



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Prise de position

Des communes fortes et autonomes au service des citoyens – 36 propositions pour la prochaine période législative

L'importance des villes et communes en tant qu'autorités politiques les plus proches des citoyens ne fait aucun doute.

C'est en effet au niveau communal que la démocratie est la plus vivante et où l'interaction entre les citoyens et les autorités sont les plus intenses et les plus diverses. C'est également de loin le niveau politique qui permet le plus de participation et d'implication de la population.

Les communes sont aussi les prestataires de nombreux services essentiels dont la population dépend tous les jours.

Afin qu'elles puissent remplir leurs missions dans les meilleures conditions, elles ont besoin d'un cadre légal clair, respectueux des principes d'autonomie communale, de subsidiarité et de connexité, ainsi que des moyens financiers et personnels adéquats. Il importe par ailleurs que le pouvoir central implique les communes dans la prise des décisions qui les concernent et collabore activement avec elles.

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, quant à lui, a pour missions statutaires notamment « de constituer une représentation générale des communes » et « d'être l'interlocuteur du Gouvernement pour les questions touchant l'intérêt communal général et de formuler des avis sur des projets législatifs et réglementaires qui ont un impact au niveau local ». En adhérant à ce syndicat, toutes les communes du Grand-Duché lui ont exprimé leur confiance pour remplir les missions ci-dessus pour leur compte.

Dans cette fonction, le SYVICOL se permet de soumettre aux partis politiques les réflexions et propositions ci-dessous, en espérant qu'elles puissent être utiles pour l'établissement des programmes électoraux en vue des élections législatives du 8 octobre 2023, dans le but final d'outiller encore mieux le secteur communal pour les nombreuses missions qu'il remplit quotidiennement au profit de la population.



1. Consultation et collaboration

1.1. Considérer les communes comme un véritable partenaire, non seulement dans les discours mais aussi dans les faits

Même si les échanges entre le secteur communal et le Gouvernement se sont intensifiés au fil des dernières années, de nombreuses décisions affectant les communes sont toujours prises sans consultation préalable. Dans certains cas, on a l'impression que le pouvoir central considère les communes comme de simples exécutants de la politique nationale, plutôt que comme de vrais partenaires.

La gestion de la crise causée par la pandémie de Covid-19 constitue un exemple récent d'une collaboration réussie. De nombreuses mesures concernant les communes ont été discutées préalablement, voire décidées ensemble entre les représentants du SYVICOL et, principalement, la ministre de l'Intérieur. Et les informations du terrain que les représentants communaux ont pu faire remonter au Gouvernement ont sans doute aidé à prendre les bonnes mesures au bon moment.

Il importerait donc de s'inspirer de cette expérience et d'établir des relations plus partenariales entre l'Etat et les communes, non seulement en période de crise, mais en continu. Ceci comprend, à côté de la consultation formalisée décrite ci-dessous, l'implication active des autorités communales à tous les stades du processus politique et législatif, et notamment dans la préparation des textes et décisions concernant les communes.

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

Comme les échanges plus informels avec le Gouvernement, la consultation officielle du SYVICOL sur des projets de loi ou de règlement grand-ducal concernant les communes s'est fortement renforcée au cours des dernières années. Cette évolution trouve sa source dans une circulaire du Premier ministre aux membres du Gouvernement du 21 juin 2019. Néanmoins, la consultation du syndicat n'est toujours pas systématique, ce qui l'oblige régulièrement – sous condition d'avoir connaissance du dossier – à s'autosaisir pour faire valoir le point de vue communal dans la procédure législative.

Le SYVICOL maintient donc sa revendication d'institutionnaliser enfin une consultation systématique et formalisée du syndicat lui permettant d'émettre un avis en connaissance de cause et dans des délais raisonnables sur tout projet de loi ou de règlement ayant des implications directes ou indirectes pour les communes. Il ne demande rien de plus que d'être traité de la même manière que les chambres professionnelles dans leurs domaines de compétences respectifs. Les communes étant des entités de droit public gérées par des organes élus démocratiquement et œuvrant exclusivement dans l'intérêt de leurs populations, souvent en collaboration avec l'Etat ou en exécutant les normes fixées par ce dernier, cette revendication n'est vraiment pas exorbitante.

Elle est d'ailleurs soutenue par une recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe du 23 mars 2022¹, formulée en réaction à un rapport sur

¹ <https://rm.coe.int/0900001680a5b17f>



l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au Grand-Duché. Le Congrès appelle les autorités luxembourgeoises en effet « à formaliser dans la loi la procédure de consultation des communes par le Gouvernement en vue de garantir le droit de celles-ci d'être consultées sur tous les sujets qui les concernent directement ».

A souligner que la revendication ci-dessus vaut dans la situation actuelle d'absence d'interdiction de cumul d'un mandat communal avec celui de Député.

1.3. Créer une chambre des communes en cas de séparation des mandats

En ce qui concerne la séparation de ces mandats, qui réapparaît régulièrement dans le discours politique, le SYVICOL maintient sa position formulée en janvier 2008² par rapport au projet de réorganisation territoriale de l'époque. Il ne s'oppose pas au principe d'une telle réforme, mais ne saurait accepter la mise à l'écart du processus législatif qui en résulterait pour le secteur communal à défaut de compensation adéquate.

Il demande donc, pour le cas où les élus communaux ne pourraient plus siéger à la Chambre des Députés, la création d'une « Chambre des communes » solidement ancrée dans le système institutionnel luxembourgeois. Il s'agirait d'une chambre composée de représentants communaux dont le nombre et les modalités de sélection seraient à définir, qui serait saisie obligatoirement et aviserait tous les projets législatifs et réglementaires ayant une incidence au niveau communal. Afin d'assurer que la perspective locale soit prise en compte à sa juste valeur, la Chambre des communes devrait disposer, à l'instar du Conseil d'Etat, d'un droit de veto suspensif.

1.4. Evaluer les nouvelles lois après un certain délai et procéder aux adaptations éventuellement nécessaires en concertation avec les communes

En suivant l'exemple de la réforme des finances communales entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, le SYVICOL demande d'une façon générale que toute nouvelle loi ayant des implications majeures sur les communes, que ce soit au niveau des finances, des compétences, de l'organisation, etc., soit systématiquement soumise à une évaluation indépendante quelques années après son entrée en vigueur. Des exemples actuels de lois dont les effets devraient être ainsi évalués sont la réforme de l'enseignement musical, l'introduction des sanctions administratives communales ou encore l'allègement de la tutelle administrative.

Les conclusions de cette évaluation devront être rendues publiques et les adaptations s'avérant éventuellement nécessaires devront être décidées en concertation avec le secteur communal.

1.5. Associer le secteur communal aux réformes de la Fonction publique

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

² <https://www.syvicol.lu/download/712/reorganisation-territoriale-du-luxembourg.pdf>



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

1.6. Mener une politique d'aménagement du territoire respectant les communes

Le SYVICOL ne conteste nullement le besoin d'une politique d'aménagement du territoire cohérente, qui s'intéresse au Grand-Duché dans son ensemble. Il consent que l'approche nationale justifie certaines restrictions au principe de l'autonomie communale. Celles-ci doivent cependant se limiter au strict nécessaire. Par ailleurs, le principe de subsidiarité doit être respecté.

Le SYVICOL demande donc que le secteur communal soit impliqué activement dans le développement des futurs programmes et outils d'aménagement du territoire et que son rôle ne se limite pas à la formulation de simples avis.

Par ailleurs, si des communes se voyaient limitées dans leur croissance en raison de leur situation géographique ou d'autres critères d'aménagement du territoire, ce qui impacterait leurs recettes provenant du Fonds de dotation globale, il faudrait prévoir une compensation adéquate.

1.7. Impliquer les communes plus activement dans la mise en œuvre de l'agenda 2030

L'agenda 2030, adopté par l'ONU en 2015, définit 17 « Objectifs de développement durable (ODD) », chacun regroupant un certain nombre de « Cibles » à atteindre à l'horizon 2030. Ces objectifs concernent tous les aspects de la vie et touchent tous les domaines de la politique. Il existe même un ODD spécifiquement local, à savoir le n°11 intitulé « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables », mais les communes peuvent contribuer à la réalisation de nombreux autres ODD et Cibles.

Certaines mesures impliquant les communes ont été lancées dans ce contexte, notamment les Pactes Climat, Logement et Nature. Néanmoins, le SYVICOL est d'avis qu'il importerait de faire des efforts de sensibilisation du secteur communal et d'associer les communes plus étroitement à la mise en œuvre de l'Agenda 2030.

2. Finances communales

2.1. Appliquer systématiquement le principe constitutionnel de connexité

« Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi. »

Ainsi s'énonce le « principe de connexité » inséré à l'article 105, paragraphe 3 de la Constitution par le projet de révision n°7700, adopté en première lecture par la Chambre des Députés le 25 janvier 2022. Tous les partis représentés au Parlement se sont ralliés au projet de révision en question, à l'exception des sensibilités politiques Déi Lénk (abstention) et ADR.

Le commentaire des articles précise la justification et la portée de cette innovation : « La disposition du paragraphe 3 oblige l'Etat à faire en sorte que les collectivités territoriales disposent de moyens adéquats pour s'acquitter de leurs missions. Le texte, qui s'inspire de la Charte européenne de l'autonomie locale, fixe le principe selon lequel la loi conférant de



nouvelles missions aux communes doit également prévoir les moyens de financement de celles-ci. »

Il va sans dire que le SYVICOL se félicite de cette innovation, qu'il a appelée de ses vœux pendant de nombreuses années et qui constitue sans doute une avancée majeure vers des relations plus équilibrées entre l'Etat et les communes. Il lui tient dès lors particulièrement à cœur que le nouveau principe constitutionnel ne reste pas lettre morte, mais soit au contraire mis en œuvre de manière systématique et dans toutes ses facettes.

2.2. Mettre à disposition des fonds non affectés

Tout d'abord, le SYVICOL insiste sur le fait que la mise en application du principe de connexité doit se faire dans le respect d'un autre principe constitutionnel, à savoir celui de l'autonomie communale.

Autrement-dit, la mise à disposition de fonds supplémentaires doit suivre des modalités assurant aux communes la liberté d'exercer les missions correspondantes de la façon la mieux adaptée à leurs spécificités locales et aux besoins de leurs populations. Il ne doit pas s'agir de subventions soumises à des conditions strictes, réduisant le rôle des communes à celui de simples exécutants de la politique étatique.

Le SYVICOL plaide dès lors pour l'allocation de recettes non affectées.

2.3. Ajouter à chaque projet de loi une « fiche financière communale »

Ensuite, l'application du principe de connexité nécessite que les auteurs de tout projet de loi ou de règlement concernant les missions communales ne s'interrogent pas seulement sur les impacts financiers pour l'Etat, comme c'est le cas actuellement, mais également pour le secteur communal. Si des charges supplémentaires pour ce dernier sont à prévoir, le projet doit indiquer de quelle manière il est prévu de les couvrir. A cette fin, il conviendra d'inclure une « fiche financière communale » aux projets de textes en question, qui permettra de vérifier le respect du principe de connexité.

2.4. Appliquer le principe de connexité dans le temps

Troisièmement, il importe de souligner que le principe de connexité ne se limite pas aux missions confiées nouvellement aux communes, mais aussi à celles dont elles sont déjà investies. Ainsi, la dotation financière des communes doit être réévaluée régulièrement et adaptée en cas de besoin pour suivre l'évolution de ces missions et des coûts qu'elles engendrent.

Un des domaines dans lesquels le besoin d'ajustement est le plus prégnant est l'enseignement non formel. Il est inutile de rappeler l'essor que ce secteur a pris au cours des deux dernières décennies, en raison notamment d'innovations telles que le Chèque-service accueil ou encore, très récemment, la gratuité de l'accueil pendant les périodes scolaires.

Par ces mesures, l'Etat a encouragé la demande pour les services en question – et entraîné ainsi une hausse des coûts à charge des communes – sans pour autant adapter le plafonnement de sa participation financière. En effet, si les frais d'investissement des communes dans les Services d'éducation et d'accueil sont subventionnés en principe à raison de 50 pour cent, cette aide est limitée à 10.000 euros par chaise – et ce depuis au moins une vingtaine d'années. Un



problème similaire se pose de plus en plus pour les frais de fonctionnement, qui sont cofinancés jusqu'à concurrence de 6 euros par heure de présence par enfant.

2.5. Actualiser, simplifier et harmoniser le régime des subventions étatiques

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

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

Le SYVICOL estime par ailleurs que l'application de taux variables en fonction de la situation financière des communes n'a plus de raison d'être depuis la réforme des finances communales, qui a introduit une répartition plus égalitaire des recettes des communes.

En outre, comme cela a été développé plus haut, il serait important d'adapter les plafonds de certaines subventions à la hausse générale des prix et de les lier à un indice assurant leur évolution dans le futur.

2.6. Assurer aux communes un intéressement suffisant dans l'activité économique

Suivant la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, « *la participation directe d'une commune au produit en impôt commercial communal généré sur son territoire équivaut au montant le plus bas entre 35 pour cent de ce produit et 35 pour cent de la moyenne nationale par habitant des recettes en impôt commercial communal multiplié avec la population de la commune* ».

Le rapport d'évaluation de la réforme des finances communales³ établi en 2021 par la Banque centrale Luxembourgeoise indique qu'en 2019, le total de la participation directe était de 179 millions d'euros, sur un produit ICC total de 1.136 millions, soit un taux de 15,76 pour cent. En 2016, l'année précédant la réforme, le taux était de 37,18 pour cent.

Pour les communes sur le territoire desquelles la majorité de l'ICC est générée, le plafonnement de la participation directe a donc entraîné une baisse des recettes au profit de toutes les autres communes. Certes, le fait que les communes en question profitent généralement d'une dotation plus élevée grâce à leur caractère de Centre de développement et d'attraction (CDA) et que 3 pour cent du Fonds de dotation globale sont répartis selon le nombre d'emplois salariés de chaque commune apporte un certain degré de compensation.

Néanmoins, le SYVICOL se rallie à la conclusion de la BCL selon laquelle « *il conviendra toutefois d'être vigilant sur les impacts négatifs éventuels qui pourraient résulter de la fixation du plafond de 35 %, en particulier en ce qui concerne l'accueil de nouvelles activités par les*

³ <https://mint.gouvernement.lu/dam-assets/publications/rapports/Rapport-BCL-evaluation-finances-communales.pdf>



communes ». En tout état de cause, il importera d'assurer dans le futur aux communes prêtes à s'engager pour le développement économique un intéressement financier adéquat.

2.7. Faire profiter les communes du produit de la future taxe de mobilisation

En cas d'introduction de taxes nationales sur la mobilisation de logements inoccupés ou de terrains non bâtis, le SYVICOL demande que le produit en soit reversé aux communes ensemble avec les recettes provenant de l'impôt foncier, et cela pour deux raisons :

D'abord, le fait qu'un logement est occupé ou non n'a guère d'impact sur les infrastructures que les communes doivent mettre en place. Il en est de même des terrains non bâtis, comme le montrent les cas récents de refus d'approbation de PAG pour défaut de capacité d'épuration adaptée au potentiel constructible. Il en résulte des frais importants, sans que les communes ne reçoivent des recettes correspondantes via le Fonds de dotation globale, dont 83 pour cent du volume sont ventilés en fonction du nombre d'habitants.

Ensuite, et ceci concerne plus particulièrement les logements inoccupés, la création et la tenue à jour d'un registre national des bâtiments et des logements – condition *sine qua non* du prélèvement de la taxe – nécessitera de grands efforts de la part des communes. En plus, même avec un tel registre et un certain degré d'automatisation, il y aura sans doute des cas dans lesquels les communes devront évaluer le caractère occupé ou non d'un logement et s'exposeront aux réclamations et à des actions en justice de la part des propriétaires.

A l'inverse, si le Gouvernement maintient sa position selon laquelle les recettes en question reviennent à l'Etat, alors les communes ne devraient devoir intervenir d'aucune manière dans le prélèvement de la taxe.

3. Organisation et compétences des communes

3.1. Poursuivre la modernisation de la loi communale

Le Gouvernement actuel a lancé une série de réformes de la loi communale, telles que l'allègement de la tutelle administrative et l'extension du congé politique, que le SYVICOL supporte dans une large mesure.

Il importe de continuer dans cette voie et de remettre d'autres dispositions de la loi communale sur le métier pour, au moins, adapter le cadre légal à l'évolution de la pratique. La possibilité pour les élus de donner certaines délégations à des fonctionnaires en est un exemple.

3.2. Créer un vrai « statut de l'élu local »

Par ailleurs, la consécration légale d'un « statut de l'élu local », tel qu'esquissé dans une prise de position du SYVICOL du 31 mai 2021⁴ ne sera que partiellement réalisée par les projets de loi actuellement en procédure. En effet, si une augmentation du congé politique est effectivement prévue, la loi n'offre pas suffisamment de protection à l'élu lui permettant d'effectivement profiter de ce congé sans devoir craindre des sanctions de la part de son employeur. D'autres propositions du SYVICOL, inspirées de la législation de nos pays voisins, incluent une protection du salarié dès la candidature à un mandat communal et après l'expiration ce celui-ci, un congé

⁴ <https://www.syvicol.lu/fr/mediatheque/pp21-01-propositions-pour-un-statut-de-l-elu-local>



spécial pour assister à des formations et une protection de l'élu et de sa famille contre des menaces, violences, intimidations et outrages.

3.3. Revoir les missions des communes

Le principe de connexité ne s'applique qu'aux missions qui « *sont confiées par la loi* » aux communes. Or, il existe des missions facultatives ou partiellement obligatoires que toutes les communes remplissent d'ores et déjà, que ce soit en régie propre ou en collaboration avec d'autres communes. Des exemples sont l'enseignement musical, l'offre de structures d'accueil pour enfants et la mise à disposition d'infrastructures sportives.

Dès lors, le SYVICOL demande une analyse de toutes les missions communales et l'application du principe de connexité à celles qui s'imposent aux communes même sans obligation légale expresse.

Par ailleurs, le SYVICOL souligne l'importance d'une délimitation légale claire entre les compétences de l'Etat et celles des communes et insiste sur le libre exercice des missions confiées à ces dernières.

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

3.4. Faciliter aux communes le recrutement de personnel compétent

L'attribution de nouvelles missions aux communes nécessite non seulement des moyens financiers, mais également le personnel disposant des qualifications requises. Or, l'exigence de connaissances des trois langues administratives du Luxembourg se révèle de plus en plus comme un obstacle au recrutement de personnel qualifié.

Le SYVICOL se prononce pour le maintien de cette condition, au moins pour les agents qui sont en contact régulier avec la population. Cependant, afin d'étendre le cercle des candidats potentiels aux postes communaux vacants, il propose de vérifier les compétences linguistiques des nouveaux fonctionnaires et employés communaux non plus lors de l'engagement, mais à la fin du service provisoire.

Les personnes en question disposeraient ainsi d'un délai de 2 ans pour suivre les cours de langue éventuellement nécessaires.

3.5. Augmenter le seuil du système de la représentation proportionnelle

Actuellement, les communes basculent du système électoral de la majorité relative vers celui de la représentation proportionnelle lorsqu'elles atteignent le seuil de 3.000 habitants.

On observe dans la pratique que ce changement de régime pose beaucoup de problèmes. En effet, si, dans le système de la majorité relative, chaque citoyen majeur peut en principe se porter candidat en son nom personnel, le système de la représentation proportionnelle exige la constitution de listes électorales. Toutes les personnes intéressées à présenter une candidature dans le système de la majorité relative ne sont pas membres d'un parti politique et ne se sentent pas forcément attirées par les différentes sensibilités. L'obligation de figurer sur une liste de



candidats peut alors constituer un obstacle pour certaines personnes intéressées à s'impliquer dans la politique communale.

De la même manière, ceux qui désirent présenter une liste ont souvent des problèmes à trouver suffisamment de candidats, étant donné qu'il importe – même si ce n'est pas une obligation – de rassembler autant de candidats qu'il y a de postes à pourvoir. De fait, le changement de système électoral entraîne une multiplication du nombre des candidats.

Le SYVICOL reconnaît l'utilité des deux systèmes, mais estime que les avantages de la représentation proportionnelle jouent surtout dans les communes plus grandes, où le choix des électeurs est moins guidé par des connaissances personnelles que par les programmes des différents partis ou groupements.

Sur base de l'expérience de ses membres, il estime que le système de la majorité relative serait adapté aussi pour des communes de plus de 3.000 habitants. Il propose de tirer la ligne de partage au niveau de 6.000 habitants, lorsque le nombre de membres du conseil communal augmente de 11 à 13.

3.6. Poser le cadre légal pour renforcer la digitalisation de l'administration communale

Dans le cadre des prochaines étapes de la refonte de la loi communale, il importe de mettre l'accent sur la digitalisation. Certes, la création d'une plateforme d'échange de documents entre les communes et le ministère de l'Intérieur est un pas dans la bonne direction. Cependant, cette plateforme ne devrait pas être limitée audit ministère, mais permettre également les échanges de documents – tels que les demandes d'avis – avec d'autres autorités impliquées dans surveillance des communes.

La loi communale devrait également être analysée du point de vue de sa compatibilité avec la digitalisation des processus internes en remplaçant toutes les dispositions qui s'opposent actuellement à une administration purement électronique. Des exemples de telles dispositions concernent la convocation du conseil communal, la signature des mandats de paiement et la publication des avis officiels.

4. Simplification administrative et digitalisation

4.1. Créer un « guichet unique » informatique pour toutes les demandes d'autorisation

Une mesure de simplification administrative qui ne profiterait pas seulement aux communes mais à tout administré consisterait dans la création d'un guichet unique pour l'ensemble des demandes d'autorisation exigées par les législations en matière d'aménagement communal, d'établissements classés, de protection de la nature, de gestion de l'eau, etc.

Il s'agirait d'un portail en ligne qui permettrait, quelle que soit l'autorisation sollicitée, de déposer un seul dossier électronique qui serait transféré automatiquement à toutes les autorités compétentes étatiques et communales.

Ce système devrait en plus permettre au demandeur de connaître à tout moment l'état d'avancement de son dossier et d'entrer en contact avec l'agent traitant.



4.2. Permettre à toutes les entités du secteur communal de charger le Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'État comme leur DPO

Actuellement, la loi⁵ permet aux communes de confier la mission de Délégué à la protection des données (DPO) au Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'État. Cette faculté est réservée aux communes, alors même que le Conseil d'Etat avait soulevé la question de savoir si elle ne devrait pas être ouverte également aux syndicats de communes et aux établissements publics sous la surveillance d'une commune.

Ceci pose des problèmes surtout aux offices sociaux, dont la mission implique le traitement de données sensibles. Le recours par ces entités à des DPO externes cause des frais énormes en relation avec leur budget, fonds qui seraient mieux employés au profit des personnes qui sont dans le besoin. Bien sûr, les syndicats de communes sont dans une situation comparable.

Pour cette raison, le SYVICOL demande une modification légale permettant à toutes les entités du secteur communal de confier les missions de DPO au Commissariat du Gouvernement à la protection des données auprès de l'État.

4.3. Freiner l'inflation normative

La simplification administrative devrait être un des objectifs principaux et transversaux de toute nouvelle loi concernant directement ou indirectement les communes. Dans la réalité, on constate malheureusement souvent le contraire : plus l'action des communes est confinée dans un cadre légal ou réglementaire étroit, plus la charge administrative est élevée.

Prenons l'exemple de l'aménagement communal qui, à côté des normes qui lui sont propres, a été soumis progressivement à un enchevêtrement de règles additionnelles inspirées de considérations tenant à l'aménagement du territoire, à la protection de la nature, à la conservation du patrimoine, etc., poussant la lourdeur et la complexité de la matière à un niveau difficilement maîtrisable par des non-experts. Sur le terrain, la complexité et la durée des procédures a pour conséquence déplorable, face à la pénurie actuelle, un ralentissement de la création de logements.

Dans le souci de faire progresser la simplification administrative, le futur Gouvernement devrait donc freiner l'inflation normative et laisser plus de place à l'autonomie communale.

Pour les communes, une charge de travail importante est générée également par les innombrables publications prévues par différentes lois, notamment en matière d'établissements classés, de gestion de l'eau et de protection de la nature. Ces publications suivent des règles hétérogènes, ce qui complique encore leur gestion. Il importerait donc de vérifier si toutes ces publications sont indispensables, de supprimer celles qui ne le sont pas, d'harmoniser le régime

⁵ Article 58 de la loi du 1^{er} août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en œuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.



de celles à maintenir et de faire davantage usage des nouvelles technologies, telles que le Portail national des enquêtes publiques⁶.

4.4. Soutenir le développement de « Smart cities »

La digitalisation au niveau communal présente d'énormes opportunités pour une meilleure gestion des services et infrastructures communaux et, en fin de compte, pour l'amélioration des services aux citoyens.

L'Etat devrait donc encourager et soutenir financièrement les initiatives communales en ce sens, comme c'est le cas dans nos pays voisins.

5. Fusions de communes

Le SYVICOL a toujours salué les fusions de communes et partagé l'approche du Gouvernement actuel selon laquelle les fusions ne peuvent se faire que sur une base volontaire et après que les populations concernées y aient marqué leur accord par référendum.

Constatant que seulement deux projets de loi de fusion ont été déposés depuis le début de la période législative, il formule les recommandations suivantes pour dynamiser le mouvement.

5.1. Augmenter l'aide spéciale et en faire profiter les communes plus tôt

Si une fusion de communes est avant tout une opportunité et permet un emploi plus efficace des ressources à long terme, il ne fait aucun doute qu'elle cause des dépenses à court terme, surtout pour la mise en place des équipements collectifs adaptés à la nouvelle commune. Ne citons à titre d'exemple que la construction d'une nouvelle mairie qui, sans fusion, ne serait pas nécessaire. Afin d'inciter davantage de petites communes à s'engager sur la voie d'une fusion, le SYVICOL demande donc une augmentation de l'aide spéciale, surtout pour la tranche de population inférieure à 2.000 habitants.

En plus, les communes devraient pouvoir profiter de l'aide en question dès l'adoption de la loi de fusion, sans devoir attendre son entrée en vigueur, liée généralement aux élections communales générales suivantes. Ceci permettrait d'avancer le début des travaux relatifs aux infrastructures essentielles et contribuerait à une transition plus fluide.

5.2. Créer un cadre légal pour une coopération renforcée

Afin de permettre aux communes hésitantes une approche plus souple, le SYVICOL réitère sa proposition de créer un cadre légal spécifique pour la mise en œuvre d'une « coopération renforcée » entre communes. Celle-ci permettrait à des communes intéressées à fusionner de nouer progressivement des liens en prenant des initiatives et en réalisant des projets en commun, et à préparer ainsi peu à peu la fusion. Située à mi-chemin entre une collaboration classique dans le cadre d'une convention ou d'un syndicat de communes et une décision définitive de fusionner, cette forme de collaboration entraînerait les communes partenaires petit à petit en direction d'une fusion, mais leur laisserait le choix du moment de franchir cette étape.

⁶ <https://enquetes.public.lu/fr.html>



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

5.3. Renforcer le conseil des communes intéressées par une fusion en y associant des représentants communaux

A côté des aspects financiers, il importe de conseiller les communes intéressées et de les accompagner sur la voie vers la fusion. Le SYVICOL estime que la promotion des fusions serait plus efficace si elle était assurée non seulement par le ministre de l'Intérieur avec ses services, mais également par des représentants communaux à même d'enrichir les échanges de leurs expériences pratiques en la matière. Il propose dès lors de confier le conseil aux communes en voie de fusion à un organe mixte composé de représentants des deux secteurs.

6. Logement

Les communes sont de plus en plus responsabilisées en ce qui concerne la mise à disposition de logements abordables. Et s'il ne fait aucun doute qu'elles peuvent jouer un rôle important en la matière, notamment pour la mobilisation de terrains, il ne faut tout de même pas surestimer leurs moyens, mais garder en mémoire que la solution ne peut consister que dans la collaboration de tous les acteurs.

6.1. Assurer la cohérence des objectifs politiques

Dans la pratique, les communes rencontrent le problème que la réalisation des projets de création de logements, qu'ils soient d'initiative publique ou privée, se heurte souvent à la complexité et à la durée des procédures d'autorisation. En plus des études environnementales qui peuvent bloquer des projets pendant des années, il est apparu récemment que des projets de modification du PAG pour permettre la construction de logements ont été refusés au motif d'une capacité des infrastructures d'assainissement qui serait insuffisante pour traiter l'ensemble des eaux usées prévisibles en fonction du potentiel constructible. Si la capacité épuratoire doit évidemment être considérée au niveau de la planification, il devrait suffire aux yeux du SYVICOL que les infrastructures nécessaires soient réellement disponibles lors de la construction des logements, mais non nécessairement lors de l'approbation du PAG.

Si le futur Gouvernement souhaite donc faire avancer la création de logements, il doit assurer la cohérence des politiques des différents ministères, notamment en ce qui concerne l'aménagement communal, l'aménagement du territoire et la protection de la nature.

6.2. Soutenir les communes dans la gestion des logements donnés en location

Ensuite, la mise à disposition de logements abordables donnés en location constitue souvent un défi pour les communes, que ce soit en relation avec la gestion continue des dossiers des locataires ou au niveau de l'entretien technique régulier des logements. Ces missions nécessitent du personnel supplémentaire et causent ainsi des frais non couverts par le loyer.

Actuellement, les communes ont droit à 1.500 euros par an par logement social, avec un maximum de 1 pourcent du montant total du Fonds de dotation globale des communes. Vu les



frais susmentionnés et afin d'augmenter l'effet incitatif, le SYVICOL demande que ce montant soit au moins doublé.

7. Participation citoyenne

7.1. Signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales

Dans sa recommandation au Gouvernement luxembourgeois du 23 mars 2022 déjà mentionnée, basée sur un rapport concernant l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe appelle le Grand-Duché à signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales⁷.

Soulignant l'importance de la participation au niveau communal, le SYVICOL soutient cette demande.

7.2. Soutenir les communes prenant des mesures particulières de participation citoyenne

A côté de l'engagement politique qui résulterait de la signature et de la ratification du protocole additionnel susmentionné, le Gouvernement devrait soutenir les communes qui lancent des actions innovantes pour renforcer la participation citoyenne.

En effet, de telles mesures peuvent s'accompagner de frais importants de consultance, de communication ou encore de développement d'outils informatiques. Une participation étatique faciliterait le développement d'initiatives qui pourraient servir d'exemples à d'autres communes.

8. Offices sociaux

8.1. Augmenter le personnel cofinancé par l'Etat

Aux termes de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, l'Etat prend en charge 50% des frais de personnel des offices sociaux, mais seulement jusqu'à concurrence d'un agent d'encadrement social à plein temps et d'un agent administratif à mi-temps par tranche de 6.000 habitants. Tout personnel additionnel éventuel est aux frais de la ou des communes concernées.

La charge de travail des offices sociaux a fortement augmenté depuis l'entrée en vigueur de la loi susmentionnée, notamment en raison de l'évolution démographique et de l'engagement croissant des communes en matière de logement abordable, menant à une insuffisance du personnel cofinancé par l'Etat.

A ceci s'ajoute que la situation économique actuelle et l'explosion des prix de l'énergie conduiront sans doute à une forte sollicitation supplémentaire des offices.

Afin d'assurer que ceux-ci restent en mesure de répondre de manière adéquate aux besoins de la population, une augmentation des effectifs cofinancés par l'Etat est indispensable. Le SYVICOL se félicite donc du fait que, dans son Discours sur l'état de la Nation du

⁷ <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=207>



11 octobre 2022, Monsieur le Premier ministre a annoncé une hausse de 50 pour cent du personnel cofinancé par l'Etat. Il conviendra d'analyser l'effet de cette hausse et de procéder aux ajustements additionnels éventuellement nécessaires.

En plus, le SYVICOL propose d'appliquer un indice socio-économique en s'inspirant des règles de répartition des recettes provenant du Fonds de dotation globale, afin de mieux tenir compte des spécificités des différentes communes.

8.2. Permettre aux bourgmestres et aux échevins de faire partie du conseil d'administration de leur office social

Dans l'intérêt d'une étroite coopération entre les offices sociaux et les communes, le SYVICOL réitère par ailleurs sa demande de longue date de modifier la loi relative à l'aide sociale dans le sens de permettre aux membres des collèges des bourgmestre et échevins de faire partie du conseil d'administration de l'office social compétent pour leur commune.

9. Enseignement

Le rôle des communes en matière d'enseignement fondamental a fortement changé au fil des réformes mises en œuvre depuis 2009. Si elles continuent à mettre à disposition les bâtiments et les équipements scolaires, les autorités communales n'ont plus qu'une influence très limitée sur le choix du personnel enseignant et aucun pouvoir hiérarchique à son égard.

9.1. Limiter la responsabilité des communes en matière de sécurité dans les écoles

Ceci pose des problèmes notamment en ce qui concerne la sécurité dans les écoles, qui relève de la compétence des communes suivant l'article 58 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, mais qui ne peut être assurée qu'avec la collaboration du personnel en question, par exemple la gestion des accès aux bâtiments scolaires. Or, étant démunies du moindre pouvoir d'injonction sur ledit personnel, la possibilité des communes de remplir cette obligation légale est fortement entravée.

Le SYVICOL propose donc que les communes continuent à construire et à entretenir les édifices scolaires – et à garantir bien sûr les normes de sécurité applicables à ce niveau – mais que l'Etat soit seul responsable des risques résultant du fonctionnement des écoles.

9.2. Préciser et actualiser les normes applicables aux constructions de l'enseignement fondamental et de l'éducation non formelle

Actuellement, les règles applicables aux constructions scolaires communales résultent d'un règlement ministériel du 23 avril 1990 et d'un arrêté ministériel du 12 avril 1994, dont seul le premier, pourtant plus ancien, est disponible sur le site Legilux.lu. La coexistence de ces deux textes, qui se recoupent largement, est source d'opacité et d'insécurité juridique.

Il importerait donc d'actualiser les prescriptions concernant les écoles fondamentales en réglementant par la même occasion les constructions mixtes servant à l'enseignement fondamental aussi bien qu'à l'éducation non formelle d'une façon permettant de larges synergies, tout en maintenant la qualité de séjour des élèves et du personnel à un niveau élevé.



9.3. Supprimer le chevauchement de compétences entre l'ITM et le SNSFP en ce qui concerne les constructions scolaires

Depuis des années, le SYVICOL critique le fait que les structures d'éducation et d'accueil tombent sous la compétence aussi bien de l'Inspection du travail et des mines – en exécution de la législation sur les établissements classés – que du Service national de la sécurité dans la fonction publique et que les prescriptions des deux autorités sont loin d'être identiques, alors même qu'elles concernent le même objet. Pour les constructions de l'enseignement fondamental, en revanche, seul le SNSFP est compétent.

Ce chevauchement de compétences est illogique aux yeux du SYVICOL et complique inutilement la planification et la réalisation des SEA. Il a en plus pour conséquence absurde que les écoles, qui abritent les élèves pendant les horaires de classe, ne peuvent être utilisées pour des activités des SEA en-dehors de ces horaires, à moins de disposer d'une autorisation supplémentaire comme établissements classés.

Le SYVICOL rappelle donc sa demande de mettre fin à cette situation en traitant les SEA de la même manière que les écoles et en attribuant ainsi la compétence pour leur sécurité au seul SNSFP.

9.4. Charger le CGIE du déploiement des nouvelles technologies dans l'enseignement fondamental

Le recours croissant de l'enseignement fondamental aux technologies de l'information et de la communication (TIC) grève de plus en plus les budgets des communes qui, selon la législation actuelle, sont compétentes pour la mise à disposition des équipements de l'enseignement fondamental.

Pour se donner une vue d'ensemble de l'engagement financier du secteur communal dans ce domaine, le SYVICOL a réalisé en mars 2021 un sondage auprès des communes et syndicats de communes concernés⁸. Entre 2019 et 2021, les dépenses annuelles des entités participantes, qui représentent 91% des élèves, ont augmenté de 6,8 à 10,3 millions d'euros. Le constat le plus frappant du sondage est cependant celui d'une énorme hétérogénéité des dépenses par élève, qui laisse présumer de grandes différences au niveau de l'équipement des écoles à travers le pays et par conséquent une forte disparité concernant l'accès des élèves aux nouvelles technologies en milieu scolaire.

Pour combler ces écarts, le SYVICOL demande d'adopter une approche centralisée – similaire d'ailleurs à celle de l'enseignement secondaire – et de charger le Centre de gestion informatique de l'éducation (CGIE) de toutes les missions ayant trait au déploiement des nouvelles technologies dans l'enseignement fondamental.

Ce point de vue est d'ailleurs partagé par l'OCDE qui, dans son rapport sur la gestion de la pandémie de Covid-19 au Luxembourg présenté le 5 octobre 2022, retient comme « axe d'amélioration » pour le Luxembourg : « *Repenser la répartition des responsabilités de gestion et d'équipement en infrastructure numérique des établissements scolaires entre l'État, qui fournit directement les lycées, et les communes, qui équipent les écoles par le biais de financements*

⁸ <https://www.syvicol.lu/media/download/3875/rapport-sondage-materiel-informatique-ef-2019-2021.pdf>



(pondérés) de l'État. Dans le fondamental, la centralisation de la fourniture d'équipements numériques pourrait décharger les communes – notamment en période de crise – et harmoniser la qualité de l'infrastructure numérique entre les écoles elles-mêmes, mais aussi entre les écoles et les lycées. »

9.5. Mettre le transport scolaire de l'enseignement fondamental à charge de l'Etat

Surtout pour les communes rurales, le transport scolaire constitue une charge considérable. Ce problème s'est aggravé avec la réorganisation du RGTR. D'abord, en effet, il n'est plus autorisé que des autobus assurant les lignes étatiques soient utilisés également pour le transport scolaire communal. Ceci a nécessité davantage de véhicules et fait croître les prix pour les communes.

Il s'y ajoute que le ministère de la Mobilité et des Travaux publics a récemment informé les communes concernées qu'il cessera dès la rentrée 2023/2024 d'assurer les courses existantes vers les écoles de l'enseignement fondamental. Ces courses avaient été mises en place dans certains cas où des synergies étaient possibles, principalement pour le transport vers les écoles centrales ou intercommunales. Leur abandon causera aux communes frappées par cette mesure des frais énormes.

Le SYVICOL s'étonne que l'Etat, après avoir proclamé la gratuité des transports publics, se décharge ainsi d'une partie des coûts sur les communes. Par analogie au transport vers les établissements de l'enseignement secondaire et certains services de transport spéciaux, il considère que le transport des élèves du fondamental devrait être pris en charge par l'Etat.

Adopté par le comité du SYVICOL le 10 octobre 2022