de communes actifs dans le domaine de l'eau. Aux yeux des communes, cette thésaurisation auprès des syndicats est un modèle financier inadéquat, dans la mesure où une affectation des fonds à d'autres projets d'intérêt communal, n'est pas permise. A l'instar de la pratique en vigueur en Wallonie, la suppression des frais d'amortissement dans le calcul du prix de l'eau devrait être envisagée, ce qui permettrait de réduire de manière significative le prix de l'eau. Le renouvellement des infrastructures pourrait ensuite être financé par le biais d'apports en capital provenant des fonds propres des communes, respectivement d'emprunts contractés par ces dernières.

Le SYVICOL propose la mise en place d'un groupe de travail composé de représentants de l'Etat et des communes, chargé de soumettre la question de

¹ Le gouvernement autorise les communes depuis 2015 à limiter l'amortissement à 50% des investissements l'inclusion de l'amortissement des infrastructures dans le calcul du prix de l'eau à un examen critique.

Article 14 (eaux pluviales)

Plusieurs communes ont décidé l'introduction d'une taxe de scellement, dont le tarif annuel pour les propriétaires est calculé sur base de la surface bâtie ou imperméabilisée du terrain. En effet, les charges engendrées par le scellement des surfaces, notamment pour la construction des installations de collecte des eaux pluviales, ne sont pas couvertes par la redevance assainissement.

Ce principe est décrit dans le commentaire des amendements parlementaires du 9.5. 2008 au projet de loi relative à l'eau :

« L'imperméabilisation des sols, due à la construction de routes notamment, entraîne des risques d'inondation et de pollution qui rendent nécessaire la mise en place de réseaux de collecte et de transport des eaux pluviales. Cela implique de distinguer la gestion des eaux usées, dont les coûts sont financés au moyen de la redevance, et la gestion des eaux pluviales, qui est essentiellement financée à travers l'impôt. »

Toutefois, les dispositions légales finalement adoptées en 2008 ne reflètent le raisonnement que de manière imparfaite, dans la mesure où ne sont exclues expressément de la redevance assainissement que « les charges liées au déversement des eaux de ruissellement issues de la voirie publique » (article 14 (2) a)), et ce alors que le commentaire cite les routes à titre exemplatif.

Comme le déversement d'eaux de ruissellement provient non seulement du scellement des surfaces de la voirie publique, mais de toute surface bâtie imperméabilisée publique ou privée, il est proposé de supprimer le bout de phrase « issues de la voirie publique » des dispositions précitées.

Article 16

(4) La publication du règlement grand-ducal fixant le montant de la taxe de rejet intervient généralement en novembre. Pour les communes et les syndicats de communes, ceci peut constituer un problème dans la mesure où, à ce moment-là, leurs budgets pour l'année suivante ont éventuellement déjà été votés. La publication du règlement devrait intervenir pour le 1^{er} juillet, et le tarif s'appliquer aux rejets de l'année suivante (année n+1) et non de manière rétroactive aux rejets de l'année en cours (année n), comme c'est le cas actuellement.

(5bis) Le SYVICOL peut comprendre que le gouvernement veuille introduire une date-butoir jusqu'à laquelle le secteur communal devra respecter les dispositions des règlements grand-ducaux déclarant obligatoires les programmes de mesures visés l'article 28. Tout comme le gouvernement, les communes souhaitent que le Luxembourg respecte aussi rapidement que possible les objectifs environnementaux de la directive 1991/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

Néanmoins, le secteur communal ne peut être d'accord avec l'approche proposée ici qui vise à sanctionner financièrement les habitants des communes qui n'ont pas transposé endéans un certain délai les obligations en question. Dans le passé, lorsque le gouvernement a voulu amener le secteur communal à se conformer à des objectifs politiques nationaux, il s'est appuyé sur des mesures incitatives, et non des pénalités financières.

Il convient par ailleurs de rappeler que la vitesse d'exécution des projets communaux dépend en partie de la rapidité de traitement des dossiers par les autorités étatiques. Des retards au niveau de l'exécution de projets sont souvent dus à des lenteurs administratives au niveau de l'Etat, celui-ci ne se voyant pourtant imposer aucun délai par le projet de loi. Etant donné que l'entrée en vigueur des dispositions sous examen risque de déboucher sur l'introduction simultanée de nombreux dossiers, cette situation risque d'eux de s'aggraver.

Il s'ensuit que la date de référence pour l'expiration du délai imposé au secteur communal devrait être, non pas celle du début des travaux, mais celle de l'introduction du projet détaillé par le maître d'ouvrage, à l'instar de ce qui est prévu pour les demandes de subventionnement pour infrastructures d'assainissement (articles 65 (1) d) et 71 (5) a)). Un deuxième délai devrait ensuite fixer la date limite pour l'émission de l'approbation étatique. De l'avis du SYVICOL, il s'agit de conditions indispensables à l'accélération des travaux recherchée par le gouvernement.

Article 17

(1) Dans la pratique, il s'avère difficile pour les syndicats de communes de transférer les informations relatives aux taxes de rejet et de prélèvement à l'Administration de la gestion de l'eau avant le 1^{er} avril. En effet, les communes ne communiquent leurs données aux syndicats qu'après la clôture de l'exercice budgétaire de l'année précédente (délai jusqu'au 30 avril). Il est proposé de remplacer la date du 1^{er} avril par celle du 1^{er} juin.

Article 23

s) Le terme « eau souterraine » est à remplacer par celui d'« aquifère », qui désigne de manière plus précise les réservoirs naturels de stockage d'eau souterraine qu'il s'agit de protéger ici. En effet, sachant qu'une très grande partie des constructions entre en contact avec l'eau souterraine, la formulation proposée entraînerait une multiplication de demandes d'autorisation, et une surcharge administrative disproportionnée pour l'Etat et les maîtres d'ouvrages.

Articles 28 (3) et 38 (5)

Le SYVICOL craint que cet ajout n'ait pour conséquence que l'adoption des programmes de mesures sans avis préalable du comité ne devienne la règle. Or, si la présidence du comité est exercée avec efficacité, le comité devrait se réunir régulièrement et ses avis devraient être prêts dans un délai raisonnable. Il est proposé de renoncer à l'introduction de ce délai dans la loi.

Article 35

La réalisation de mesures compensatoires s'avère souvent difficile en pratique, notamment en raison du manque de terrains disponibles dans les zones inondables. La possibilité pour les auteurs des perturbations du régime hydrologique de remplacer ces mesures compensatoires par des compensations financières devrait être envisagée. Versées dans un fonds étatique, elles permettraient à l'Etat de mettre en œuvre les moyens et stratégies les

plus adaptés pour corriger les effets environnementaux de ces mesures.

Articles 42 (2) et 46 (1)

Le SYVICOL salue l'ajout de paragraphes aux articles 42, respectivement 46, de dispositions déclarant d'utilité publique les travaux et ouvrages nécessaires à l'approvisionnement et à l'assainissement des eaux. En l'absence d'une remise sur le métier de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur les expropriations, il est cependant peu probable que cette disposition entraîne de véritables améliorations pour les maîtres d'ouvrages communaux. Les procédures de la loi en question sont lourdes et compliquées et leur déclenchement retarde souvent de manière substantielle l'avancement d'un chantier.

Article 44

(9) La procédure complexe qui est introduite ici pour protéger l'eau dans les zones de protection impose une tutelle étatique lourde au secteur communal et semble disproportionnée par rapport à l'objectif à atteindre. L'exploitant d'un point de prélèvement situé dans une zone de protection, doit ainsi non seulement s'adapter aux dispositions d'un règlement grand-ducal, mais aussi solliciter une double approbation de l'Administration de la gestion de l'eau et de l'Administration des services techniques de l'agriculture, ainsi que, le cas échéant, soumettre ses activités au contrôle d'un comité de suivi. Mis à part le fait qu'il ne contribue pas à la création d'un climat de confiance, ce dispositif de surveillance nécessitera une mobilisation importante de ressources humaines et administratives des services étatiques, étant donné qu'une cinquantaine de programmes de mesures devront être adoptés, et ce alors que d'autres dispositions du projet de loi sous examen entraîneront déjà des charges administratives supplémentaires considérables pour l'Etat.

Le SYVICOL plaide pour une approche collaborative, qui favorise dès le stade d'élaboration du programme de mesures une concertation entre les acteurs communaux et étatiques concernés. La double approbation est à abandonner au profit d'une autorisation étatique unique, qui doit être émise endéans un délai précis à fixer dans la loi (trois mois après l'introduction du dossier complet). La responsabilité de la mise en œuvre devrait être laissée à l'exploitant, et ce sans que celui-ci ne soit soumis à un contrôle étatique permanent à travers un comité de suivi.

Rappelons que faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté et de la salubrité, fait partie des missions originaires des communes et que celles-ci sont parfaitement conscientes des responsabilités qui en découlent.

Article 61

(1) Le commentaire des articles n'explique pas pourquoi les auteurs du projet ont décidé de remplacer le texte actuel formulé de manière plus générale par une énumération très détaillée d'infractions pénalement répressibles. Si l'objectif est de disposer d'un énoncé plus précis des actes à sanctionner, des formulations telles que celle utilisée au point j) - [Est puni d'une peine d'emprisonnement et/ou d'une amende] « quiconque ne veille pas à éviter la contamination du réseau public » - restent pourtant très floues et risquent de ne pas faciliter le constat de violation d'une disposition de la loi.

Par ailleurs, la lourdeur des sanctions ne semble pas toujours adaptée à la gravité des infractions. A titre d'exemple, citons le point m), qui punit d'une peine d'emprisonnement et/ou d'une amende l'exploitant (communal) qui n'établit pas un programme de mesures pour protéger l'eau d'un point de prélèvement situé dans une zone de protection. Rappelons que c'est le bourgmestre d'une commune reconnue coupable d'une telle infraction qui sera le cas échéant pénalement responsable.

Il est proposé de maintenir l'approche figurant dans la loi en vigueur, qui s'apparente à celle retenue par le gouvernement dans le projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (7048). Renoncer à une énumération détaillée des infractions, a l'avantage de donner une plus grande latitude

aux tribunaux pour apprécier les circonstances concrètes d'une infraction et adapter la lourdeur de la peine en conséquence.

Article 65

(1) d) Le SYVICOL regrette que le taux de subventionnement étatique pour les infrastructures d'assainissement communales soit à nouveau revu à la baisse. En supposant que la loi sera votée en 2017, les communes et syndicats auraient, à compter d'aujourd'hui, un an pour introduire leurs projets détaillés et bénéficier encore d'un taux de 65%².

Cette approche du gouvernement pose problème à plusieurs égards.

Soulevons en premier lieu la question pratique de la disponibilité des ressources et moyens des bureaux d'études spécialisés dans le domaine de l'assainissement. En effet, il coule de source que les nouvelles modalités auront à court terme pour conséquence une demande accrue de la part du secteur communal pour ce type de service. Il faut ainsi non seulement craindre que ceux-ci seront débordés et ne sauront répondre à la demande, mais encore que cette dynamique favorisera une hausse des prix.

Ensuite, s'il est vrai que le Luxembourg enregistre effectivement des retards au niveau de la mise en place d'infrastructures d'assainissement, l'impression se dégage de la lecture du projet de loi et de son commentaire des articles, que ceux-ci sont à imputer entièrement au secteur communal. Le SYVICOL rejette cette représentation des choses et la conclusion fallacieuse qui en est tirée, à savoir que, pour « dynamiser » le processus, il suffit de mettre sous pression les communes en annonçant une diminution prochaine des taux de subventionnement.

En réalité, une des causes majeures de ces retards, sont les longs délais d'approbation de l'Administration de la gestion de l'eau pour les dossiers introduits par les communes et syndicats de communes. Il s'ensuit que les dispositions proposées risquent de rater leur objectif : en supposant que tous les projets communaux soient déposés avant la date butoir fixée à l'article 71, l'Administration de la gestion de l'eau sera confrontée d'un seul coup à un afflux important de dossiers à traiter. Ceci aura pour conséquence que pour certains projets, les délais d'approbation seront encore plus longs que d'habitude et que, par conséquent, l'exécution des projets -et l'atteinte des objectifs environnementaux - sera retardée.

Enfin, il est difficile à accepter que seul le secteur communal se voit imposer des échéances contraignantes, alors qu'aucun délai n'est prévu pour les autorités

Conformément à l'article 71, (5), a), le taux actuel restera applicable jusqu'au 1^{er} janvier de l'année suivant celle de l'entrée en vigueur de la loi sous revue étatiques, responsables de l'octroi des autorisations et des décisions de subventionnement.

Pour les raisons évoquées ci-avant, le SYVICOL doute de l'efficacité de la stratégie proposée par le gouvernement. Elle risque, d'une part, de ne pas atteindre l'objectif recherché, à savoir une mise en conformité plus rapide avec les exigences de la directive 1991/271/CEE. D'autre part, elle est susceptible d'avoir des effets pervers, dommageables pour l'intérêt public : envol des prix suite à la forte hausse de la demande, projets bouclés à la hâte.

Aussi le SYVICOL demande-t-il :

que le taux de subventionnement des dossiers reste fixé à 65% et que les effets de l'article 71 (5) e) soient reportés conjointement jusqu'au 1^{er} janvier 2020 afin de laisser aux communes et syndicats le temps de préparer des dossiers de bonne qualité, par analogie aux dispositions de la législation sur les établissements classés, par exemple, que la loi impose aux instances étatiques compétentes des délais pour le traitement des dossiers.

Article 66

(2) Si un maître d'ouvrage est confronté à une contrainte de temps, l'obligation de disposer d'une approbation préalable du ministre

pour un projet peut poser problème. Les acteurs communaux préféreraient pouvoir entamer la réalisation d'un projet en l'absence d'un accord ministériel, quitte à accepter en contrepartie le risque d'un refus de subventionnement étatique ultérieur.

Il est proposé de remplacer l'approbation préalable par une simple approbation.

Pour des projets d'infrastructures d'assainissement ou d'eau potable introduits par un syndicat de communes, le nouveau texte propose de ne considérer dorénavant comme éligibles pour un subventionnement étatique, que les travaux réalisés pour le compte des communes ayant appliqué la tarification de l'eau prévue par la loi. Etant donné que cette disposition serait applicable dès l'entrée en vigueur de celle-ci, et sachant que plusieurs communes n'appliquent pas encore le prix-vérité, des projets de syndicats de communes actuellement en cours de planification risquent de ne pas être exécutés comme prévu. Ceci aura pour conséquence que l'atteinte des objectifs environnementaux de la loi prendra encore du retard, alors que le gouvernement – et les communes – veulent obtenir exactement le contraire, à savoir une accélération des travaux d'infrastructure! Pour ce qui est des projets qui seront quand même réalisés, le calcul du subventionnement étatique s'avèrera en tout état de cause compliqué.

Il est proposé de fixer l'entrée en vigueur de cette disposition au 1^{er} janvier 2020, afin de ne pas bloquer la mise en œuvre des projets des syndicats de communes.

Article 69

L'extension du droit d'agir en justice pour les associations et organisations de droit étranger est, selon le commentaire des articles, une « disposition standard » en matière environnementale. Force est toutefois de constater qu'une telle disposition n'est pas prévue dans le projet de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (7048).

Article 71

(2) La date d'expiration du délai doit être celle de l'introduction du dossier, y compris en cas de prolongation.

La « suspension » d'une installation ou d'un ouvrage qui ne dispose pas d'une autorisation conforme aux nouvelles dispositions légales est une mesure inadaptée. En effet, la fixation d'une date butoir pour l'introduction d'une demande d'autorisation, respectivement les sanctions prévues aux articles 61 et 61 bis, devraient suffire pour atteindre la mise en conformité des installations, ouvrages et activités en question.

PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI MODIFIÉE DU 23 FÉVRIER 2001 CONCERNANT LES SYNDICATS DE COMMUNES (N° 7033)

Avis du 19 décembre 2016

L'avis du SYVICOL sur le projet de loi sous rubrique a été demandé par un courrier de la part de Monsieur le Ministre de l'Intérieur du 2 août 2016. Antérieurement, le bureau du syndicat a déjà été consulté sur base de l'avant-projet de loi, qu'il a eu l'occasion de discuter lors d'une entrevue avec Monsieur le Ministre de l'Intérieur en date du 29 juin 2016.

Le SYVICOL tient à remercier Monsieur le Ministre de l'approche participative adoptée en l'espèce.

1. Vote par correspondance des délégués représentant plusieurs communes

Le projet de loi sous revue vise principalement à simplifier la loi modifiée du 23 février 2001 en ce qui concerne la désignation des délégués représentant plusieurs communes au sein du comité de certains syndicats. Actuellement, ces décisions sont prises dans le cadre de réunions jointes des membres des conseils communaux concernés, réunions dont l'organisation pose problème en pratique, comme l'expliqué l'exposé des motifs.

Le SYVICOL ne peut que saluer le nouvel article 7bis (article 2 du projet de loi), dans la mesure où il met en place une procédure de vote par correspondance.

2. Continuation du mandat des membres du comité et du bureau jusqu'à leur remplacement

La deuxième innovation apportée par le projet de loi consiste dans le fait que, dorénavant, les membres du comité (article 1^{er}), aussi bien que ceux du bureau (article 3), continueront leur mandat jusqu'à leur remplacement, et ce aussi bien en cas de renouvellement intégral du conseil communal dont ils relèvent, que lorsqu'ils perdent leur mandat d'élu communal pour une autre raison quelconque.

A noter que l'article 7 de la loi actuelle dispose que « tout délégué d'une commune membre est de plein droit démissionnaire de son mandat au sein du syndicat s'il cesse de faire partie du conseil communal qu'il représente ».

Le SYVICOL est d'avis que la modification projetée est dans l'intérêt d'un fonctionnement ininterrompu des organes des syndicats, notamment dans la phase transitoire entre deux comités suivant les élections communales, et y marque donc son accord.

3. Procédure de remplacement d'un délégué représentant plusieurs communes

Finalement, le droit de révocation d'un délégué par le conseil communal dont il fait partie fera place à la faculté, pour le conseil communal, de remplacer son délégué à tout moment. Ceci constitue une simplification certaine, dans la mesure où une seule décision du conseil communal sera suffisante, alors que la procédure actuelle se déroule en deux temps (décision de révocation, puis désignation d'un nouveau délégué).

Une remarque s'impose toutefois par rapport au dernier alinéa du nouvel article 7bis (article 2 du projet de loi commenté), qui donne à un seul conseil communal le droit de proposer le remplacement d'un délégué représentant plusieurs communes et qui oblige, dans ce cas, les communes représentées par le délégué en question à proposer des candidats pour le remplacement.

Rien n'empêche, bien sûr, le délégué sortant à continuer son mandat s'il se porte de nouveau candidat et s'il est réélu par la majorité des membres des conseils communaux qu'il représente. Pourtant, la procédure d'élection, bien que simplifiée par rapport à l'état actuel, engendre toujours une charge administrative non négligeable, à tel point qu'on peut se demander s'il est opportun de l'entamer dès qu'une seule commune en fait la demande, quel que soit le nombre total de communes représentées par le délégué.

Rappelons que, selon l'article 7 actuel, une décision majoritaire des conseils communaux représentés est requise pour prononcer la révocation du délégué commun qui, dans une deuxième étape, est remplacé selon les règles ordinaires. Ce seuil se justifie par le fait que la décision de révocation est un acte juridique ayant des effets directs sur la personne visée. En revanche, soumettre le simple déclenchement de la procédure de remplacement prévue par le projet de loi sous revue à l'accord de la majorité des conseils représentés serait une condition trop restrictive.

En effet, tout d'abord, lorsqu'un délégué représente deux communes, la majorité ne peut être atteinte qu'avec l'accord des deux conseils communaux. Une des deux communes aurait donc le pouvoir de bloquer toute initiative en vue du remplacement du délégué commun émanant de l'autre.

Ensuite, il va sans dire que le résultat obtenu en additionnant les délibérations prises par chaque conseil communal individuellement peut être fondamentalement différent de celui d'un vote en réunion jointe – respectivement, dorénavant, par correspondance – notamment si les communes en question ne comptent pas le même nombre de conseillers. Il convient donc d'éviter qu'un vote sur le remplacement d'un délégué par la majorité des conseillers, indépendamment de la commune dans laquelle ils exercent leur mandat, ne soit empêché par le fait que la proposition de remplacement ne trouve pas le soutien de la majorité des conseils.

Pour ces raisons, le SYVICOL suggère une solution intermédiaire, qui consiste à soumettre le déclenchement de la procédure à la condition que le remplacement ait été proposé par la moitié, au moins, des communes représentées par le délégué. Cette proposition pourrait se faire, soit simultanément par le nombre requis de communes, soit par une seule commune, auprès du ministre de l'Intérieur. Dans le deuxième cas, celui-ci la soumettrait dans un premier temps aux autres communes représentées par le délégué en question et n'entamerait la procédure de remplacement que si celles-ci soutiennent la proposition en nombre suffisant.

En résumé, mis à part la suggestion de modification ci-dessus, le SYVICOL avise favorablement le projet de loi sous revue.

MANIFESTATIONS À L'INTENTION DES COMMUNES

Séance d'information sur les procédures d'attribution portant sur les missions des professions OAI et nouveau manuel sur les concours d'architecture

Cette réunion d'information a été organisée en collaboration avec l'Ordre des architectes et ingénieurs-conseils le 29 février 2016 à Oberanven. Son objectif consistait à guider les responsables communaux à travers les procédures d'attribution portant sur les missions des professions OAI et à leur apporter des conseils pratiques quant à l'organisation de concours d'architectes.

Conférence sur la sécurité au niveau local

Dans le contexte des projets de réorganisation territoriale de la police grand-ducale, d'extension des compétences des agents municipaux et de renforcement des moyens juridiques pour une meilleure application de la police administrative, le SYVICOL a pris l'initiative d'organiser une conférence sur la sécurité locale le 21 mars 2016 à Junglinster.

Monsieur Etienne Schneider, ministre de la Sécurité intérieure, Monsieur Dan Kersch, ministre de l'Intérieur et Monsieur Felix Braz, ministre de la Justice, ainsi que Monsieur Philippe Schrantz, directeur général de la Police grand-ducale ont présenté les projets de réforme et répondu aux questions des nombreux élus locaux présents.

Série de réunions « Membre du conseil communal – pourquoi pas vous, Madame ? »

Ensemble avec le ministère de l'Égalité des chances, le SYVICOL a organisé 6 soirées d'information dans le but de favoriser l'engagement des femmes dans la politique locale. En présence de Madame Lydia Mutsch, ministre de l'Égalité des chances, et du président du SYVICOL, chacune de ces réunions rassemblait un certain nombre de femmes et d'hommes déjà actifs au niveau politique et donnait au public la possibilité, dans le cadre de groupes de discussion conviviaux, de profiter de leurs expériences.

Les réunions ont eu lieu aux dates et localités suivantes :

24 mai : Marnach
25 mai : Steinsel
31 mai : Dudelange
1^{er} juin: Berdorf
5 octobre: Differdange
8 novembre: Ettelbruck

Lors de ces workshops, une des propositions formulées par les participants pour encourager davantage de femmes – et d'hommes – à se porter candidat(e)s aux élections communales concernait l'amélioration de l'information du public sur le fonctionnement des communes. Afin de répondre à ce besoin d'information, l'initiative « Wéi funktionnéiert meng Gemeng ? », visant à encourager les communes à ouvrir leurs portes aux citoyens et à leur fournir des informations sur le fonctionnement de leur commune, a été lancée. 16 communes ont participé à cette action entre le 9 et le 18 novembre 2016.

Workshop pour le secteur communal dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie nationale de rénovation énergétique des bâtiments

Le 30 mai 2016 à Mensdorf, un workshop a été organisé en collaboration avec myenergy GIE sur les aspects intéressants plus particulièrement les communes dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie nationale de rénovation énergétique des bâtiments.

Visite d'études auprès de la Commission européenne à Bruxelles

En coopération avec la Représentation de la Commission européenne à Luxembourg, le SYVICOL a organisé les 20 et 21 juin 2016 une visite d'études à Bruxelles, avec l'objectif de permettre aux mandataires communaux luxembourgeois de s'informer sur les politiques et programmes de l'Union européenne s'adressant plus particulièrement aux collectivités territoriales. Elle a été complétée par une présentation du fonctionnement et des activités du Comité des régions, organe qui relaie la voix des communes et des régions dans le système institutionnel européen.

« Forum fir den 3. Alter – Eeler Leit an eise Gemengen »

Le Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, le Conseil supérieur des personnes âgées et le Syvicol ont organisé, le 2 juillet 2016 à Mersch, une conférence intitulée « Forum fir den 3. Alter – Eeler Leit an eise Gemengen », dans le but de mettre les différentes commissions communales en réseau et de favoriser de cette manière l'échange de bonnes pratiques.

Cours de formation pour membres des collèges des bourgmestre et échevins sur les relations avec la presse

En partenariat avec l'Institut national d'administration publique, le SYVICOL a organisé le 13 octobre 2016 un cours de formation sur le thème des relations avec la presse (« Mediatraining ») pour les membres des collèges des bourgmestre et échevins.

Se déroulant sur une journée entière, la formation a commencé par un volet théorique, suivi d'expériences pratiques dans le cadre de simulations de situations réelles.

Journée des communes « Logement »

Le 17 octobre 2016, dans le cadre de la Semaine nationale du Logement, le SYVICOL a organisé une « Journée des communes », en partenariat avec le ministère du Logement. Le thème général en était l'évaluation du Pacte Logement et les attentes des communes à une deuxième édition de ce programme par le ministère. Ces sujets ont été traités d'une façon interactive dans le cadre de groupes de travail présidés chacun par un mandataire politique.

Présentation des services proposés par l'ADEM aux communes

L'Agence pour le Développement de l'Emploi et le SYVICOL ont organisé ensemble des séances d'information avec l'objectif de présenter les outils proposés aux communes par l'ADEM pour combattre le chômage. Ces réunions ont eu lieu le 24 octobre à Esch-Belval, le 25 octobre à Colmar-Berg et 1^{er} novembre à Steinsel.

III. ACTIVITÉS INTERNATIONALES

COMITÉ DES RÉGIONS

Cette année a été marquée pour la délégation luxembourgeoise, par l'élection de Monsieur Roby Biwer, vice-président du CdR et membre du Bureau, à la Commission spéciale des Affaires financières et administratives. Monsieur Biwer a également été très actif au sein du groupe interrégional sur la coopération transfrontalière.

Par ailleurs, Madame Agnès Durdu a présidé le groupe politique ALDE (Alliance des Démocrates et Libéraux pour l'Europe) et elle est intervenue, en cette qualité, à de nombreuses reprises lors des réunions plénières.

Voici les points forts du CdR pour l'année 2016 :

FÉVRIER : 116^{ème} SESSION PLÉNIÈRE

La migration était le thème prioritaire de la première session plénière du CdR de l'année 2016, à l'agenda de laquelle figuraient 6 avis et 2 résolutions. Le président du Conseil européen, Monsieur Donald Tusk, a rencontré les membres du CdR à l'occasion d'un débat sur les principaux défis auxquels l'Union européenne est confrontée, notamment les flux migratoires. Ils ont adopté le 11 février, une résolution exhortant les dirigeants nationaux de l'Union européenne à protéger la libre circulation dans les 26 États européens qui composent l'espace Schengen, en insistant sur le fait que la libre circulation constitue la base des libertés européennes. Les élus locaux et régionaux ont appelé au contraire au renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne, faisant valoir que le rétablissement des contrôles aux frontières nationales ne résoudra pas le problème sous-jacent des déplacements massifs de réfugiés et de migrants économiques vers l'Europe, mais augmentera les coûts auxquels sont confrontés les pays fragiles sur le plan économique. Le deuxième jour de la session Plénière a été l'occasion d'un échange de vues avec Corina Cretu, commissaire européen à la politique régionale, sur l'avenir de la politique de cohésion. Les membres du CdR ont réitéré leur demande de voir simplifier les règles d'attribution des fonds structurels pour un meilleur investissement de ces fonds.

AVRIL : 117^{ème} SESSION PLÉNIÈRE

Les membres du Comité européen des régions se sont réunis les 7 et 8 avril pour leur première session plénière après les attentats qui ont ensanglanté la capitale belge. La session Plénière a débuté par l'intervention de Monsieur Rudi Vervoort, ministre-président de la région de Bruxelles-Capitale, dans laquelle il a déclaré que Bruxelles ne se laisserait pas intimider par ces attaques. Le même message a été délivré aux membres du CdR par l'ancien président du Parlement européen, Monsieur Martin Schulz, pour lequel le terrorisme ne doit pas nous aveugler. Les membres du CdR ont invité les partis politiques européens à se mobiliser pour faire échec au populisme et pour intensifier leurs efforts en vue de prévenir la radicalisation, et démontrer aux citoyens que l'Union européenne peut répondre à leurs besoins en stimulant les économies locales et promouvant la cohésion sociale. Au cours de la session plénière, les membres ont adopté 11 avis consacrés principalement au programme urbain de l'Union Européenne en cours d'élaboration, ainsi qu'aux questions énergétiques et économiques.

JUILLET : 7^{ème} SOMMET EUROPÉEN DES VILLES ET DES RÉGIONS À BRATISLAVA

Le CdR organise un sommet européen des villes et des régions tous les deux ans. Plus de 700 participants et les membres de la délégation luxembourgeoise se sont ainsi rassemblés à Bratislava le 8 juillet pour ce sommet qui a été un événement majeur de la présidence slovaque du Conseil de l'Union Européenne. Il a marqué le point de départ du processus de Bratislava par lequel le CdR a décidé d'intensifier ses efforts et de lancer une réflexion pour que le budget de l'Union Européenne et la politique de cohésion soient mieux adaptés aux besoins et aux défis des villes et des régions. Sur le thème « Investir et connecter », les membres du CdR, dirigeants de l'Union

Européenne et représentants tant du secteur public que du secteur privé ont réfléchi à la manière de renforcer les liens entre les citoyens européens, les pays, les idées et les ressources, grâce aux investissements. Après un large débat sur l'investissement dans des villes et régions durables introduit par Jeremy Rifkin, le CdR a adopté une déclaration qui invite l'Union Européenne à relancer les investissements publics afin de réduire les disparités régionales croissantes, de soutenir la croissance à long terme et de rétablir la confiance parmi les citoyens. Les recommandations de la déclaration de Bratislava soulignent que 60 % des investissements publics au sein de l'Union Européenne sont réalisés par les collectivités locales et régionales, de sorte que les décideurs politiques doivent encore intensifier leurs efforts vers l'accroissement des investissements publics et privés dans toutes les régions européennes en vue de créer un plus grand nombre d'emplois et de lutter contre le déficit d'investissement.

OCTOBRE : 14^{ème} SEMAINE EUROPÉENNE DES RÉGIONS ET DES VILLES ET 119^{ème} SESSION PLÉNIÈRE

L'ouverture de la Semaine européenne des régions et des villes, les fonds structurels européens et la COP 22 ont été au cœur des débats de la 119^{ème} session Plénière du CdR.

Pour cette 14^{ème} édition de la Semaine européenne, les organisateurs ont choisi comme thèmes une croissance durable et inclusive et la simplification des fonds structurels et d'investissement, déclinés lors de 130 ateliers et 150 événements locaux à travers toute l'Europe. Cet événement annuel de quatre jours permet aux villes et régions de prouver leurs capacités à créer de la croissance et de l'emploi, mettre en œuvre la politique de cohésion de l'Union européenne et démontrer l'importance des échelons locaux et régionaux pour une bonne gouvernance européenne. Les dirigeants locaux et régionaux ont appelé à améliorer, sans les remplacer, les fonds structurels, lesquels jouent un rôle majeur pour résoudre les défis européens. Dans leur avis, les membres du CdR ont formulé leurs propositions pour rendre la politique de cohésion plus efficace, ciblée et compatible avec la stratégie globale de croissance de l'Union Européenne.

14 avis et 3 résolutions ont été approuvées lors de cette session par les membres du CdR, notamment sur le marché unique numérique, la simplification de la taxe sur la valeur ajoutée, ou encore l'économie circulaire. Jeudi 11 octobre, les membres ont débattu sur le sujet « Réflexion sur l'Europe : présent et futur » et adopté une résolution sur le semestre européen en perspective avec l'enquête sur la croissance annuelle 2017.

DÉCEMBRE : 120^{ème} SESSION PLÉNIÈRE

La dernière session Plénière de l'année 2016 a été l'occasion d'un débat avec Monsieur Frans Timmermans, premier vice-président de la Commission européenne chargé de l'amélioration de la réglementation, des relations institutionnelles, de l'Etat de droit et de la Charte des droits fondamentaux. Les membres ont encore débattu de la question migratoire avec Monsieur Dimitri Avramopoulos, Commissaire européen chargé de la migration, des affaires intérieures et de la citoyenneté. Dans ce contexte, le CdR a adopté un avis sur le plan d'action pour l'intégration des ressortissants de pays tiers, qui constitue une réponse au plan d'action de la Commission européenne sur l'intégration publié en juin 2016. Le CdR appelle ainsi les villes et les régions à investir davantage de temps, d'argent et de ressources pour intégrer les nouveaux arrivants en concentrant leurs efforts avant tout sur l'amélioration des compétences linguistiques des immigrants et leur intégration civique dans leur nouvelle communauté, en les familiarisant avec les valeurs européennes et en les aidant à accéder au marché du travail.

CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE (CCRE)

Le CCRE a organisé son 26^e congrès du 20 au 22 avril 2016 à Nicosie (Chypre), ayant pour thème « une vision locale et régionale de l'Europe 2030 ». Dans ce contexte, plus de 500 participants à travers l'Europe et au-delà se sont réunis pour débattre de sujets tels que la migration, les réformes territoriales, les changements climatiques ou encore les finances locales, qui constituent les défis actuels et futurs auxquels les communes et régions d'Europe doivent faire face.

Le Congrès du CCRE a également accueilli des représentants du Conseil de l'Europe, de Transparency International, d'ONU Habitat et de CGLU, pour discuter de ces différentes thématiques.

Le Luxembourg y a été représenté par une délégation de 8 personnes, dont Pierre Wies et Emile Eicher, membres du Comité directeur, qui s'est réuni à la même occasion.

Une deuxième réunion du comité directeur a eu lieu les 12 et 13 décembre 2016 à Maastricht. A cette occasion, un nouveau président du CCRE a été élu dans la personne de Stefano Bonaccini, président de la région Emilie-Romagne en Italie.

En tant que président du CCRE, il représentera plus de 130 000 communes et régions, fédérées au sein de 60 associations nationales de 42 pays européens. Le président Bonaccini sera à la tête du Conseil des Communes et Régions d'Europe pendant trois ans.

Par ailleurs, le CCRE a également renouvelé son Comité directeur, composé de plus de 170 élus locaux et régionaux, dont 46% de femmes et 54% d'hommes.

Les membres luxembourgeois de cet organe pour la période de 2016 à 2019 sont Jean-Pierre Klein, Annie Nickels-Theis et Pierre Wies. Les postes de membres suppléants sont détenus par Simone Asselborn-Bintz, Emile Eicher et Malou Kasel.

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

MARS : 30^e SESSION

En 2016, les deux sessions du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe étaient consacrées au thème « L'éthique et la transparence aux niveaux local et régional ».

La 30^e Session du Congrès a eu lieu du 22 au 24 mars 2016, en présence, pour le Luxembourg, de Jean-Pierre Klein, Emile Eicher et Paul Weidig. Le sujet posé a été abordé sous différents angles, notamment en présentant un aperçu de la situation en Europe et en débattant sur les moyens de rendre les marchés publics transparents.

Des sujets récurrents du Congrès, la migration et l'intégration des étrangers au niveau local, ont été traités dans le cadre de débats sur la création de sociétés interculturelles au niveau local, lors duquel une « boîte à outils » à l'usage des élus locaux a été présentée, sur l'intégration des réfugiés au niveau local et sur les déplacements internes. D'autre part, le rôle des pouvoirs locaux dans le combat de la traite des êtres humains a été discuté.

Finalement, le Congrès a, dans l'exercice de deux de ses missions fondamentales, adopté un certain nombre de rapports sur la démocratie locale dans les Etats membres et sur l'observation d'élections locales.

OCTOBRE : 31^e SESSION

La 31^e Session a eu lieu du 19 au 21 octobre 2016. Le Grand-Duché y était représenté par Jean-Pierre Klein, Paul Weidig et Pierre Wies.

Elle a été marquée par l'élection d'une nouvelle présidence du Congrès, de ses Chambres et de ses commissions. Avec l'autrichienne Gudrun Mosler-Törnström, la première femme a été élue présidente du Congrès, prenant la place de Jean-Claude Frécon.

Fidèle au thème général que le Congrès s'est donné pour l'année 2016, des débats se sont tenus sur la prévention de la corruption et la promotion de l'éthique publique aux niveaux local et régional, ainsi que sur l'utilisation inappropriée de ressources administratives lors de campagnes électorales.

Le Congrès a en outre arrêté ses priorités pour les années 2017 à 2020 et discuté de sujets comme la situation des Roms et des Gens du voyage, les droits sociaux en Europe, la participation politique des femmes et la budgétisation sensible au genre, la liste des critères de l'Etat de droit établie par la Commission de Venise, ou encore la situation des maires en Turquie.

IV. CIRCULAIRES AUX COMMUNES

01/2016	18/01/16	Une vision locale et régionale de l'Europe 2030
02/2016	20/01/16	Projet de création d'un « réseau d'écoles primaires de la Grande Région »
03/2016	26/01/16	Participation de délégués jeunes aux sessions du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe 2016
04/2016	16/02/16	Activités de jumelage des communes luxembourgeoises avec des collectivités territoriales étrangères
05/2016	22/02/16	Emweltberodung Lëtzebuerg : un soutien aux communes pour la mise en œuvre de leur politique environnementale
06/2016	08/04/16	Visite d'études auprès de la Commission européenne et du Comité des régions à Bruxelles
07/2016	21/04/16	Registres communaux des personnes physiques : - Etablissements de la résidence habituelle à un endroit où cela est interdit - Représentation du SYVICOL au sein de la Commission du registre national
08/2016	27/04/16	Accords de libre-échange négociés actuellement par l'Union européenne
09/2016	29/04/16	Célébration du mois de l'Europe
10/2016	03/05/16	Elections communales 2017
11/2016	08/07/16	Constitution d'une liste de distribution de courrier électronique aux élus communaux
12/2016	13/07/16	Relations avec la presse (« Mediatraining ») – cours de formation pour membres des collèges des bourgmestres et échevins
13/2016	04/08/16	Appel à projets dans le cadre du fonds « Asile, migration et intégration
14/2016	25/10/16	Contribution 2017
15/2016	14/11/16	Participation des communes aux groupes de travail du CRTI-B
16/2016	08/11/16	Save the date – Invitation aux 2 ^e Assises nationales de l'intégration locale 11 février 2017
17/2016	11/11/16	Marquage lors de travaux d'infrastructures – problèmes d'assurance
18/2016	29/11/16	Marchés publics – introduction de critères de durabilité
19/2016	19/12/16	Mise en ligne du nouveau site Internet SYVICOL

V. CALENDRIER DES ACTIVITÉS

	Réunion	Sujet
06/01/16	Réunion du Bureau	
06/01/16	Entrevue du Bureau avec M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur	Réforme des services de secours
11/01/16	Réunion du Bureau	
11/01/16	Entrevue du Bureau avec myenergy GIE	Pacte climat, Infopoint myenergy et rénovation énergétique des bâtiments
11/01/16	Entrevue du Bureau avec l'Ordre des Architectes et Ingénieurs-conseils	Difficultés rencontrées au niveau des procédures d'approbation des PAP
11/01/16	Entrevue du Bureau avec l'Administration de la Nature et des Forêts	Réforme de la loi sur la protection de la nature
18/01/16	Réunion du Comité	
18/01/16	Entrevue du Bureau avec l'Association des secrétaires communaux	Réforme dans la Fonction publique
25/01/16	Conférence de presse	Présentation de l'avis sur le projet de loi portant organisation de la sécurité civile
01/02/16	Entrevue du Bureau avec M. Etienne Schneider, ministre de la Sécurité intérieure	Réorganisation territoriale de la Police grand-ducale
11/02/16	Réunion du Bureau	
15/02/16	Entrevue du Bureau avec M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur	Réforme de la Police grand-ducale, compétences des communes en matière de protection de la nature et autres sujets
15/02/16	Entrevue du Bureau avec les communes sièges de commissariats de police de proximité	Réorganisation territoriale de la Police grand-ducale
18/02/16	Réunion du Bureau	
18/02/16	Entrevue du Bureau avec l'Entente des offices sociaux	Différents sujets intéressant les offices sociaux
22/02/16	Entrevue du Bureau avec M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur	Divers sujets d'actualité
29/02/16	Réunion du Bureau	
29/02/16	Réunion du Comité	
29/02/16	Entrevue du Bureau avec Mme Viviane Reding, membre du Parlement européen	Impact des accords de libre-échange sur les communes

	Réunion	Sujet
01/03/16	Entrevue du Bureau avec le Gouvernement	Impact de la réforme fiscale sur les finances communales, entre autres
08/03/16	Entrevue du Bureau avec M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur	Réforme des finances communales, corps grand-ducal d'incendie et de secours, personnel communal, ...
14/03/16	Réunion du Bureau	
14/03/16	Réunion du Bureau avec la FGFC	Elargissement des compétences des agents municipaux
14/03/16	Réunion du Bureau avec Mme Carole Dieschbourg, ministre de l'Environnement et M. Camille Gira, secrétaire d'Etat	Révision de la loi relative à l'eau
14/03/16	Entrevue du Bureau avec M. François Bausch, ministre du Développement durable et des Infrastructures	Refonte de la loi sur l'aménagement du territoire
14/03/16	Entrevue du Bureau avec la « Plateforme Stop TTIP »	Implications des contrats de libre-échange TTIP et CETA pour les communes
29/03/16	Réunion du Bureau	
29/03/16	Entrevue du Bureau avec la direction de Post Luxembourg	Possibilités de reprise de services postaux par les communes
11/04/16	Réunion du Bureau	
11/04/16	Entrevue du Bureau avec les responsables de Fairtrade Lëtzebuerg asbl	Promotion de produits issus du commerce équitable auprès des communes
18/04/16	Réunion du Bureau	
18/04/16	Entrevue du Bureau avec les membres représentant les communes de la Commission centrale	Réforme de la Fonction publique communale
18/04/16	Entrevue du Bureau avec les organisations syndicales du secteur communal	Reprise éventuelle de services postaux par les communes
02/05/16	Réunion du Comité	
02/05/16	Entrevue du Président avec Mme Lydia Mutsch, ministre de l'Egalité des chances	Campagne « Votez égalité »
09/05/16	Réunion du Bureau	
09/05/16	Entrevue du Bureau avec la Fédération horticole	Gestion et protection des arbres dans l'espace public
23/05/16	Réunion du Bureau	
23/05/16	Entrevue du Bureau avec le Haut-Commissaire à la Protection nationale, la Police grand-ducale et le Ministère de l'Education nationale	Sécurité dans les écoles

	Réunion	Sujet
06/06/16	Réunion du Bureau	
06/06/16	Entrevue du Bureau avec M. Camille Gira, secrétaire d'Etat	Projet « E-Commodo » et la modification de la loi Commodo
27/06/16	Réunion du Bureau	
27/06/16	Entrevue du Bureau avec les représentants des communes au sein du Conseil supérieur des finances communales	Réforme des finances communales
29/06/16	Entrevue du Bureau avec M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur	Finances communales, agents municipaux et autres sujets
04/07/16	Réunion du Bureau	
04/07/16	Réunion du Comité	
04/07/16	Entrevue du Bureau avec Mme Lydie Err, Médiateure	Présentation des missions du Médiateur
18/07/16	Réunion du Bureau	
01/09/16	Réunion du Bureau	
16/09/16	Entrevue du Président avec les ministres Lydia Mutsch et Claude Meisch	Thématique de l'égalité des chances dans l'enseignement
20/09/16	Conférence de presse avec Mme Lydia Mutsch, Ministre de l'égalité des chances	Campagne « votez égalité »
26/09/16	Réunion du Bureau	
26/09/16	Réunion du Comité	
10/10/16	Réunion du Bureau	
24/10/16	Réunion du Bureau	
24/10/16	Réunion du Comité	
24/10/16	Entrevue du Bureau avec M. Dan Kersch, ministre de l'Intérieur	Finances communales, édifices religieux et autres dossiers
14/11/16	Réunion du Comité	
01/12/16	Entrevue avec M. François Bausch, ministre du Développement durable et des Infrastructures	Législation relative à l'aménagement du territoire
05/12/16	Réunion du Bureau	
19/12/16	Réunion du Comité	



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

**SYNDICAT DES VILLES ET
COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

3, rue Guido Oppenheim
L-2263 Luxembourg

T +352 44 36 58 - 1

E info@syvicol.lu

www.syvicol.lu