

Réponses du Gouvernement aux questions posées par le Président de la Chambre des Députés dans une lettre adressée le 29 mai 2007 à Monsieur le Premier Ministre dans le cadre des travaux de la Commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg »

1. Principes fondamentaux de l'Etat

Est-ce que le Gouvernement tient à maintenir les principes fondamentaux tels qu'énoncés à l'article 107 de la Constitution ?

Plus concrètement, la Commission spéciale souhaiterait savoir si le Gouvernement entend rester fidèle à la logique de l'organisation de l'Etat telle qu'elle découle d'une lecture combinée des articles 2 et 107 de la Constitution : l'autonomie communale relève d'une délégation de compétences et de missions de l'Etat vers les communes qui sont obligées à régler (seules !) tout ce qui ressort à l'intérêt communal.

Le Gouvernement estime qu'il importe de maintenir les principes de base sur lesquels repose notre forme d'Etat et qui sont bien ancrés dans notre Constitution et dans nos lois. Le Grand-Duché de Luxembourg est un petit pays et nos institutions telles que nous les connaissons depuis plus de 150 ans ont fait leur preuve et ne sont pas à mettre en question. Lors du débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes en novembre 2003 à la Chambre des Députés les principes de l'Etat unitaire, de la légalité, de territorialité et de spécialité, de subsidiarité, de l'autonomie communale ont été réaffirmés. Aux yeux du Gouvernement, tant les principes institutionnels que les principes organisationnels devront continuer à déterminer le fonctionnement de notre pays.

a) les principes institutionnels

Le principe de la **souveraineté** qui trouve son expression à l'article 32 de la Constitution « La puissance souveraine réside dans la Nation. » doit rester maintenu. Ce principe a comme corollaire **l'Etat unitaire** avec l'unicité du droit et donc l'application uniforme du droit. Il en résulte le principe de la **légalité**, un principe fondamental de tout Etat de droit qui tend à assurer le respect de la loi et le respect des intérêts nationaux.

Ces principes impliquent que les communes sont subordonnées à l'Etat et qu'elles ne sauraient agir que dans le cadre défini par la loi.

Le principe de **l'autonomie communale** est ancré dans notre Constitution. Ce principe important a été confirmé par la Charte européenne de l'autonomie locale signée à Strasbourg le 15 octobre 1985 et ratifiée par la loi du 18 mars 1987. L'autonomie communale ainsi comprise se traduit par la clause de compétence générale inscrite à l'article 28, alinéa 1^{er}, de la loi communale : « *Le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal.* ». La compétence communale est toutefois limitée par la compétence de l'Etat d'un côté, à cause de la prééminence de l'intérêt général national sur l'intérêt général communal, et, de l'autre côté, par la compétence naturelle de l'initiative privée qui découle p.ex. pour les particuliers de la liberté du commerce et de l'industrie garantie par la Constitution.

L'autonomie communale connaît donc des limites naturelles résultant du principe de la légalité. Pour garantir que le principe de la légalité ne soit pas rompu par les communes, tant la Constitution que la Charte européenne de l'autonomie locale soumettent l'action des communes à un contrôle de légalité et de conformité à l'intérêt général. Ce contrôle répond d'ailleurs à l'exigence de transparence du processus de décision public et contribue à l'application uniforme des règles juridiques.

Bien que l'environnement dans lequel s'inscrit l'action des communes ait évolué au fil du temps et bien que le langage politique ait changé au cours des années, les principes ontologiques qui sont à la base de nos institutions sont restés les mêmes. Ce n'est que l'application des principes qui a connu une adaptation aux évolutions successives de notre société.

La réorganisation territoriale à envisager devra s'inscrire dans ce cadre bien ancré dans notre législation et nos traditions. Il ne devra pas être touché aux principes constitutionnels qui régissent notre Etat. Seule la mise en œuvre de ces principes peut faire l'objet de réformes.

b) les principes organisationnels

L'Etat n'assume pas seul la direction de tous les services publics et il n'exerce pas seul, par l'intermédiaire de l'administration centrale, toutes les attributions administratives. Au contraire, l'organisation de l'administration publique fonctionne d'après les principes de la **décentralisation** et de la **déconcentration**, principes d'ailleurs réaffirmés par le programme directeur de l'aménagement du territoire.

La commune est la seule application du principe de la décentralisation territoriale dans notre pays. Les communes sont en effet les seules personnes morales dotées de la personnalité juridique qui gèrent de façon autonome les domaines leur confiés par la Constitution et la loi. Cette gestion est placée sous le contrôle de l'Etat. Bien que la capacité des communes soit inscrite dans la Constitution, elle est subordonnée au pouvoir de l'Etat en ce sens qu'elle est définie par la loi et qu'elle n'existe que dans les limites tracées par la loi.

A côté de la décentralisation territoriale il existe encore une décentralisation par services qui consiste en ce que certains services spécialisés sont confiés par exemple à un établissement public, c'est-à-dire à une personne morale distincte de l'Etat ou des communes et gérant un patrimoine propre.

Le principe de la déconcentration est également appliqué tant par l'Etat que par les communes lorsqu'ils se déchargent de certains devoirs sur des organes subordonnés, munis d'un certain pouvoir de décision, mais qui restent sous le contrôle hiérarchique de l'organe de direction dont ils relèvent.

Finalement nos institutions sont organisées d'après le principe de la **subsidiarité**. Ce principe consiste à instaurer les dispositifs institutionnels de l'Etat de manière telle que les compétences soient laissées au niveau le plus bas possible de l'organisation sociale et que seules les tâches dont le niveau le plus bas ne peut s'acquitter puissent être attribuées au niveau immédiatement supérieur de l'organisation sociale. C'est également sur la base de ce principe que le législateur devra répartir les missions publiques entre les différents acteurs publics.

Le « Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg » du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire renferme des propositions de réforme qui s'inscrivent parfaitement dans les considérations développées ci-avant.

2. Répartition des compétences entre l'Etat et les communes

Gestion des déchets et gestion de l'eau

Les missions des communes en matière d'approvisionnement de leurs résidents en eau potable et d'évacuation et d'épuration des eaux usées produites sur leur territoire ainsi que l'élimination des déchets sont des missions de base (originaires) et obligatoires des communes. Elles sont le corollaire logique des compétences des communes en matière d'organisation de leur territoire.

Dans le respect des responsabilités des décideurs en matière d'aménagement communal et des conséquences qui en découlent notamment en matière d'hygiène et de salubrité publique, les communes doivent assumer les charges y relatives. D'ailleurs l'organisation toute entière du secteur local repose sur ce principe fondamental [cf taxes à la viabilisation des terrains à l'équipement collectif et l'obligation imposée par les communes aux lotisseurs de créer les infrastructures à céder pour l'entretien aux communes,.....].

Voilà pourquoi tant l'approvisionnement en eau potable que l'évacuation des eaux usées doit continuer à relever des missions des communes.

En matière de prévention et de gestion des déchets la Commission spéciale a dû constater qu'il existe un manque de cohésion dans la mise en œuvre de la politique des déchets. Alors

que les membres de la Commission spéciale acquiescent à ce que l'on détermine une politique des déchets couvrant l'ensemble du pays, la mise en œuvre de celle-ci reste plus controversée. En effet, au sein de la Commission spéciale il y a une tendance en faveur d'une plus grande liberté d'agir qui s'oppose à celle plaidant plutôt pour une mise en œuvre surveillée et structurée de la politique des déchets.

Comment le Gouvernement entend-il mettre en œuvre sa politique des déchets ?

En application des articles 17 et 19 de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets, la responsabilité de la gestion des déchets ménagers, encombrants et assimilés ainsi que des déchets organiques incombe aux communes, respectivement aux syndicats intercommunaux. Le plan national de gestion des déchets de 2000 fait déjà le constat d'un manque de cohérence en la matière. C'est ainsi que ce plan arrête le principe de la cohérence et de la coordination. Il stipule notamment :

« [Ce principe] implique que les différents centres décisionnels orientent leurs activités selon des lignes directrices communes, le cas échéant, dans le cadre d'un système cohérent. La coordination nationale de la gestion des déchets est une condition essentielle pour aboutir à une rationalisation de la collecte, du tri et du traitement des déchets de même que pour optimiser les structures existantes et futures. La conséquence logique est une meilleure utilisation des ressources tant matérielles que financières. Dans les domaines où le besoin en est ressenti, les structures existantes doivent être examinées quant à leur cohérence et, si nécessaire, des changements, modifications ou nouveaux éléments devront y être apportés afin de remédier à cette situation ».

Un élément qui a certainement contribué à cette situation est le fait que les communes disposent d'une grande liberté d'organiser leur gestion des déchets. A moins que l'ensemble de la gestion des déchets soit assurée par un syndicat ayant une certaine représentativité territoriale, une cohérence avec les modalités de gestion respectivement des communes ou syndicats voisins n'est que rarement donnée.

Etant donné toutefois que la gestion des déchets ménagers et assimilés revient de par la loi aux communes, il est légitime qu'elles revendiquent une certaine liberté au niveau de l'organisation de la gestion des déchets. Encore faut-il mettre en œuvre une stratégie permettant de réduire ce manque de cohérence tout en respectant le souhait de cette liberté.

Au vu de l'expérience passée et dans le souci de tenir compte de l'autonomie communale, le rôle du Gouvernement devrait être celui d'un coordinateur actif. A cet effet, il est proposé d'agir à trois niveaux, à savoir la définition de résultats contraignants, la mise en place d'instruments facultatifs et la réalisation de forums d'échange et de concertation.

- **la définition de résultats à atteindre obligatoirement**

Il s'agit de définir un certain nombre d'éléments qui doivent être contraignants pour les communes et, le cas échéant, les syndicats. De tels éléments peuvent être par exemple la disponibilité générale de collectes sélectives (fréquence, fractions), l'application de taxes conformes au principe du pollueur payeur ou encore des taux de collecte à atteindre pour différentes fractions de déchets valorisants.

Les communes, et le cas échéant les syndicats, sont libres de choisir les moyens et les modalités qu'ils entendent mettre en œuvre pour atteindre ces résultats.

Outre la définition des résultats à atteindre, la mission de l'Etat consiste à faire des recommandations sur les moyens permettant d'atteindre ces résultats.

A ne pas oublier dans ce contexte que la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets impose déjà aux communes un certain nombre d'éléments de gestion des déchets.

- **la proposition et la promotion de mesures concrètes et cohérentes en vue d'une participation facultative**

L'Etat devra jouer le rôle de moteur en vue d'une plus grande cohésion dans la gestion des déchets ménagers.

A l'instar de ce qui a été fait dans le domaine de la gestion des déchets industriels, commerciaux et artisanaux avec l'action « SuperDrecksKëscht fir Betriber », l'Etat pourra initier (ensemble avec des acteurs communaux) des actions ou initiatives auxquelles d'autres communes ou syndicats pourront adhérer sur une base volontaire.

Un exemple pour une telle initiative pourrait être un système commun pour la commercialisation des fractions de déchets collectées sélectivement dans les centres de recyclage.

- **le suivi et la concertation avec les acteurs concernés**

Le Gouvernement est responsable de la définition de la politique nationale de gestion des déchets. Si d'une part il doit définir les objectifs à atteindre de façon obligatoire et instaurer les mécanismes nécessaires à appliquer lorsque ces objectifs ne sont pas atteints, si d'autre part il met en place des instruments facultatifs pour assister les acteurs communaux en vue de la mise en place de structures et de modalités cohérentes au niveau national, il se doit également de mettre en place des structures qui permettent une concertation régulière avec les responsables locaux.

En application des dispositions de l'article 17, paragraphe 8 de la loi du 17 juin 1994, un conseil de coordination a été instauré. Ce conseil ne regroupe cependant que le Ministère de l'Environnement, le Ministère de l'Intérieur et les syndicats intercommunaux ayant comme objet la gestion des déchets ménagers, encombrants et assimilés. Au vu des expériences passées, le fonctionnement et les missions de ce conseil de coordination devront être revues afin de lui donner une plus grande efficacité.

A côté du conseil de coordination, il est envisagé de mettre en place des assises de la gestion des déchets ménagers, encombrants et assimilés. A ces assises pourraient participer tous les acteurs concernés tant du milieu gouvernemental que communal ou même privé. Ces assises pourraient se réunir par exemple une fois tous les deux ans, cela afin de faire le point sur l'évolution de la gestion des déchets ménagers, encombrants et assimilés au Luxembourg, de présenter les résultats obtenus par les différentes mesures et de définir, le cas échéant, les orientations générales futures.

Ces mesures pourraient être concrétisées dans le cadre de la révision du nouveau plan général de gestion des déchets.

En matière de politique de l'eau dans le domaine des crues et inondations, une tendance s'est manifestée au sein de la Commission spéciale pour le passage vers une stratégie nationale à mettre en œuvre au plan régional et local. En fait, la Commission spéciale estime que les communes concernées par des crues et inondations ne devraient pas en supporter seules les coûts du simple fait que le cours d'eau traverse ou longe leur territoire. En ce qui concerne le financement des mesures anti-crues, la Commission spéciale avance l'idée que l'Etat devrait prendre l'initiative alors que les communes contribueraient suivant le modèle allemand où elles ne participent qu'à raison de 10% aux coûts des travaux.

Quelle est la position du Gouvernement face à cette proposition ?

Une stratégie globale et nationale de gestion des risques d'inondation sera mise en œuvre par le biais du projet de loi-cadre sur l'eau. La directive relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation adoptée le 18 septembre 2007 envisage la mise en œuvre d'un programme de mesures pour le 22 décembre 2015 au plus tard. Cette directive qui sera transposée en droit national au plus tard fin 2009, prévoit notamment l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan (national) de gestion des risques d'inondation qui comprend outre une analyse préliminaire des risques, l'élaboration d'une cartographie pertinente des zones inondables, ainsi que la mise en œuvre d'un programme de mesures.

Les projets de prévention des crues et de gestion des risques d'inondation des communes ont bénéficié jusqu'à présent d'un subside étatique de 50% pour ce qui concerne les travaux et de 80%

pour ce qui concerne les études. L'augmentation des taux d'aide par l'Etat jusqu'à raison de 90% risque d'avoir des répercussions négatives au niveau de la coopération intercommunale et de la coopération entre l'Etat et les communes étant donné qu'une telle politique pénaliserait pour ainsi dire les communes qui ont d'ores et déjà mis en œuvre des mesures de prévention anti-crues afin d'assurer la protection de leurs citoyens.

En application du principe de l'autonomie communale toute initiative en la matière revient aux communes. Le rôle des instances étatiques, en l'occurrence l'Administration de la gestion de l'eau, consiste à conseiller les communes et à coordonner les actions envisagées, afin d'assurer ainsi la cohérence des mesures prises au niveau de chaque bassin versant. L'Etat assure en outre la concertation avec les autres Etats riverains de la Moselle et de la Chiers pour ce qui concerne respectivement les bassins du Rhin et de la Meuse.

Finalement, il y a lieu de citer dans ce contexte la future cellule de prévision des crues, une plateforme regroupant les services étatiques compétents en vue de gérer au mieux les informations en situation de crue.

Dans le domaine de la protection de la qualité de l'eau, la Commission spéciale estime que chaque producteur d'eau a une responsabilité en matière de protection préventive. C'est ainsi qu'elle juge nécessaire que la prévention par les syndicats doit devenir un élément essentiel de la politique de l'eau au Luxembourg. Un consensus existe également au sein de la Commission spéciale pour résoudre la problématique des forages et captages privés non contrôlés ainsi que la question de la garantie de la protection de la nappe phréatique ou encore la désignation de zones de protection. Ces questions, et encore d'autres, doivent trouver leur réponse dans une politique définie au niveau national s'imposant dans les différents domaines face aux différents acteurs.

Quels sont les projets du Gouvernement dans ce domaine ?

La politique préconisée par le Gouvernement est clairement celle de la valorisation des ressources locales afin d'éviter que l'approvisionnement en eau potable à l'échelle nationale ne dépende d'une solution centralisée et ne devienne par ce fait vulnérable. Une priorité absolue doit donc être accordée au développement d'une politique de préservation à long terme des ressources communales en eau potable. Le projet de loi-cadre sur l'eau, actuellement en discussion à la Commission des Affaires intérieures de la Chambre des Députés, concrétise la protection préventive de ces ressources par la mise en place de zones de protection et de programmes de mesures en y associant également le secteur agricole. Cette gestion préventive anticipe la protection de la nappe phréatique plutôt que de corriger ex-post les pollutions anthropogéniques par un traitement correctif et onéreux. Dans ce contexte, il est indispensable que les autorités communales participent activement à la protection de leurs ressources en eau et aux programmes de coopération, une coordination des mesures étant assurée par l'Administration de la gestion de l'eau en concertation avec les acteurs concernés, en l'occurrence le secteur agricole.

Aussi, la préservation à long terme des ressources en eau implique-t-elle leur gestion quantitative. Afin d'éviter que les réserves en eau souterraine soient exploitées au-delà de leur capacité de renouvellement, le projet de loi-cadre sur l'eau prévoit des instruments permettant la surveillance des multiples prélèvements publics et privés dans les nappes phréatiques. Le régime des autorisations en matière de protection de l'eau qui sera renforcé par ledit projet de loi interdit tous les prélèvements privés et publics ne disposant pas d'autorisation.

La Commission spéciale considère que le domaine de l'alimentation en eau potable nécessite encore quelques clarifications. Dans ce contexte, elle estime qu'une place importante doit être accordée à l'autonomie communale dans le domaine de l'extraction et de la production de l'eau. Néanmoins, elle se pose la question du rattachement à une autre structure pour garantir l'approvisionnement en eau en cas de défaillance du système primaire d'une commune. Elle est d'avis que les communes dites « autonomes » devraient être incitées à rejoindre l'un des syndicats afin de pouvoir garantir à leurs résidents une plus grande sécurité de l'approvisionnement en eau potable. Enfin, les taxes communales concernant

l'approvisionnement en eau devraient être harmonisées au niveau national et s'orienter au coût réel du service offert, ouvrant la voie à un prix de l'eau unique.

Quelle est l'opinion du Gouvernement face aux vues de la Commission spéciale ?

En ce qui concerne l'approvisionnement à partir d'un seul syndicat, le Gouvernement tient à préciser qu'une telle solution d'appoint ne sera envisagée que si les ressources locales de valeur sont entièrement épuisées et ne suffisent plus à satisfaire les besoins supplémentaires générés par la croissance élevée de la population résidente et si toutes les mesures de gestion durable des ressources d'eau n'ont pas abouti à une réduction de la demande. Dans une optique d'économie d'échelle, un syndicat national du type Etat-communes pourrait néanmoins assumer certaines activités communes. Dans ce contexte, il y a lieu de citer entre autres les travaux de laboratoires et la mise en place d'une centrale d'achat commune.

Par le biais d'un régime de subsides et par la réalisation d'études stratégiques, le Gouvernement encourage activement les mesures qui aboutissent au renforcement de la collaboration intercommunale dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable, et ce particulièrement dans les régions où les communes disposent de ressources propres (région comprise entre Luxembourg et Echternach). Il s'agira essentiellement d'étendre et d'interconnecter les réseaux en place dans l'intention primaire de sécuriser le service de distribution en créant des solutions de substitution intercommunales.

En vue de la réalisation de ses objectifs environnementaux, la directive 2000/60/CE établit les bases de la tarification selon le principe de récupération des coûts des services liés au cycle urbain de l'eau, conformément aux principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur, éléments-clefs de la politique tarifaire qui ont été repris au niveau du projet de loi 5695. Dans ce même contexte, le Gouvernement a institué un groupe de travail Etat/communes ayant pour but l'élaboration d'un nouveau mode de calcul du prix de revient. L'idée du projet de loi-cadre sur l'eau est l'instauration d'une politique tarifaire harmonisée au niveau national qui devra permettre de calculer les coûts des services liés au cycle urbain de l'eau selon les mêmes méthodes dans chaque commune. Ce prix présentera forcément des différences en fonction des investissements réalisés par les autorités communales ainsi que des conditions géographiques.

Le principe de l'autonomie communale implique que les infrastructures d'approvisionnement en eau potable de même que d'évacuation des eaux urbaines relèvent de la responsabilité exclusive des communes, avec toutes les obligations que cela comporte. La facturation du prix de revient de l'eau se fera au niveau communal.

Un des leviers essentiels d'une maîtrise de l'évolution du prix de l'eau potable est la mise en place d'outils de gestion prévisionnelle de l'eau. Ces outils sont nécessaires afin que les autorités communales puissent rationaliser les investissements futurs affectés aux projets de construction ou de renouvellement. D'autre part, la maîtrise du prix de l'eau potable passe par une priorité accordée à la protection des ressources. Chaque collectivité doit donc développer dès à présent une politique de préservation à long terme de ses ressources en eau potable dans une perspective de développement durable.

La politique en matière d'assainissement fait également l'objet d'un consensus et notamment en ce qui concerne le regroupement de toutes les communes dans un des grands syndicats existants (ou à créer) et la mise en place éventuelle d'une structure superposée (syndicat mixte Etat-communes). Pour certains un regroupement intercommunal, le cas échéant forcé, donne déjà satisfaction.

La Commission spéciale se prononce pour la mise en place d'une gestion centralisée du cycle de l'eau sous la responsabilité de l'Etat.

Est-ce que le Gouvernement partage ces opinions de la Commission spéciale ?

En ce qui concerne le regroupement de toutes les communes dans un des grands syndicats existants, il y a lieu de mentionner que cette vue correspond tout à fait à la politique poursuivie par le

Gouvernement depuis 1991 en promouvant la mise en place de 5 grands syndicats intercommunaux (Nord, Ouest, Centre, Est, Sud), cela en fonction de la situation géographique des bassins versants. Dans un souci d'efficacité, il convient de mentionner qu'une partie des syndicats qui existent à ce stade, en l'occurrence, le SIDEN, le SIDERO et le SIDEST récemment créé présentent la masse critique permettant une exploitation moderne, efficace et optimisée des installations de collecte et de dépollution par du personnel spécialisé en la matière. Pour ce qui concerne la situation au Sud avec les 3 syndicats SIACH, SIVÉC et STEP et les alentours de la capitale où les communes avoisinant Luxembourg-ville déversent leurs eaux dans les stations d'épuration de cette dernière sans être impliquées dans une structure de gestion, un rapprochement menant à une réduction des structures actuellement présentes s'imposerait dans ce contexte.

La répartition des communes au niveau de 5 syndicats permettra de garder une certaine équité entre ces 5 syndicats en ce qui concerne respectivement l'ordre de grandeur de la dépollution réalisée et la surface desservie. Une telle situation incite une certaine concurrence mutuelle qui sera un des garants d'un taux qualité/prix de haut niveau tant pour les infrastructures que pour leur gestion opérationnelle. Une telle organisation constituera pour ainsi dire une barrière inhérente à la privatisation du secteur à niveau national.

Rappelons encore que le principe de l'autonomie communale implique qu'au niveau de chaque syndicat les infrastructures de collecte et d'évacuation des eaux urbaines relèvent de la responsabilité exclusive des communes, avec toutes les obligations que cela comporte. Il est donc évident que la facturation du prix de revient de l'eau se fera au niveau communal. Tout comme au niveau de l'eau potable, ce prix présentera forcément des différences en fonction des investissements réalisés par les autorités communales ainsi que des conditions géographiques.

Pour ce qui est du regroupement forcé des communes autonomes au niveau de l'assainissement dans un des syndicats précités, le Gouvernement est d'avis que cette approche est à considérer comme avantageuse afin de mettre en œuvre cette réorganisation structurale avec la cohérence requise.

Quant à la proposition d'une gestion centralisée du cycle urbain de l'eau sous la responsabilité de l'Etat il y a lieu de rappeler que la loi-cadre de l'Administration de la gestion de l'eau confère à l'administration la coordination de la planification des travaux de collecte et de dépollution des eaux résiduaires urbaines ainsi que la surveillance de l'exécution. Il est impératif de garder une séparation nette entre la gestion opérationnelle au niveau communal respectivement syndical et l'autorité de contrôle placée au niveau étatique, conformément aux obligations communautaires. La création d'un syndicat unique risquerait de conduire à une situation de monopole non avantageuse, ni pour les consommateurs-bénéficiaires des services ni pour l'autorité de contrôle.

L'Etat pourrait toutefois créer une structure syndicale, le cas échéant mixte, superposée aux syndicats actuels qui s'occuperait des charges communes comme par exemple les travaux d'analyse dans un laboratoire commun, la gestion des boues d'épuration, la gestion d'un parc de matériel très spécifique ou encore la gestion d'un stock de pièces de rechange.

L'idée de l'introduction d'une taxe de rejet en matière d'assainissement des eaux usées qui inclut le principe du pollueur-payeur est également accueillie favorablement par la majorité des membres de la Commission spéciale.

Est-ce que le Gouvernement partage cette approche de la Commission spéciale ?

En ce qui concerne l'introduction d'une taxe de rejet, il y a lieu de rappeler les dispositions de l'article 8 (3) du projet de loi-cadre sur l'eau qui fait notamment appel au principe du pollueur-payeur tout en tenant compte des coûts pour l'environnement, conformément aux dispositions de l'article 9 de la Directive-cadre sur l'eau (Directive 2000/60/CE).

Energies nouvelles et renouvelables

Quelle est la position du Gouvernement face aux initiatives des communes dans le domaine des sources alternatives d'énergie ?

S'il estime qu'il est légitime que les communes prennent des initiatives dans le domaine des sources alternatives d'énergie, quelles devront être ces initiatives et quels sont les moyens qu'il entend procurer aux communes pour leur permettre de réaliser ses objectifs ? Le Gouvernement entend-il fixer les missions éventuelles des communes en matière d'énergie par la voie d'une loi ?

Il est utile de rappeler d'abord que le Protocole de Kyoto mentionne des exemples de politiques et de mesures possibles d'appliquer et d'élaborer dans les pays-parties et quelques-uns des domaines y énumérés concernent ou peuvent concerner des activités communales. Il est entendu que lors de l'exécution de leurs missions les communes doivent tout mettre en œuvre pour respecter les engagements inscrits dans ce protocole, par exemple en ce qui concerne les méthodes durables de gestion forestière, l'utilisation accrue de sources d'énergie renouvelables dans le cadre de projets communaux (réalisation de bâtiments communaux, travaux d'équipements publics), la gestion des déchets.

La plupart des mesures prévues dans le 1^{er} plan d'action en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre « *Changement climatique : Agir pour un défi majeur !* », adopté par le Conseil de Gouvernement en date du 28 avril 2006, sont agencées autour de deux considérations :

- limiter la dépendance des énergies fossiles, notamment en accélérant leur remplacement par les énergies renouvelables, en particulier pour ce qui concerne la production d'énergie thermique ;
- rechercher les économies d'énergie, entre autres en augmentant l'efficacité énergétique.

Le plan d'action prévoit la création d'une structure centralisée pour couvrir l'information, le conseil et la formation dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des énergies renouvelables. Le but étant de créer un véritable réseau avec les communes et les organisations œuvrant dans le domaine du conseil-énergie.

Il y a lieu de constater toutefois que de plus en plus les communes s'engagent dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie ainsi que des énergies renouvelables. Depuis des années déjà, le Ministère de l'Environnement a mis en place un régime d'aides financières pour les communes qui réalisent des projets dans ce domaine, et ce dans le cadre du fonds pour la protection de l'environnement (**Annexe 1** Tableau des subsides imputés au Fonds pour la protection de l'environnement alloués aux communes et syndicats de commune pour l'année 2006.). Il s'agit essentiellement des projets suivants :

- bâtiments communaux ou intercommunaux construits selon les critères « à basse consommation énergétique » ;
- installations de cogénération et réseaux de chaleur ;
- installations techniques fonctionnant avec des énergies renouvelables (collecteurs solaires thermiques, installations photovoltaïques, pompes à chaleur,...) ;
- concepts énergétiques.

Les communes bénéficient des tarifs spéciaux introduits par le règlement grand-ducal du 14 octobre 2005 1) concernant la fourniture d'énergie électrique basée sur les énergies renouvelables et 2) modifiant le règlement grand-ducal du 30 mai 1994 concernant la production d'énergie électrique basée sur les énergies renouvelables ou sur la cogénération.

Certaines communes ont montré par des actions concrètes qu'ils peuvent être un acteur important dans la mise en application concrète de mesures d'efficacité énergétique et d'installations sur base des énergies renouvelables. Ils ont pu donner une importante impulsion au niveau de leurs populations locales en montrant le bon exemple.

Une des questions clés a été et est toujours de déterminer si des projets dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique relèvent de l'intérêt communal et/ou de l'intérêt général. Vu les engagements pris à l'horizon 2020 par les Etats membres au niveau de l'Union Européenne au niveau de la production d'énergie électrique basée sur les énergies renouvelables, il

est du moins concevable qu'on est ici confronté à un intérêt général. Reste à définir si on peut y déduire un intérêt communal. De toute façon, les communes pourront le cas échéant aider l'Etat à mettre en œuvre un politique nationale en la matière.

Afin de pouvoir développer des missions communales éventuelles dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, il s'avère indispensable de procéder à une structuration des actions possibles:

1. Les énergies renouvelables peuvent être classifiées comme suit:
 - a. Applications Chaleur (« Renewable Energy heat » (REN-H))
 - b. Applications Electricité (« Renewable Energy electricity » (REN-E))
 - c. Transport (« Renewable Energy transport » (REN-T))

2. Au niveau de l'efficacité énergétique (EE), une structuration sectorielle s'impose:
 - a. Secteur privé
 - b. Secteur public
 - c. Secteur PME
 - d. Secteur Industries

En ce qui concerne les énergies renouvelables, il y lieu de donner aux communes des possibilités pour la réalisation, sous leur propre responsabilité, de projets renouvelables au niveau de leur patrimoine communal. Des applications REN-E et REN-H se réalisent notamment dans le domaine des bâtiments communaux, de l'éclairage public et au niveau de la gestion d'infrastructures eau et/ou autres. Des applications REN-T pourront se réaliser notamment dans la gestion des parcs de véhicules (voitures de service ou transport public).

La mise en œuvre de politiques au niveau des REN-E et REN-H s'avère peu problématique pour toutes les applications REN-E et REN-H qui sont directement liées à une propriété communale, dont notamment des bâtiments (installation d'une centrale photovoltaïque, de chaudières biomasse, d'une micro-cogénération biomasse, ...). C'est principalement dans ce domaine que des communes peuvent contribuer au développement des énergies renouvelables à Luxembourg afin de pouvoir remplir les engagements pris par le Luxembourg au niveau européen et donner en même temps un bon exemple à leurs citoyens.

La mise en œuvre de technologies REN-E et REN-H s'avère plus difficile si la réalisation d'un projet REN-E ou REN-H est directement liée à une activité commerciale. Au niveau des REN-H, il s'agit ici notamment de projets de distribution de chaleur via réseau de chauffage urbain ou de projets biomasse avec injection dans le réseau de gaz naturel. Dans le domaine des REN-E, il s'agit de projets produisant de l'électricité à partir de l'énergie éolienne, de la biomasse, du biogaz et de l'énergie solaire à grand style dont l'électricité est injectée dans le réseau public.

En ce qui concerne la réalisation concrète de tels projets, il est clair que les communes peuvent être un catalyseur important pour que de tels projets soient réalisés. Ce sont les communes qui sont le plus près et les plus informés du développement urbain et économique sur leur territoire et qui peuvent ainsi identifier les besoins infrastructurels et le cas échéant les possibilités d'un recours aux énergies renouvelables.

Au cas où un intérêt communal ne pourra pas être justifié, il serait au moins nécessaire de créer un cadre permettant aux communes la possibilité d'initier de tels projets tout en recourant par exemple à des mécanismes de tiers-investisseur ou de tiers-exploitant, connu généralement sous le terme « Contracting ».

En ce qui concerne les aides financières accordées aux communes, le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de l'Environnement sont en train d'élaborer une circulaire indiquant les projets susceptibles d'être subsidiés avec les critères et lignes directrices à respecter. Ceci devrait clarifier certains points, du moins en ce qui concerne le régime d'aides. Toutefois, il est clair que dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de l'utilisation des énergies renouvelables la question de la répartition des charges entre l'Etat et les communes se pose. Les questions à résoudre : Quel rôle les communes peuvent-elles jouer dans le domaine de la production de chaleur ou d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables ou d'énergie alternatives ? Comment la coopération entre sociétés

privées et communes peut-elle être réglée ? Qu'en est-il de l'imposition des communes en cas d'activité commerciale ?

En tout cas, dans le domaine de la protection du climat, et afin d'atteindre nos objectifs de réduction de 28% de nos émissions de gaz à effet de serre et de 5,7% d'électricité à partir des énergies renouvelables, l'intérêt national et l'intérêt communal devraient se confondre avec l'intérêt général. L'autonomie communale est de principe et devrait être interprétée de manière large dans le domaine des énergies nouvelles et renouvelables. Ainsi, le Gouvernement est convaincu, non seulement de la légitimité des initiatives communales et intercommunales dans le domaine de l'énergie, mais aussi de la nécessité de promouvoir activement ces initiatives dans un cadre légal et réglementaire adapté.

La question relative au rôle des communes dans le domaine des énergies nouvelles et renouvelables est également à examiner dans le contexte des activités commerciales à permettre, le cas échéant, aux communes. Vu le rôle légitime des communes dans le domaine de la promotion des énergies nouvelles et renouvelables, il y a lieu de réfléchir sur la mise en place d'un cadre, le cas échéant par le biais d'une modification de la législation existante, à l'intérieur duquel les communes pourraient mettre en œuvre des activités, même commerciales, pour réaliser les engagements contractés dans le contexte du Protocole de Kyoto. Au sujet des activités commerciales à exercer par les communes, il est renvoyé aux réponses fournies aux questions relatives à l'activité commerciale des communes sous le point 3 « La coopération des communes » ci-après.

Infrastructures dans le domaine du sport, de la culture, du tourisme, du troisième âge, des enfants et de la jeunesse

Lors de ses diverses discussions la Commission spéciale s'était clairement prononcée en faveur de l'élaboration de plans sectoriels en matière d'infrastructures, pour en garantir une mise à disposition rationnelle et efficiente.

Dans la réponse de Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire au nom du Gouvernement, en date du 30 novembre 2006 (**Annexe 2** Lettre de M. le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire à M. le Premier Ministre en réponse à la lettre du 14 mars 2006 de M. le Président de la Chambre des Députés), il fut renvoyée à la décision du Gouvernement, suite à l'abandon de la proposition de créer un fonds de dotation à l'équipement communal, de redéfinir, respectivement de définir des critères d'allocation des aides et subsides des différents départements ministériels aux communes afin de tenir explicitement compte de la dimension territoriale dans l'allocation de subsides étatiques. Des commissions interdépartementales à créer ou à réorganiser sont appelées à aviser à l'avenir les planifications correspondantes pour insérer de la sorte la dimension territoriale dans les prises de décision ministérielles respectives. A cette fin, il fut notamment décidé d'associer un représentant du département de l'Aménagement du Territoire aux travaux des commissions interdépartementales. Signalons, dans ce contexte, que des travaux dans l'esprit de cet échange de lettres sont actuellement en cours avec le Département des Sports. Les résultats de ces travaux constitueront en quelque sorte un projet-pilote pour les autres départements ministériels concernés.

Le Ministre des Sports insiste à ce que la compétence d'attribution des subsides reste entre les mains du ministre du ressort puisque la transparence quant à l'ensemble des subsides touchés par une commune donnée est garantie à travers le système de comptabilité SAP de l'Etat.

Etant donné que le département de l'Aménagement du Territoire est désormais représenté au sein des commissions interdépartementales précitées, il convient, d'attendre les travaux de ces commissions et de décider ensuite, à la vue du nécessaire état des lieux et des analyses liées, s'il y a lieu ou non de procéder à l'élaboration de plans directeurs sectoriels pour les infrastructures dans le domaine du sport, de la culture, du tourisme, du troisième âge, des enfants et de la jeunesse. En effet, il n'est à ce stade pas certain que cet effort non négligeable soit justifié dans tous les domaines concernés.

Dans le domaine du tourisme, par exemple, la réalisation de plans sectoriels ne s'impose pas nécessairement. A l'heure actuelle, le Gouvernement laisse à ses partenaires communaux la responsabilité des décisions et des choix tout en orientant ceux-ci en cas de besoin. La politique

gouvernementale en matière de tourisme se base depuis 1973 sur les besoins du secteur touristique, public et privé. La programmation pluriannuelle a concrètement trouvé sa réalisation dans l'exécution de plans quinquennaux successifs. Dès le début, la part prépondérante des fonds était réservée au subventionnement de projets d'équipement de l'infrastructure touristique réalisés par les communes et syndicats de communes. Cette manière de procéder a fait ses preuves dans le passé. Une étude d'impact réalisée par l'ETI en 2001 constate en effet que, grâce aux aides accordées dans le cadre des différents programmes quinquennaux, l'offre en infrastructures touristiques a atteint un niveau de qualité international. Le programme actuel de l'infrastructure touristique, arrêté par règlement grand-ducal du 31 mars 2003, peut être modifié ou complété au cours de la période visée en fonction des besoins, des priorités ou des disponibilités financières des communes. A titre exceptionnel et sur proposition motivée du Ministre ayant le tourisme dans ses attributions, le Gouvernement peut octroyer des aides spéciales au cas où la création d'infrastructures touristiques régionales s'impose et que les moyens financiers des autorités locales sont insuffisants, ou si la création des infrastructures à réaliser présente un intérêt national.

Au niveau des infrastructures sportives, en contrepartie, la mise au point d'un plan sectoriel est indiquée. Il est cependant important de garder une certaine souplesse (monitoring) pour répondre à des besoins réels et parfois urgents qui trouvent leur origine dans l'évolution démographique ou au niveau des besoins de la population scolaire et sportive.

En ce qui concerne ensuite les infrastructures existantes dans les domaines – troisième âge, enfance, jeunesse – il y a lieu de noter que les projections 2005-55 du STATEC prévoient un accroissement considérable du nombre de personnes âgées au Grand-Duché du Luxembourg. Dans les scénarios actuels, le nombre des personnes âgées de plus de 75 ans serait multiplié par 2,7 entre 2005 et 2055, celui des 85 ans et plus par 6. Les conséquences de ces évaluations se traduisent par des besoins nouveaux en matière de soins et d'encadrement. A noter que le Ministère de la Famille et de l'Intégration, en ce qui concerne les nouvelles constructions, transformations et rénovations de Centre intégrés pour personnes âgées, Maison de soins et Centres de jours, a travaillé en 2006 sur 39 projets. Le nombre de lits concernés est de 1963 unités et le nombre de chaises est de 405 unités. La situation détaillée peut être retracée sur le tableau figurant sous **l'annexe 3**.

Au niveau des maisons relais pour enfants, le besoin en structures est estimé pour les prochaines années à plus ou moins 34.000 places, cela au vu du nombre d'enfants domiciliés au Grand-Duché du Luxembourg et vu l'expérience des structures d'accueil en place. En 2006, le nombre de maison relais bénéficiant d'une convention avec le Ministère de la Famille et de l'Intégration s'est élevé à 92 (en 2007 :96) dont :

- 18 gérés par des asbl ;
- 18 gérés par des syndicats intercommunaux ;
- 70 gérés par des administrations communales.

Les 92 maisons relais pour enfants conventionnées comptent actuellement 10.247 places (11.179 en 2007, 13.737 en 2008 et 16.242 en 2009) à répartir sur 188 unités (antennes locales - 203 antennes en 2007).

Finalement, il est important de signaler dans le contexte de la planification des infrastructures que le Ministère des Travaux publics a entamé une collaboration avec la Direction de l'Aménagement du territoire afin de mieux aligner à l'avenir sa planification pluriannuelle des équipements publics, ne faisant jusqu'ici pas l'objet d'un plan directeur sectoriel, sur le système des lieux centraux de l'aménagement du territoire.

La Commission spéciale voudrait savoir si le Gouvernement dispose de l'inventaire de toutes les infrastructures existantes dans ces domaines et dans quel délai des plans sectoriels et régionaux sur les infrastructures futures pourront lui être fournis.

Le Gouvernement entend-il spécifier par écrit à l'avenir les critères à la base de la création de telles infrastructures ?

Pour ce qui est de l'inventaire de toutes les infrastructures existantes dans les domaines susmentionnés, la Direction de l'Aménagement du Territoire est en train de compléter les bases de données de son système d'information géographique.

Toutefois, la Direction de l'Aménagement du Territoire dispose déjà à l'heure actuelle d'un certain nombre d'informations pour les domaines précités. Les inventaires relatifs aux différents types d'infrastructures sont stockés dans des bases de données géographiques. Chaque infrastructure est géoréférencée, c.-à-d. que sa position exacte dans l'espace est connue. Ceci permet non seulement des représentations sous forme de cartes et de plans (allant d'une cartographie d'ensemble jusqu'à un plan de détail), mais offre également des possibilités d'analyses approfondies (calcul de distances, calcul des aires d'attraction, aires de chalands, adéquation entre l'offre et la demande, etc.). A côté du positionnement exact, les bases de données renseignent sur des informations attributaires qui varient en fonction du domaine en question.

Les inventaires des infrastructures actuellement disponibles sont détaillés ci-dessous.

Domaine du sport :

Le département des Sports dispose d'un inventaire des infrastructures sportives existantes répertoriées dans les catégories suivantes : piscines, halls omnisports, stades multisports, terrains de football, terrains et halls de tennis. Cet inventaire, qui reste à cartographier, est réalisé en étroite collaboration avec le département de l'Aménagement du Territoire. Sur la base de cet inventaire les besoins sont déterminés par référence aux critères de l'aménagement du territoire tels que la population, le type de population, l'évolution de la population, les associations sportives en place et les disciplines pratiquées ou susceptibles de le devenir, ou encore les infrastructures scolaires voire routières en cours de planification ou de réalisation. Les plans directeurs à venir seront dès lors réalisés à la lumière de l'inventaire très détaillé des infrastructures actuellement en place.

En outre, une étude sur les piscines couvertes au Luxembourg a déjà été réalisée par le département de l'Aménagement du territoire conjointement avec le département des Sports (**Annexe 4** Adéquation spatiale des équipements publics : Application à une étude de cas : Les piscines au Grand-Duché de Luxembourg) L'objectif de ce document est, tout d'abord, de connaître l'état actuel de l'adéquation spatiale entre l'offre et la demande pour, ensuite, parvenir à intégrer des dimensions territoriales en adaptant la typologie des infrastructures publiques à la hiérarchie territoriale luxembourgeoise. Cette étude permet finalement de proposer des critères d'aménagement conformes aux directives du Programme Directeur et qui pourront être utilisés pour justifier la décision de créer, de maintenir ou éventuellement de supprimer certains équipements sportifs. Des études du même type sont en cours d'élaboration dans le domaine des halls sportifs.

En ce qui concerne les critères pour décider la création de nouvelles infrastructures, le Gouvernement tient à préciser que, sur un plan local et régional, les aménagements futurs en matière d'infrastructures sportives seront guidés par les deux idées directrices suivantes, à savoir la modernisation ou rénovation des infrastructures existantes, d'une part, et la réalisation de certaines installations nouvelles, d'autre part.

Sur le plan national, les infrastructures sportives nouvelles à réaliser seront décidées au vu des besoins réels et spécifiques des différentes disciplines sportives ainsi que dans le contexte bien précis du plan sectoriel « Lycées ». Par ailleurs, le département ministériel des Sports entend se faire guider dans une large mesure par les recommandations formulées dans le rapport spécial du 15 décembre 2005 de la Cour des Comptes relatif au contrôle des programmes quinquennaux d'équipement sportif. Ainsi, une priorité est accordée, ensemble avec la loi devant autoriser le 9^e programme quinquennal, à la révision du règlement grand-ducal du 13 mars 1992 fixant les modalités de l'aide financière de l'Etat en faveur des projets d'équipement sportif subventionnés dans le cadre des programmes quinquennaux d'équipement sportif.

Domaine de la culture :

Une base de données recense les informations relatives aux infrastructures qui se prêtent à des activités culturelles. Elle se fonde sur une étude récente du Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

La réalisation des infrastructures culturelles en question émanent d'une initiative communale.

De nombreuses demandes introduites auprès du département de la Culture concernent l'aménagement de centres polyvalents de nature socioculturelle, avec ou non des infrastructures plus spécialisées telles que p.ex. locaux pour enseignement musical, bibliothèques, etc. Un lieu de rassemblement pour les habitants de tout village devait faire partie de l'équipement de base qu'une commune doit mettre à disposition de sa population sans co-financement financier par l'Etat dans le chef du Ministère de la Culture. Ce dernier, qui de toute façon n'a considéré éligible à une contribution que les parties servant à un usage culturel, ne subventionnera plus que des aménagements spécifiques servant un intérêt culturel prononcé et spécifique. Des exceptions à ce principe pourront être accordées par le Conseil de Gouvernement pour des raisons d'équité entre communes.

L'allocation d'une aide financière s'orientera suivant le caractère local ou régional de l'infrastructure avec un pourcentage différent de financement y associé, ainsi qu'un plafond supérieur pour la contribution étatique. Des demandes rétroactives sont exclues. Toute demande sera soumise à l'application de critères de péréquation.

Ces critères seront appliqués à toutes les demandes pendantes, qu'elles remontent à 2004 en ayant reçu un accusé de réception les déclarant éligibles, ou qu'elles soient postérieures à 2004.

Des projets ou infrastructures qui présentent un intérêt national ou répondent à un déficit au niveau national pourront être traités au cas par cas. Les critères énoncés pourront ne pas s'appliquer à des infrastructures uniques ou à caractère archéologique, historique dont la mise en valeur doit suffire à d'autres considérations et critères et ne pourront que difficilement rentrer dans une planification régionale.

Domaine du tourisme :

Le département du Tourisme dispose d'un inventaire détaillé de toutes les infrastructures touristiques existantes. En matière de critères à la base de la création de telles infrastructures tant la loi ayant pour objet d'autoriser le Gouvernement à subventionner l'exécution d'un programme quinquennal d'équipement de l'infrastructure touristique que les règlements grand-ducaux y relatifs définissent les critères de même que les taux d'intervention pour la création d'infrastructures touristiques.

Domaine du troisième âge :

- Centres intégrés pour personnes âgées : adresse et nombre de lits
- Maisons de soins : adresse et nombre de lits
- Logements encadrés pour personnes âgées : adresse et nombre de lits
- Centres psycho-gériatriques : adresse
- Services Aide et Soins à domicile : adresse

Domaine des enfants et de la jeunesse :

- Crèches : adresse, capacité d'accueil, gestionnaire
- Garderies : adresse, capacité d'accueil, gestionnaire
- Maisons Relais : adresse
- Maisons de jeunes : adresse
- Chalets scouts : adresse

Une répartition géographique des centres intégrés pour personnes âgées, des maisons de soins, des maisons relais, des maisons de Jeunes et des internats est illustrée sur les cartes annexées (**Annexe 5)**

En ce qui concerne les critères à la base de la création de telles infrastructures, il est dans la logique de la lettre de Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire au nom du Gouvernement, en date du 30 novembre 2006 (**Annexe 2)**, de spécifier par écrit ces critères au fur et à mesure de leur définition.

D'une manière générale **l'annexe 6 (Inventaire des infrastructures de l'Etat dans le domaine de la culture, de l'enfance, de la jeunesse, du sport et du 3^{ème} âge)** informe sur l'inventaire de toutes les infrastructures existantes dans les domaines du sport, de la culture, du tourisme, du troisième âge, des enfants et de la jeunesse qui tombent sous la compétence de la Division de la Gestion du Patrimoine de l'Administration des Bâtiments publics.

En ce qui concerne les critères à la base de la création de nouvelles infrastructures, il est important de signaler que le Conseil de Gouvernement a approuvé dans sa séance du 29 avril 2005 une proposition sur l'optimisation du suivi financier des grands projets d'infrastructure au niveau de la programmation, de la conception, de la réalisation et de la procédure législative qui dispose plus particulièrement que la « *décision de principe en faveur d'un projet donné devrait se faire par référence à des critères précis relatifs au type et au degré d'équipement nécessaires pour répondre aux besoins actuels et futurs de la population. Elle devra par ailleurs se référer à la politique de localisation du gouvernement telle qu'elle ressort des documents stratégiques élaborés en la matière (Programme directeur de l'Aménagement du Territoire et IVL)...* »

Les tâches qui devront être accomplies en vue de l'établissement d'une grille de référence objective pour les grands projets d'infrastructure sont les suivantes :

- Description du degré d'équipement actuel par référence à des standards d'équipement précis ;
- Clarification des besoins futurs compte tenu à la fois des dits standards et de la politique de localisation de l'aménagement du territoire ;
- Définition de critères de sélection acceptés par tous les départements en vue de déterminer l'éligibilité et le degré de priorité d'un équipement individuel (p.ex. enveloppe budgétaire disponible pour un certain type d'équipements publics, coût d'entretien prévisible, degré d'utilisation, possibilité de créer des synergies avec des équipements existants...);
- Etablissement par référence à ces critères, d'un listing complet de projets à réaliser, ceci dans une perspective pluriannuelle ;
- Traduction de ce listing en termes de planification financière pluriannuelle compte tenu évidemment des ressources disponibles ;
- le cas échéant – c'est à dire en cas de désaccord d'un département ministériel - approfondissement de cet exercice par une analyse coût efficacité portant sur un projet individuel ;
- Définition des priorités par département.

La note approuvée par le Conseil a en outre précisé les interventions à prévoir. Il s'agit de :

- l'analyse du degré d'équipement actuel par un ou des experts mandatés par le MTP ;
- la proposition de standards d'équipement et de critères de sélection par un ou des experts mandatés par le MTP ;
- la mise en place d'un groupe de travail interministériel (+ IGF) qui sera chargé d'accompagner le travail des experts ;
- l'approbation des standards et critères par le conseil de gouvernement;
- la mise à disposition de ces standards et critères à la CAC en vue de l'application à des projets concrets.

Le Ministère des Travaux Publics est en contact avec un expert universitaire qui lui soumettra sous peu une proposition d'étude destinée à concrétiser la démarche précitée.

Le Gouvernement dispose-t-il d'une table des engagements financiers de l'Etat à l'égard des communes en matière d'infrastructures ?

Chaque département ministériel dispose de la table des engagements financiers relevant de ses domaines de compétences. Les tableaux des aides financières du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire du département de l'Intérieur aux communes sont joints (**Annexe 7** Tableaux des aides financières du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire aux communes).

L'annexe 8 renseigne sur les subventions accordées par le Ministère du Tourisme aux communes dans le cadre du 7^{ème} programme quinquennal.

Le financement des infrastructures socio-familiales, tous secteurs confondus, s'élève à 88.000.000 Euro (arrondie) pour l'année 2006. Pour l'exercice 2007 le total de la dépense est prévu pour 138.000.000 Euros. Le total des dépenses cumulées en vue de la réalisation des projets pour les années 2006-2016 s'élève prévisiblement à 897.000.000 Euros (arrondie). Le programme pluriannuel des dépenses en capital est repris à **l'annexe 9**.

Au niveau des infrastructures sportives, l'enveloppe financière du huitième programme quinquennal sera ramenée de 120.000.000.- € à 110.000.000 €. Le huitième programme a été doté jusqu'en 2006 de 72.000.000 €. Une tranche de 16.000.000 € est inscrite au budget 2007. Le solde de 22.000.000 € sera imputé à charge des budgets 2008 (10,5 Mio €) et subséquents. En exécution de la loi, les centres nationaux et régionaux peuvent être subventionnés à concurrence d'un plafond de 70% pour les centres nationaux et de 50% pour les centres régionaux. Il importe de veiller à la meilleure coordination de l'implantation des centres nationaux et régionaux compte tenu de l'importance de l'initiative des communes, lorsque celles-ci sont maîtres d'ouvrage. Selon l'importance de l'équipement, il n'est à exclure que l'Etat se porte lui-même maître d'ouvrage ;

Le huitième programme est désormais clôturé en ce qui concerne son contenu et il se compose des projets de quatre parties dont l'impact financier se présente comme suit :

- 31.000.000 € pour des projets inscrits à une première liste approuvée par le règlement grand-ducal du 04.04.2003 ;
- 38.300.000 € pour des projets inscrits à une 2^e liste approuvée par le règlement grand-ducal du 06.12.2004 ;
- 15.200.000 € pour des projets inscrits à une 3^e liste approuvée par le règlement grand-ducal du 01.09.2006 ;
- 25.500.000 € pour des projets inscrits à une 4^e liste. Cette 4^e liste a été approuvée par le Gouvernement en conseil en date du 27 juillet 2007 et le règlement grand-ducal afférent est actuellement en instruction auprès du Conseil d'Etat.

Les engagements pris à ce titre se basent tous encore sur les critères du règlement grand-ducal du 13 mars 1992 fixant les modalités de l'aide financière de l'Etat en faveur des projets d'équipements sportifs subventionnés dans le cadre des programmes quinquennaux d'équipements sportifs. (**Annexe 10**)

Encadrement social des citoyens

Lors de la réunion du 29 juin 2006 Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration avait fait savoir que la loi de 1897 sur le domicile de secours était en cours de réforme.

Comme une année s'est écoulée depuis lors, la Commission spéciale aimerait connaître l'état d'avancement de cette réforme et savoir dans quel délai Madame la Ministre entend déposer un projet de loi à la Chambre des Députés.

Un avant-projet de loi organisant l'aide sociale et remplaçant les anciens textes sur le domicile de secours et les offices sociaux a été élaboré par les services du Ministère de la Famille et de l'Intégration en collaboration avec les services du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire. Le texte du projet de loi a été déposé en date du 22 janvier 2008.

Enseignement musical

La Commission spéciale avait retenu lors de sa réunion du 15 juin 2006, suite à un échange de vues avec Madame la Secrétaire d'Etat à la Culture, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche, que l'enseignement musical devait faire l'objet d'une offre obligatoire de la part des communes, sans que chaque commune doive obligatoirement organiser elle-même les cours. Par ailleurs il a été retenu qu'il fallait organiser l'enseignement à travers le pays en assurant sa transposition dans l'espace. Finalement il a été conclu que le mode de financement de l'enseignement musical devrait être révisé.

Partant la Commission spéciale voudrait savoir si le Gouvernement dispose d'ores et déjà d'un projet quant à la révision du mode de financement de l'enseignement musical.

Actuellement le financement de l'enseignement musical communal est à charge des communes, qui, si elles l'organisent conformément à la loi du 24 avril 1998 sur l'enseignement musical peuvent toucher des aides financières de la part de l'Etat dont une moitié est inscrite au budget du Ministère de la Culture et une autre moitié au budget du Ministère de l'Intérieur. Pour l'Etat, uniquement le crédit inscrit au budget du Ministère de la Culture est à sa charge puisque le crédit inscrit au budget du Ministère de l'Intérieur est financé par un prélèvement (dynamique) sur la dotation financière des communes (FCDF) et partant est financé par l'ensemble des communes.

La répartition des crédits ainsi disponibles se fait au prorata du volume d'enseignement direct par élèves-cours, c'est-à-dire au prorata des services fournis tout en laissant aux communes ou syndicats de communes toutes les libertés d'organiser ces services, afin d'optimiser l'utilisation des deniers publics. Incitées par cette approche les communes ont développé au fil des années une certaine ingéniosité pour toujours mieux offrir leur enseignement musical, que ce soit en régie directe au niveau de la commune ou dans le cadre de conventions bilatérales avec d'autres communes ou bien encore par le biais d'un syndicat de communes ou que se soit carrément par la cession de l'offre de cours à l'UGDA (par convention).

L'annexe 11 renseigne sur l'évolution des effectifs dans l'enseignement musical et comporte une carte sur la répartition des différentes institutions et les collaborations entre communes dans l'enseignement musical.

Dans l'immédiat on pourrait procéder à une adaptation prudente et ponctuelle de l'enveloppe financière des deux tiers réservés qui malgré son adaptation régulière n'a pas suivi l'évolution du nombre des élèves et des cours d'un enseignement en plein essor. Il en résulte que les prémisses de financement du départ ne sont plus données et que les aides de l'Etat devraient être adaptées. L'envergure d'une telle adaptation devait se montrer après une exploitation minutieuse des statistiques dont disposent les deux départements ministériels compétents.

A l'heure actuelle, seule la partie enseignement direct de la tâche des enseignants est prise en compte pour le remboursement, il est certain que le seul relèvement du plafond de financement actuellement prévu par la loi bénéficierait linéairement à chaque commune organisatrice de l'enseignement musical.

Le Gouvernement pourrait marquer son accord avec l'approche différente souhaitée par la Commission spéciale, approche qui donnerait plus de flexibilité voire d'équité au système de participation financière de l'Etat. Elle pourrait s'orienter selon les prémisses suivantes et devra continuer à respecter le principe de l'autonomie communale dans le cadre d'une bonne organisation de l'enseignement musical sur le territoire :

- abolition du pourcentage fixe de remboursement fixé par la loi et remplacement par un système de moyens budgétaires fixés à partir des indications précises de l'année scolaire écoulée et des inscriptions de l'année en cours avec un contrôle strict des ministères de tutelle
- responsabilisation des différents établissements et communes face aux choix qu'ils ont effectués
- participation identique et solidaire de toutes les communes dans le financement de l'enseignement musical de base comme offre obligatoire, la formation musicale de pointe (divisions moyenne spécialisée et supérieure) pouvant être prise en charge dans une large mesure par l'Etat, qui garderait également une certaine flexibilité par rapport à des projets pédagogiques particuliers et à la qualité de l'enseignement dans les différents établissements de l'enseignement musical.

Une évaluation budgétaire sommaire d'un tel modèle d'enseignement musical se situe au même niveau budgétaire à charge de l'Etat que l'exigence des deux tiers réservés prévus par la loi.

Aménagement du Territoire

Zones d'activités économiques

Il résulte des discussions de la Commission spéciale qu'une révision des critères de classification des zones nationales, régionales et locales semble nécessaire. De même l'implantation future de zones d'activités économiques doit impérativement répondre aux critères d'aménagement retenus par le Programme directeur d'aménagement du territoire et l'IVL, centrés sur le concept des centres nationaux et régionaux et des localités centrales. La mise en œuvre territoriale de cette conception doit être assurée par le plan sectoriel « zones d'activités économiques ».

La Commission spéciale voudrait connaître du Gouvernement son point de vue sur une redéfinition des zones, ainsi que sur les critères selon lesquels ces infrastructures devraient être établies et gérées (dénomination, organisation, gestion, financement et répartition des recettes et/ou dépenses) et savoir dans quel délai elle peut s'attendre à la réalisation d'un nouveau concept en matière de zones d'activités économiques.

Le Gouvernement est en train d'élaborer un projet de plan sectoriel « zones d'activités économiques » sur base de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Ce plan sera élaboré en plusieurs étapes : 1) inventaire (finalisé), 2) analyse des zones existantes (finalisée), 3) analyse des tendances/objectifs/besoins (finalisée), 4) concept d'organisation spatiale (en cours), 5) concept de mise en œuvre (non encore entamé).

Dans le contexte de l'élaboration du plan sectoriel il est prévu de proposer une nouvelle typologie de zones d'activités de manière à mieux pouvoir tenir compte de la demande actuelle, tout en évitant, dans la mesure du possible, les processus de déplacement constatés actuellement entre des activités économiques à pouvoir d'achat foncier très inégal, de mieux coordonner la localisation, l'utilisation et l'organisation des zones et de soutenir par la suite une gestion plus coordonnée des zones.

La création de zones d'activités doit-elle continuer à relever de la pure autonomie communale ou, au contraire, en tenant compte de l'évolution de la société et de la législation, convient-il de passer d'une approche purement locale à une approche régionale, ayant comme conséquence, d'une part, la prise en compte de critères d'aménagement du territoire dans les décisions d'emplacement des zones d'activités et, d'autre part, une répartition plus régionale des recettes ?

Le plan sectoriel précité poursuit l'objectif de la promotion de zones intercommunales et régionales. Des zones locales devraient rester des exceptions pour lesquelles le plan sectoriel envisage de définir un cadre précis.

Il convient de rappeler ensuite que déjà aujourd'hui la création de zones d'activités doit respecter les critères d'aménagement du territoire définis par le programme directeur de 2003 qui oriente les démarches et planifications du Gouvernement et des communes.

Il convient également de rappeler que la répartition régionale des recettes d'une zone régionale est déjà mise en œuvre aujourd'hui dans le cadre des syndicats intercommunaux gérant une zone d'activités régionale, et ce dans le respect de l'autonomie communale. En plus il convient de noter que les communes sont libres à s'associer pour organiser une gestion régionale de leurs zones locales/régionales, et ce également en ce qui concerne la répartition des recettes.

Pour de plus amples renseignements concernant les zones d'activités économiques, il est renvoyé à la lettre annexée (**Annexe 12** Lettre adressée le 26 septembre 2006 par le Ministère de l'Economie à Monsieur le Premier Ministre en réponse à une lettre de Monsieur le Vice-Président de la Chambre des Députés du 3 août 2006).

La loi de 1999 concernant l'aménagement du territoire

La Commission spéciale voudrait connaître l'état actuel de la mise en œuvre de la loi de 1999. A quel stade se trouvent actuellement l'élaboration et l'approbation des plans sectoriels, des plans régionaux et des plans d'occupation du sol ? Est-ce qu'une application rigoureuse de la loi de 1999 s'avère praticable ou existe-t-il des dispositions qui ne sont pas réalisables en pratique ?

La Commission spéciale demande dès lors au Gouvernement de lui faire part de ses intentions et du calendrier de ses démarches à cet égard.

Concernant l'état actuel de la mise en œuvre de la loi de 1999, il y a lieu de renvoyer tout d'abord à la prise de position de M. le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire en date du 6 novembre 2006 transmise à la commission spéciale « réforme territoriale du Luxembourg » (**Annexe 13**).

Le calendrier pour la mise en œuvre des **plans directeurs sectoriels** tel qu'esquissé dans la prise de position précitée est globalement respecté. Il est prévu de rendre disponible au cours de l'année 2008 les projets des plans directeurs sectoriels « Transports » et « Grands ensembles paysagers et massifs forestiers ». Ces deux plans directeurs pleinement structurels influencent, en partie, l'orientation définitive des plans directeurs sectoriels « Logement » et « Zones d'activités économiques », plus évolutifs, qui seront dès lors publiés dans une deuxième étape. En ce qui concerne l'élaboration du plan sectoriel « Préservation des grands ensembles paysagers et massifs forestier » on peut noter que l'évaluation et la qualification des paysages en fonction de critères écologiques, historiques, culturels et relevant de la fonction récréative des paysages luxembourgeois ont été achevées en octobre 2007. La procédure d'élaboration du plan sectoriel paysage prévoit la consultation des autorités communales sous forme de conférences paysagères (Landschaftskonferenz), dont la première a eu lieu le 6 novembre 2007.

En ce qui concerne les **plans régionaux**, la DATer est en train d'élaborer ensemble avec les 12 communes de la région Sud une vision spatiale en tant que première phase de l'élaboration du plan régional Sud. Une première esquisse de la vision spatiale est actuellement discutée avec les responsables communaux. Par ailleurs, une étude des forces et faiblesses de la région Ouest est sur le point d'être terminée.

Cet avancement assez lent dans le domaine de la planification régionale découle pour l'essentiel de plusieurs facteurs. Premièrement, la priorité a été accordée aux plans sectoriels du fait qu'il importe de donner enfin une base légale à un certain nombre d'éléments fondamentaux et d'importance nationale en matière de développement territorial. En effet, alors que les PAG's communaux existent déjà depuis plus d'un demi-siècle, l'aménagement du territoire national ne dispose toujours pas de plans nationaux à base légale, ce qui constitue une situation de plus en plus intenable au vu de l'accélération du développement territorial luxembourgeois qui a lieu depuis la fin des années 1980. Ensuite, il faut s'avouer que sur le plan technique et légal la superposition des différents types de plans sectoriels avec les plans communaux est un exercice très difficile dans un tout petit pays dont l'exiguïté territoriale ne permet pas les différences d'échelle pourtant nécessaires à un emboîtement technico-fonctionnel suffisamment différencié des différents niveaux de planification. En outre, il faut éviter à tout prix de construire un complexe planificateur à base légale dont l'enchevêtrement procédural deviendrait un obstacle pratiquement insurmontable eu égard aux moyens humains en place en ce qui concerne le volet planification et juridique. A noter encore dans ce contexte qu'il est indispensable de renforcer l'expertise, cela tant au niveau étatique qu'au niveau communal, qui est nécessaire pour développer les régions d'aménagement. Finalement, il est indispensable de convaincre les communes de la nécessité d'évoluer à l'avenir dans un contexte régional. Dans ce contexte, le Gouvernement tient à préciser qu'il n'entend pas imposer une quelconque démarche aux communes, mais qu'il poursuit ce travail dans une logique de concertation. Le Ministère de l'Intérieur contactera le Syvicol à ce sujet.

Concernant les **plans d'occupation du sol**, il est à signaler que celui de l'aéroport et de ses environs, qui est entré en vigueur avec la publication au Mémorial du règlement grand-ducal du 27 mai 2006, vient d'être annulé en première instance suite à un jugement du tribunal administratif en date du 22 octobre 2007, alors que la procédure réglementaire du « POS Deuxième Ecole européenne et environs », reposant sur le plan directeur sectoriel « Lycées », vient d'être entamée (avis du Conseil d'Etat demandé).

Dans ce contexte, il est prévu à travers la modification de la loi de 1999 concernant l'aménagement du territoire de disposer à l'avenir de deux types de POS afin de rendre plus opérationnel cet instrument de planification.

Ainsi, il est proposé d'analyser la possibilité d'introduire une procédure allégée pour les POS destinés à mettre en œuvre les plans directeurs. Dans ce cas de figure, le projet de POS pourra être envoyé directement par le ministre ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions, aux communes concernées pour l'enquête publique. Comme ces plans tirent leur légitimité d'un plan directeur déclaré obligatoire ayant déjà parcouru toute une procédure de consultation et d'adoption, la procédure pour le POS sera raccourcie dans les délais et seulement les avis strictement nécessaires seront demandés. Pour des projets d'intérêt national qui peuvent éventuellement se présenter sans avoir été prévus préalablement dans le programme directeur, respectivement dans un plan directeur, le Gouvernement aura la possibilité de décider d'un plan d'occupation du sol qui parcourra une procédure complète, analogue à celle actuellement en vigueur.

Dans le même souci de simplification administrative, la Direction de l'Aménagement du territoire est actuellement en train d'analyser dans le cadre de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, la **possibilité de prévoir des modifications ponctuelles des plans directeurs déclarés obligatoires**. A l'heure actuelle, toute modification d'un plan directeur doit parcourir la même procédure que celle prévue pour son élaboration. Or, il s'avère que la mise en œuvre d'un plan directeur peut entraîner la nécessité de procéder à certaines modifications mineures qui ne mettent pas en cause la philosophie générale du plan. Pour ces modifications, il serait judicieux de disposer également d'une procédure allégée plus efficace, tout en respectant les droits des administrés.

Il est donc prévu de **modifier rapidement la loi de 1999** concernant l'aménagement du territoire. Le projet de modification en cours d'élaboration s'appuie sur les constatations faites dans la prise de position précitée. Il devrait être disponible au cours de l'année 2008.

Où en est la création des six régions prévues par la loi, et quels devront être les mécanismes de gestion de ces régions, dans le cas où leur rôle comprendrait un volet opérationnel ?

Comment le Gouvernement entend-il opérer pour remplir de contenu les régions de planification ? Quelle sera la dotation financière de ces entités ? Le Gouvernement entrevoit-il la création d'un fonds régional ? Les sommes d'argent nécessaires seront-elles mises à disposition des communes en sus des apports des communes ?

Quant à la **création des régions d'aménagement** prévue par la loi de 1999 sur l'aménagement du territoire, celles-ci ont été définies par le programme directeur de l'aménagement du territoire adopté par le Gouvernement en Conseil en date du 27 mars 2003. Le « concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg » présenté par le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement de Territoire en date du 29 avril 2005 décrit une démarche pour la mise en œuvre de la régionalisation entamée par le programme directeur et de la coordination du développement des structures locales à l'intérieur de chaque région.

La création de ces régions d'aménagement, dont la mise en œuvre a été développée dans le concept IVL et précisée ensuite dans le concept intégratif, a fait l'objet de nombreuses réflexions et discussions. A côté des réticences qui se sont manifestées à maintes occasions, notamment en ce qui concerne les établissements publics de coordination régionale (EPCR) proposés et la mise en place de fonds régionaux, des difficultés objectives à faire avancer la planification régionale ont été rencontrées (voir ci-dessus). Par contre, il a été possible de bien avancer dans le développement intercommunal coordonné à travers des conventions de coopération passées entre l'Etat et les communes tant de la Nordstad que du sud-ouest de l'agglomération de la Ville de Luxembourg et ceci en pleine adéquation avec la mise en œuvre des projets pilotes afférents, proposés par l'IVL et repris dans le programme gouvernemental de 2004. Le développement de l'intercommunalité progresse dès lors sur le terrain.

Il est nécessaire d'intensifier les efforts pour réaliser la régionalisation telle que préconisée jusqu'ici dans les documents de l'aménagement du territoire, cela pour éviter, à moyen terme, une discordance

entre développements régionaux et intercommunaux qui posera, à terme, un réel problème de cohérence du développement territorial luxembourgeois qui n'est pas dans l'intérêt d'un aménagement durable du territoire.

Il importe donc de trouver rapidement une réponse aux besoins réels des régions au niveau de leurs ressources humaines (personnel qualifié) et financières, sachant que ces ressources sont indispensables pour les mettre en mesure de prendre en main leur développement régional en général et territorial en particulier, tel que voulu par le programme directeur.

Afin de concrétiser la planification régionale dans des délais acceptables et pour réaliser les six régions d'aménagement ainsi que les plans régionaux y attachés, le Gouvernement dotera le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire des ressources nécessaires pour élaborer les plans régionaux. En cas de nécessité des experts seront associés aux travaux.

Le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire se concertera avec le Syvicol pour la définition d'une méthode de travail et la mise en place d'une structure de concertation permettant d'associer les communes étroitement à la mise en œuvre des régions d'aménagement. Il y a lieu de définir, ensemble avec les communes, une démarche permettant de viabiliser les différentes régions. En raison des caractéristiques propres à chacune des régions d'aménagement, il est nécessaire de retenir une approche spécifique pour chaque région, une approche qui tient compte des particularités de chaque région.

Le Gouvernement souligne dès lors sa volonté de réaliser les régions d'aménagement, cela pour éviter le développement d'un modèle alternatif et subsidiaire de découpage territorial reposant sur un triptyque composé de communautés urbaines, parcs naturels et microrégions urbaines qui répond à certaines réalités actuelles du terrain.

En ce qui concerne **l'affectation des subsides étatiques aux communes**, l'Etat pourrait trouver que ce soit nécessaire de trouver dans les régions d'aménagement la courroie de transmission nécessaire pour affecter les subsides dans le sens du développement durable, pour contribuer ainsi au financement des développements régionaux et/ou trans-communaux nécessaires. Le volet « développement infrastructurel » des planifications à réaliser constituerait le dispositif clé permettant aux acteurs communaux de mettre en œuvre leur politique intercommunale, voire régionale à travers une détermination pour le moyen terme des objectifs du développement identitaire, économique et de l'offre structurante, de niveau supra-communal, en infrastructures sociales, sportives et culturelles des nouvelles entités. L'autonomie communale serait ainsi renforcée par ce partage de compétences avec l'Etat dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la planification, y compris infrastructurelle, et constituerait aussi une expression forte de la décentralisation.

Conçue de cette manière, la question de la dotation financière des entités régionales ou intercommunales peut être largement opérée en adéquation avec le contenu de l'échange de lettres entre Monsieur le Président de la Chambre des Députés et le Gouvernement et notamment la réponse de M. le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire au nom du Gouvernement en date du 30 novembre 2006 (**Annexe 2**) dans laquelle la question de la redéfinition, respectivement la définition des critères d'allocation des aides et subsides des différents départements ministériels aux communes a été abordée afin de tenir compte de la dimension territoriale dans l'allocation de subsides étatiques. En effet, il est tout à fait concevable de faire aviser les planifications correspondantes émanant de ces entités par les commissions interdépartementales prévues pour les insérer de la sorte dans les prises de décision ministérielles respectives. Signalons, dans ce contexte, que des travaux dans l'esprit de cet échange de lettres sont actuellement en cours avec le département des Sports. Les résultats de ces travaux constitueront en quelque sorte un projet-pilote pour les autres départements ministériels concernés.

Par ailleurs, la coopération récemment entamée entre le Ministère des Travaux publics et la Direction de l'Aménagement du territoire visant à mieux aligner à l'avenir la planification pluriannuelle des équipements publics du Ministère des Travaux publics, ne faisant jusqu'ici pas l'objet d'un plan directeur sectoriel, sur le système des lieux centraux de l'aménagement du territoire ne ferait que renforcer la cohérence des investissements en équipements publics par rapport à la centralité du nouveau concept.

3. La coopération des communes

La Commission spéciale voudrait encore connaître l'opinion du Gouvernement premièrement quant à l'introduction d'une nouvelle forme de coopération intercommunale autre que le syndicat de communes et deuxièmement quant à la forme de coopération entre les communes et l'Etat.

Est-ce que le Gouvernement partage la vue du Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire sur la création future de communautés de communes et de communautés urbaines ?

Le « concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg » présenté en 2005 par le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire suit la déclaration gouvernementale de 2004 en visant une réforme territoriale tenant compte des dispositions de la loi du 21 mai 1999 sur l'aménagement du territoire, du programme directeur d'aménagement du territoire de 2003 et des considérations du concept IVL. Il renferme notamment une redéfinition de l'intercommunalité afin de l'adapter aux besoins de la société du 21^e siècle.

Ayant évalué à 3.000 la masse critique à atteindre par les communes pour être en mesure à moyen terme d'offrir à ses habitants un service de base adéquat, le concept de 2005 a proposé des moyens pour rapprocher les communes vers la forme de coopération la plus intégrée, c'est-à-dire la fusion. Conscient qu'à l'époque la politique locale n'était guère favorable aux fusions de communes, le concept a proposé une forme de coopération intermédiaire qui devait aboutir à une fusion de communes en deux étapes : la communauté de communes, un établissement public de coopération intercommunale qui présente la spécificité d'aboutir à la fusion de communes après un certain temps.

Deux ans et demi après le lancement du concept intégratif, les esprits ont évolué et il apparaît de plus en plus que les réticences des élus locaux à l'égard des fusions de communes ont tendance à diminuer. A l'heure actuelle, plusieurs conseils communaux sont en train de nouer des contacts et de mener des pourparlers en vue de préparer le terrain pour des fusions de leurs communes.

Considérant que des collectivités locales fortes sont nécessaires pour satisfaire aux besoins de leurs citoyens, d'aucuns estiment aujourd'hui que le passage par la communauté de communes dans une phase transitoire ne fait que compliquer les choses par l'ajout temporaire d'une nouvelle structure aux syndicats de communes existant déjà en très grand nombre. Le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire peut très bien suivre ce raisonnement et n'a, dans cette logique, aucun problème pour accepter que la communauté de communes ne soit pas retenue comme structure intermédiaire dans le chemin vers la fusion. En effet, l'offre de passer par l'instrument de la communauté de communes était la réponse aux opinions politiques qui prévalaient encore il y a quelques années. Si ces opinions ont évolué depuis lors et si la politique est prête après deux ans et demi à réaliser des fusions de communes, sans phase de transition, alors le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire doit constater avec satisfaction que son concept porte déjà ses fruits.

Il est bien entendu que l'initiative des fusions de communes qui vont se réaliser, se fera, comme par le passé, sur base volontaire. Dans le cadre de la concertation que le Ministre de l'Intérieur mènera avec le Syvicol en vue de la viabilisation des régions d'aménagement, une discussion portera sur l'identification des instruments à mettre en œuvre pour inciter par des mesures positives les communes qui n'ont pas la masse critique nécessaire à fusionner ou à coopérer avec d'autres entités. Ces formes de la coopération intercommunale seront discutées avec le Syvicol. A cette fin, le Gouvernement se concertera avec le Syvicol afin d'élaborer une carte qui identifie, pour l'ensemble du territoire, les communes appelées à collaborer plus étroitement. La carte, élaborée en concertation avec le Syvicol et discutée avec les communes concernées, tient compte des coopérations intercommunales existantes ainsi que des caractéristiques locales et régionales particulières.

Cette phase de consultation et de concertation sera achevée en janvier 2009. Sur base des résultats de cette phase de consultation, le Gouvernement présentera ses propositions en vue de la réalisation d'une nouvelle carte des limites territoriales en janvier 2010. Il est envisagé de mettre en œuvre les orientations qui seront finalement retenues en vue des élections communales de 2017

La nouvelle carte territoriale sera soumise à un référendum consultatif dans les communes concernées. Ce référendum sera organisé, le même jour au niveau national, dans l'ensemble des communes concernées. Le résultat de ce référendum, prévu par la loi communale, fera ensuite l'objet d'une initiative parlementaire.

Le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire se propose d'encadrer ces fusions et il va introduire dans la procédure législative un projet de loi déterminant une procédure à suivre pour opérer une fusion de communes et fixant le montant de l'aide à allouer par l'Etat aux nouvelles communes qui naîtront des fusions.

La deuxième catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale que le concept intégratif propose d'introduire dans notre système structurel sont les communautés urbaines. Il est important de rappeler que ces établissements ont une toute autre finalité que les communautés de communes, surtout dans la mesure où ils n'ont pas et ne sauront avoir comme but d'aboutir à une fusion de communes. Le but recherché de la communauté urbaine est de créer au-dessus des communes d'une agglomération une entité forte à compétences multiples et dotée d'un certain niveau d'autonomie en matière de finances, de personnel et de patrimoine tout en maintenant l'existence des communes concernées. Au moment de la révision du programme directeur il y a lieu d'examiner si le concept des communautés urbaines est encore adapté à la planification régionale telle qu'elle résulte de la loi de 1999 sur l'aménagement du territoire).

Les services du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire ne sont pas restés inactifs depuis le lancement du concept intégratif en 2005. Ils ont notamment continué les travaux entamés dans le domaine de l'aménagement du territoire et ont bien avancé dans la préparation des futures communautés urbaines. Ainsi, les travaux réalisés dans le cadre des conventions Etat-communes, telles celles de la Nordstad et du Sud-Ouest de l'agglomération de la Ville de Luxembourg, préfigurent la coopération supra-communale telle qu'elle devrait à l'avenir avoir lieu entre les communes regroupées dans une communauté urbaine. Dans ce contexte, il importe également de citer les travaux menés au sein du syndicat régional Pro-Sud qui vont dans le sens du développement d'une identité et d'une image régionale et de la promotion de celles-ci, sachant que le volet identitaire constitue une des bases essentielles du bon fonctionnement d'une communauté urbaine.

Un texte pour un avant-projet de loi concernant les communautés urbaines a été élaboré et est sur le point d'être engagé dans la procédure législative.

En ce qui concerne la forme de coopération entre les communes et l'Etat, il y a lieu de constater que la convention est un moyen de collaboration qui a fait ses preuves dans de nombreux domaines et qui présente l'avantage d'être flexible et adaptable à chaque situation spécifique. Une convention peut être faite sur mesure et, dans le présent contexte il est renvoyé aux bonnes expériences des conventions conclues entre l'Etat et les communes de la Nordstad ainsi qu'entre l'Etat et les communes formant l'agglomération sud-ouest de la Ville de Luxembourg.

Des coopérations entre l'Etat et des communes existent encore sous forme de syndicats de communes avec participation étatique : il s'agit du syndicat SEBES et des syndicats exploitant les Parcs naturels, à savoir celui de la Haute-Sûre et celui de l'Our. La représentation de l'Etat dans les organes de ces syndicats s'explique par la participation importante de l'Etat au financement des activités de ces établissements.

En ce qui concerne les futures communautés urbaines, des conventions avec l'Etat paraissent s'imposer pour régler l'exercice des compétences dans les domaines dans lesquels les compétences de l'Etat et de la communauté urbaine se recoupent.

Pour la réalisation et la gestion d'infrastructures sportives d'une certaine envergure sur le plan régional, le principe et la structure des syndicats de communes est tout à fait approprié. Une coopération basée sur des conventions entre communes ou sous forme d'un Groupement d'Intérêt Economique (GIE) est aussi envisageable.

Sur le plan national voire régional, il y a lieu d'examiner toute forme de coopération nouvelle de l'Etat avec les communes et syndicats de communes voire avec le secteur privé, tel le « Public-Private-Partnership » afin de trouver les solutions les plus appropriées pour la réalisation, la gestion et

l'exploitation de futures infrastructures sportives d'envergure ou à vocation nationale. Dans cet ordre d'idées, on peut suivre avec intérêt l'évolution d'un premier projet-pilote en la matière, à savoir la Piscine régionale de Mondorf-les-Bains.

Enfin, il n'y a pas à exclure toute forme de coopération transfrontalière en matière d'infrastructure sportive pour celles des installations toutes spécifiques qui s'y prêteraient tout particulièrement.

Dans quelle mesure le Gouvernement est-il d'accord à ce qu'une commune exerce une activité commerciale ? Comment pourrait-on régler les relations des communes avec le secteur privé ?

Le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a exposé sa position sur ces questions dans sa lettre du 27 novembre 2006 adressée au Premier Ministre en réponse à une lettre du 3 août 2006 de Monsieur le Vice-Président de la Chambre des Députés dans le cadre des travaux de la commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg » (**Annexe 14** voir notamment aux pages 2 et 3 concernant l'association des communes à des activités commerciales opérées par des acteurs privés).

Il ne faut pas perdre de vue que la mission d'une commune consiste à assurer le service public de proximité à ses citoyens. En principe, l'esprit de lucre est écarté de l'administration et les activités commerciales sont donc étrangères au secteur public. Par ailleurs, la liberté du commerce et de l'industrie, ancrée dans notre Constitution, s'oppose à l'exercice par une personne publique d'une activité relevant du secteur concurrentiel, sauf en cas de carence du secteur privé dans un domaine vital.

Dans le contexte de l'exercice d'activités commerciales par des communes, il faut rester vigilant aux différentes facettes du commerce et ne pas avoir à l'esprit uniquement le bénéfice à escompter, mais être conscient des risques qui peuvent être liés à une telle activité, notamment des pertes financières, voire une faillite.

La responsabilité de l'Etat est aussi engagée si une commune participe à une opération commerciale qui échoue. En effet, l'Etat doit en toute circonstance maintenir les communes en état de fonctionnement. En sa qualité d'autorité de tutelle des communes, le Ministre de l'Intérieur est tenu de considérer cet aspect et de tout mettre en œuvre pour éviter qu'une commune ne se lance dans l'aventure.

Finalement, on ne saurait concevoir que les communes recourent aux bénéfices résultant d'activités commerciales pour financer leurs missions légales. Pareille approche conduirait à un déséquilibre entre les communes dans l'offre des services locaux et ne garantirait plus l'équité des citoyens devant le service public. Une péréquation financière très large entre toutes les communes devrait être mise en place.

Les relations entre les communes et le secteur privé sont réglées dans la législation actuelle qui offre différentes possibilités de collaboration tout en les encadrant des mesures nécessaires pour éviter des dérapages. Il s'agit notamment de

- la législation sur les marchés publics ;
- la possibilité offerte par l'article 173ter de la loi communale de conclure notamment avec des personnes morales de droit privé et avec des particuliers des conventions en des matières d'intérêt communal ;
- la possibilité offerte par l'article 173bis de la loi communale de prendre des participations financières dans des sociétés de droit privé en vue d'une œuvre ou d'un service d'intérêt communal.

Le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire est ouvert à discuter sur une modification à apporter aux textes au cas où il résulterait des débats que la législation actuelle comporte des lacunes ou des imperfections dont il serait prouvé qu'elles causent de sérieuses entraves aux communes dans l'accomplissement de leurs missions légales.

A noter que le Ministre des Sports appuie le principe qu'une commune exerce une activité à caractère commercial en participant activement à la gestion et à l'exploitation d'un centre sportif, fût-il destiné au sport de compétition ou au sport récréatif et de loisir.

Pour ce qui est de l'exercice par une commune d'activités commerciales dans le domaine de l'énergie, il est renvoyé à la réponse donnée au sujet de la promotion des énergies nouvelles et renouvelables sous le point 2.

Par ailleurs il serait utile si la Commission spéciale pouvait être en possession d'un relevé des points à modifier au niveau de la loi sur les syndicats de communes.

Dans une lettre adressée le 27 novembre 2006 à Monsieur le Premier Ministre en réponse à sa communication du 6 octobre 2006 (**Annexes 15**), le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire a présenté en détail son analyse critique sur les différentes formes de coopération intercommunale existantes et plus particulièrement celles préconisées par la loi sur les syndicats de communes. Lors des réunions de la commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg » des 25 janvier 2007 et 1^{er} février 2007 ce thème a été discuté et tant l'avis du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire que celui du SYVICOL au sujet des dispositions à modifier de la loi sur les syndicats de communes ont été présentés à cette occasion.

Les dispositions financières qui figurent dans la loi sur les syndicats de communes sont essentielles et leur rigueur garantit l'engagement limité des communes membres. Une modification de cette législation pourrait être discutée afin de permettre à l'avenir aux syndicats de recourir, dans certaines conditions, à des emprunts pour financer des projets d'envergure, cela sous condition que la décision du comité du syndicat soit autorisée par les conseils communaux des communes membres et par l'autorité de tutelle étatique.

4. Moyens nécessaires pour l'accomplissement des missions des communes

Quelle est d'après le Gouvernement la masse critique nécessaire des communes pour assurer la réalisation des tâches qui leur incomberont à l'avenir ?

Au sujet de la masse critique nécessaire pour assurer la réalisation des tâches des communes il est renvoyé quant aux principes généraux aux développements effectués dans le concept intégratif. La masse critique qui permet à une commune en milieu rural d'offrir à ses habitants un service de base adéquat se situe aux alentours de 3.000. Bien évidemment, il convient de moduler ce chiffre avec une certaine souplesse en fonction d'autres critères comme l'étendue du territoire et la densité de la population d'une commune. Le chiffre doit être adapté vers le haut pour les communes situées en milieu urbain, cela en fonction du rôle à jour par le CDA concerné. La masse critique dépend en fin de compte du nombre, de l'envergure et de la complexité des tâches qui seront confiées aux communes dans la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les communes.

Disponibilité politique

Quelle est l'attitude du Gouvernement face à l'exercice simultané d'un mandat national et local ?

Le Gouvernement est-il favorable au maintien du système actuel du cumul de mandats européens et nationaux avec des mandats locaux voire à l'avenir éventuellement régionaux ?

Que pense le Gouvernement de la fonction de bourgmestre à plein temps ?

Comment le Gouvernement voit-il le cas échéant la protection sociale du bourgmestre à plein temps ?

Il y a lieu de constater d'abord que la charge de travail des parlementaires et des bourgmestres des communes ayant atteint une certaine taille n'est pas négligeable. En effet, la politique nationale est largement conditionnée par les politiques européennes et internationales, ce qui exige une présence renforcée de nos parlementaires auprès de différentes institutions européennes et internationales.

La politique locale, de son côté, ne s'arrête plus aux frontières ni de chaque commune, ni même du pays. La coopération intercommunale et même transfrontalière prend des dimensions toujours plus importantes. Aussi le secteur communal est-il représenté auprès de différents organismes européens et internationaux qui défendent les intérêts des collectivités territoriales.

Toujours est-il que la question de la séparation des mandats nationaux et locaux doit être analysée dans le contexte plus large de la réorganisation territoriale. L'aspect de la séparation des mandats ne se posera dès lors qu'au moment de la réduction substantielle du nombre de communes. Ce n'est qu'à ce moment que la question devra être examinée sous l'angle du bon fonctionnement de nos institutions.

La question de la professionnalisation de l'exécutif pourrait se poser dans les communes de plus de 10.000 habitants. Le point fera l'objet d'une discussion avec le Syvicol. Il ne faut toutefois pas perdre de vue dans cette discussion que l'exécutif au niveau communal n'est pas exercé par le bourgmestre seul, mais par un organe collégial, le collège des bourgmestre et échevins.

Le but de l'introduction du bourgmestre à plein temps dans les communes pourrait, entre-temps, être largement atteint, notamment dans les communes de 10.000 habitants au moins, par le biais d'un congé politique à plein temps et l'allocation d'une indemnité adéquate, étant entendu que tant le congé politique que le paiement de l'indemnité vont à charge de la commune.

En principe, avec l'introduction de la fonction de bourgmestre à plein temps par le biais d'un congé politique à plein temps, la question de la protection sociale ne se pose pas. Ce constat est à nuancer pour ce qui est d'une personne qui abandonne son activité professionnelle pour exercer la fonction de bourgmestre à plein temps par le biais d'un congé politique, étant entendu que le bénéficiaire d'un congé politique, quelque soit le secteur dans lequel il travaille, n'est pas obligé de prendre le congé dans son intégralité.

Qu'en est-il de l'élection directe du bourgmestre à plein temps ? Quel serait dans une telle optique le rôle futur des échevins ?

Dans ce contexte il est renvoyé à la Recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, adoptée dans sa séance du 31 mai – 2 juin 2005 sur la démocratie locale au Luxembourg. Dans ce document il est considéré que la désignation de l'autorité communale exécutive par une instance étatique n'est pas conforme à l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale, même si elle n'est pas formellement exclue par celle-ci. Le Congrès recommande ainsi d'introduire une procédure de désignation directe de l'exécutif local par le conseil communal.

Pour faire droit à ces observations, il est proposé de modifier, pour les communes qui votent suivant le système de la représentation proportionnelle, la loi communale dans ce sens que les bourgmestres et les échevins seront dorénavant élus par le conseil communal issu des élections et ensuite proposés pour être nommés respectivement par le Grand-Duc ou le Ministre de l'Intérieur. Dans le respect du parallélisme des formes, il y a lieu d'accorder dans ce cas au conseil communal également le droit de décider la révocation du bourgmestre et des échevins et de la faire entériner par l'autorité de nomination, à l'instar des modalités que la loi communale prévoit en cas de vote d'une motion de censure.

Quelle est la position du Gouvernement par rapport à la demande d'augmenter le congé politique ?

Comme il l'a déjà annoncé à différentes occasions, le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire est d'accord avec une augmentation du congé politique :

Dans ce contexte est rappelée la **situation actuelle** qui se présente comme suit :

Nombre d'habitants	Nombre de conseillers	Nombre d'échevins	Congé politique bourgmestre	Congé politique échevin	Indemnité bourgmestre par mois et	Indemnité échevin par mois et
---------------------------	------------------------------	--------------------------	------------------------------------	--------------------------------	--	--------------------------------------

			hres/sem.	hres/sem.	indice 100	indice 100
< 999	7	2	8	4	60	30
1.000 - 2.999	9	2	12	6	108	54
3.000 - 5.999	11	2	14	8	156	94
6.000 - 9.999	13	2	16	10	192	115
10.000 -14.999	15	3	18	12	240	161
15.000 -19.999	17	3	20	14	288	193
20.000 et plus	19	4	24	16	384	257
Ville de Luxembourg	27	6	30	20	768	515

Le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire propose une modification du congé politique tenant compte des innovations qui se dégagent de la réforme territoriale et prévoyant une augmentation des heures de congé politique pour les communes qui disposent des masses critiques exposées dans le concept intégratif.

Ainsi, le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire soumettra au Syvicol une proposition pour augmenter le congé politique. Cette proposition tient compte du seuil de la masse critique qu'une commune doit avoir pour offrir à ses habitants un service de base adéquat. En d'autres termes, il est dans la logique du système que la hausse du congé politique soit plus importante dans les communes qui se situent au dessus du seuil que dans les autres communes. L'indemnité des bourgmestres et échevins, non adaptée depuis des années, pourrait être augmentée de l'ordre de 10%.

Est-ce que la création d'une Charte des élus locaux est envisageable pour le Gouvernement ?

En ce qui concerne la création d'une Charte des élus locaux, il y a lieu de préciser que les fonctions de conseiller communal, d'échevin et de bourgmestre sont réglementées par la Constitution et la loi communale et que la valeur ajoutée d'une telle charte reste à prouver. Si le but recherché de la Charte est d'aboutir à une meilleure éthique publique des mandataires locaux, alors les auteurs de cette future charte pourront utilement s'inspirer du « Paquet d'initiatives-modèle concernant l'éthique publique au niveau local », préparé par le Comité directeur sur la Démocratie locale et régionale du Conseil de l'Europe et adopté à la Conférence internationale sur « l'Éthique dans le secteur public » à Noordwijkerhout (NL), 31 mars-1^{er} avril 2004.

Quelle est l'opinion du Gouvernement face à la création d'une structure où les intérêts territoriaux seraient représentés ?

Le Gouvernement pourrait-il s'imaginer de concéder une co-décision législative dans les domaines intéressant plus particulièrement les entités territoriales à une telle structure ?

Actuellement, c'est le Syndicat intercommunal à vocation multiple des Villes et Communes luxembourgeoises (Syvicol) qui représente les intérêts des 116 communes. Ce syndicat a pour objet la promotion et la sauvegarde d'intérêts communaux généraux et communs de ses membres.

Tant que le nombre de communes n'est pas substantiellement réduit la question de la création d'une nouvelle structure pour la représentation des intérêts locaux ne se pose pas pour le Gouvernement.

Moyens en personnel

Quelle devrait être d'après le Gouvernement la structure administrative standard d'une commune disposant de la masse critique nécessaire ?

De quel statut devrait à l'avenir pouvoir bénéficier le personnel du secteur communal au sens large (structure régionale incluse) ? Serait-il recruté comme par le passé majoritairement sous le statut du fonctionnaire ou le Gouvernement pense-t-il qu'on pourrait recourir de façon renforcée à des employés communaux voire même des employés privés (sous l'égide de la loi de 1989) et que les postes réservés à des fonctionnaires seraient à limiter à l'exercice de la puissance souveraine ?

Comment le Gouvernement perçoit-il à l'avenir le pouvoir hiérarchique au sein de l'administration communale ?

Est-ce qu'à l'avenir les missions du secrétaire communal et du receveur seront les mêmes ou y a-t-il lieu de repenser le rôle et les tâches de ces fonctions primordiales ?

Aux vues du Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire **l'administration communale future** devra comporter trois différents piliers, à savoir :

- **le service administratif**, comportant notamment le secrétariat de la commune, le bureau de la population, l'état civil et le service scolaire. Le service en question serait placé sous la direction administrative soit du secrétaire communal, soit d'un autre fonctionnaire-directeur dont la fonction serait à instituer au niveau de la loi communale, cette direction étant assurée sous l'autorité du collège échevinal. En ce qui concerne la possibilité de recruter un secrétaire communal dans la carrière supérieure, soit un juriste, soit un économiste, il est proposé de définir une catégorie de communes dont la taille ne justifie pas une telle mesure, une deuxième catégorie de communes pour lesquelles il appartiendra au conseil communal de décider s'il y a lieu de créer un poste de secrétaire communal de niveau universitaire, ainsi qu'une troisième catégorie de communes dont la taille exige d'office la présence d'un secrétaire communal de formation universitaire, les critères de définition des différentes catégories restant à fixer, étant donné que le seul critère du nombre d'habitants d'une commune ne reflète pas nécessairement tous les impératifs justifiant l'engagement d'un secrétaire dans la carrière supérieure.
- **le service financier**, chargé outre les tâches actuelles de la recette communale, de missions ayant trait aux finances d'une commune. Ainsi ce service serait impliqué dans l'établissement du budget et serait en charge du paiement des dépenses, du recouvrement, de l'élaboration de statistiques financières, des déclarations de TVA, du contrôle des caisses auxiliaires, de la gestion des emprunts, de la facturation ainsi que du calcul et du paiement de la rémunération du personnel communal. A la tête de ce service est placé le receveur communal, qui, dans certaines communes de grande taille, pourrait être recruté dans la carrière supérieure, les critères de définition des communes entrant en ligne de compte pour une telle mesure devant toutefois être plus restrictifs que ceux à fixer pour la carrière du secrétaire.
- **le service technique**, en charge notamment du suivi des travaux communaux, de l'aménagement communal, de la gestion technique des bâtiments communaux et des autres propriétés de la commune. Ce service comportera au moins un fonctionnaire de la carrière de l'ingénieur-technicien et pourra, en fonction de la taille de la commune, comporter également un ingénieur diplômé, qui en assume alors la direction. En exécution de la législation ayant trait à l'aménagement communal et à l'urbanisme toute commune de plus de 10.000 habitants doit en outre engager un architecte ou un ingénieur diplômé, qualifié en aménagement du territoire et en urbanisme.

La coordination des différents services serait à assurer sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, le cas échéant par le secrétaire communal ou par un fonctionnaire-directeur obligatoire dans les communes de plus de 10.000 habitants.

En ce qui concerne le **statut** sous lequel le personnel communal est à engager par les communes disposant de la masse critique, il y a lieu de se rendre compte que le principe selon lequel « tous les

emplois communaux doivent être occupés par des fonctionnaires », actuellement ancré dans le Statut général des fonctionnaires communaux, ne constitue pas une fin en soi, mais poursuit un double but :

- D'abord le recrutement de fonctionnaires, qui sont soumis impérativement aux devoirs fixés par le Statut général des fonctionnaires communaux notamment en ce qui concerne leur responsabilité, leur neutralité, la discrétion, leur disponibilité et surtout l'obligation de se conformer consciencieusement aux lois et règlements, et qui bénéficient d'un autre côté d'une protection devant les abus de l'autorité politique, a comme but de garantir au citoyen un fonctionnement irréprochable de l'administration.
- Ensuite la réglementation actuelle prévoit que les fonctionnaires communaux et notamment les agents administratifs, doivent suivre une solide formation de base, qui leur permet de se doter des connaissances théoriques et pratiques absolument nécessaires à l'accomplissement des tâches qui leur sont confiées, formation qui a constitué une revendication de longue date de la part des autorités communales.

La question du statut du personnel à engager à l'avenir par les communes sera analysée à la lumière de l'entrée en vigueur de la loi portant introduction d'un statut unique. Les réflexions qui seront le moment venu menées dans ce contexte visent à accorder aux autorités communales une ouverture limitée par rapport à la situation actuelle en ce qui concerne le statut du futur personnel.

Les questions relatives à l'organisation de la **structure hiérarchique** des communes respectivement au rôle qui incombera désormais au secrétaire communal et au receveur communal, qui sont intimement liées, donnent lieu aux considérations suivantes :

Le collège des bourgmestre et échevins continuera à assumer les fonctions du « chef d'administration ». Il organise les services communaux de façon à ce que ceux-ci soient en mesure de garantir l'accomplissement dans la pratique journalière des missions incombant au collège échevinal en tant qu'organe exécutif de la commune. Il est chargé de la direction et de la surveillance du personnel communal.

Toutefois l'exécution des différentes missions d'un « chef d'administration » dans le fonctionnement journalier de l'administration communale exige la présence d'un fonctionnaire qui assure la direction du personnel communal en exécution des directives et ordres émis à cette fin par le collège échevinal.

Cette mission peut être confiée ou bien au secrétaire communal, ou bien à un autre fonctionnaire-directeur, dont la fonction devrait le cas échéant être créée par la loi pour différentes communes en fonction de leur taille. Cet agent devra être investi par la loi communale d'un pouvoir de direction et de coordination des services communaux sous l'autorité et sur ordre du collège échevinal. Ainsi il bénéficiera d'un pouvoir de commandement à l'égard des agents communaux du service administratif, respectivement d'une compétence de coordination entre les différents services communaux, à savoir le service administratif, le service technique et le service financier. Le fonctionnaire visé assumera également les fonctions d'un « chef du personnel », notamment en matière d'octroi des congés, cette mission étant également assumée sous l'autorité du collège échevinal. Ainsi le bon fonctionnement des services communaux sera garanti au niveau de la gestion journalière, le collège échevinal gardant le pouvoir de trancher en cas de contestation. En matière disciplinaire, le pouvoir de saisir le commissaire chargé de l'instruction disciplinaire d'un manquement d'un agent communal à ses devoirs restera une compétence exclusive du collège des bourgmestre et échevins.

Les missions dont le secrétaire sera investi par la loi exigent évidemment dans le chef des agents visés des qualités professionnelles qui dépassent de loin le cadre des connaissances théoriques requises en vue de l'exécution de la tâche actuelle réservée par la loi communale au secrétaire communal. C'est pourquoi un règlement grand-ducal modifiera incessamment les conditions de recrutement et de formation des secrétaires communaux. Ainsi le secrétaire communal devra passer par la carrière du rédacteur, au sein de laquelle il devra d'abord effectuer son service provisoire, comportant des formations de base solides, ensuite il devra passer avec succès l'examen de promotion, qui prévoit des formations qui viennent compléter les connaissances acquises pendant le service provisoire. Ce n'est qu'après avoir réussi à l'examen de promotion que le rédacteur deviendra admissible à un poste de secrétaire communal. Suite à une nomination y afférente, le candidat devra suivre une formation continue de 66 heures, qui porte essentiellement sur le rôle spécifique du

secrétaire. Pour ce qui est des possibilités d'engagement d'un fonctionnaire de la carrière supérieure au poste de secrétaire communal, il est renvoyé aux considérations développées ci-avant concernant la structure des futures administrations communales.

Dans la mesure où la recette communale évoluera, tel qu'il est proposé ci-avant, en ce qui concerne la structure des services communaux, vers un service financier communal, les missions du receveur communal évolueront évidemment au même titre, le receveur devenant le « chef du service financier ». A côté des fonctions classiques de receveur, dont le receveur est actuellement chargé par la loi communale « sous sa propre responsabilité », il assumera les fonctions de responsable du service financier sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins. Ces nouvelles missions exigeront évidemment une formation plus poussée pour les receveurs communaux que celle qui leur est actuellement offerte pendant le service provisoire. Ainsi il est prévu d'offrir aux receveurs une formation similaire à celle applicable aux futurs secrétaires, ce qui impliquerait également pour le receveur communal qu'il doit avoir réussi à l'examen de promotion de la carrière du rédacteur avant de pouvoir bénéficier d'une nomination comme receveur. Il est évident que la formation continue à suivre le cas échéant par les candidats en question, devra être axée plus particulièrement sur les exigences inhérentes à la fonction briguée. En ce qui concerne la possibilité d'engager un receveur communal dans la carrière supérieure, il est renvoyé aux considérations relatives à la structure des services communaux.

Moyens financiers

Est-ce que le système de l'autonomie communale doit toujours s'appliquer au niveau de la détermination des recettes communales ? Le Gouvernement serait-il favorable à un accouplement de l'évolution des finances communales à celle des finances de l'Etat, ceci dans l'optique d'une plus grande sécurité de planification ? Quel pourrait être un tel système ?

Pour ce qui est du montant de base à verser aux communes, ne devrait-on pas l'orienter davantage en fonction des missions d'une commune qu'en fonction du nombre de conseillers ?

A qui revient la charge de fixer à l'avenir les taxes communales ?

La Commission serait reconnaissante au Gouvernement de bien vouloir lui fournir un tableau récent des subsides versés aux communes par les différents départements ministériels au courant d'une année, en précisant les critères qui ont servi de base auxdits versements.

Y a-t-il lieu de garder le système actuel des subsides aux communes ou le Gouvernement pourrait-il également concevoir un système qui remplacerait la mise à disposition de subsides par une attribution directe de fonds supplémentaires aux communes ? Si oui, sous quelles conditions ?

Que pense le Gouvernement de l'idée de réunir l'ICC et l'IRC en un impôt sur les sociétés dont les recettes pourraient en partie alimenter le FCDF ?

Quels seront à l'avenir dans l'optique d'un nouvel agencement territorial du pays les critères de répartition des recettes ? Les communes continueront-elles à recevoir la part entière des recettes ou faudrait-il en verser une partie aux autres structures ressortissant de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire ? Est-ce que chaque région sera libre de déterminer à elle seule les domaines de compétence ou est-ce que les domaines des régions seront spécifiés par voie législative ?

Qu'en est-il du soutien financier des CDA (Centres de développement et d'attraction) ?

Le Gouvernement plaide pour le maintien de l'autonomie communale en matière de fixation des taxes communales et des taux d'impôts (ICC et IF). Il est néanmoins d'avis qu'il pourrait être utile de cerner l'évolution des taxes et des taux communaux. Un tel encadrement ne pourrait cependant être réalisé que sur base d'une législation claire et précise fixant les marges de manœuvre pour les communes

avec le cas échéant un mécanisme d'adaptation automatique de ces marges¹. Ce point fera l'objet d'une consultation avec le Syvicol.

Il en résultera une garantie pour une plus grande équité (égalité) des résidents (personnes physiques et personnes morales) devant les lois fiscales.

A noter cependant que l'évolution des dernières années fait état d'un mouvement vers plus de liberté. En effet, dans le passé récent la loi sur l'aménagement des communes et l'urbanisme a ouvert aux communes la possibilité d'introduire des taxes à l'équipement collectif leur permettant d'imposer une taxe pour la création sur leur territoire de chaque nouvelle unité servant d'habitation ou servant à un autre usage. Cette taxe risque évidemment d'être répercutée par le promoteur sur le client final et de conduire en fin de compte à un renchérissement du coût de la construction. A noter dans ce contexte que l'accueil de nouveaux résidents sur le territoire d'une commune est compensé par les retombées financières du Fonds communal de dotation financière (FCDF) et de l'impôt commercial communal (ICC). D'autre part, le projet de loi « pacte logement » libère complètement les communes des contraintes en matière d'impôt foncier et d'une certaine interdépendance autorégulatrice des taux de sorte qu'il faut s'attendre à des modifications massives de l'impôt foncier en général que le Ministère de l'Intérieur ne pourra plus empêcher. Il y a lieu de veiller à ce que cette liberté ne se fasse pas au détriment de l'équité du citoyen devant la loi.

En ce qui concerne l'accouplement des finances communales à celles de l'Etat, prévu au programme gouvernemental, le Gouvernement n'est pas opposé à un rattachement plus étroit des recettes communales à celles de l'Etat, de manière à ce qu'une partie des revenus des communes puisse évoluer parallèlement aux revenus de l'Etat, pour offrir ainsi une plus grande garantie aux communes quant aux transferts financiers de la part de l'Etat. Néanmoins faut-il analyser cette idée dans le cadre plus large de l'autonomie des communes et de l'exigence d'obtenir une dotation financière supplémentaire pour chaque mission dont l'exécution serait confiée au secteur communal.

C'est également dans ce contexte qu'il importe de signaler que l'évolution des finances communales ainsi que de la dette des communes et des syndicats de communes revêtent une importance particulière dans le respect des engagements pris dans le cadre du pacte européen de stabilité et de croissance dont la mise en œuvre pourrait faire l'objet d'un pacte national regroupant tous les acteurs concernés, et donc également les communes.

Notons au passage que les aides en capital aux communes ont progressé au cours des derniers exercices (15 ans) plus rapidement que le budget de l'Etat. [1990 : 25.900.000 -> 2004 : 110.000.000 (+425%)].

En ce qui concerne le montant à verser aux communes dans le cadre du FCDF à titre de dotation administrative de base variant progressivement avec le nombre de conseillers, donc indirectement avec la population, il y a lieu d'informer que le Ministre de l'Intérieur est actuellement en discussion avec les communes (Conseil supérieur des finances communales) pour fixer une dotation plus substantielle pour 3.000 habitants en supprimant toute autre modification avec le nombre de conseillers. Cette adaptation se fera dans le but de garantir aux communes un socle financier de base capable de financer le personnel de base (collège des bourgmestre et échevins, secrétaire, receveur, techniciens, etc.) un personnel qui en principe ne dépend pas directement des effectifs de la population ou de l'extension de son territoire.

Vouloir agencer les transferts non affectés aux communes en fonction des missions serait une approche incohérente par rapport à l'exigence de pouvoir disposer librement de ses revenus provenant notamment de l'ICC et du FCDF. Tant que les communes disposent d'une liberté d'action et tant qu'elles ont les moyens, on ne peut jamais atteindre le même degré d'équipement et de services communaux d'une commune à l'autre. Voilà pourquoi il est question dans le projet de réforme territoriale de proposer aux communes diverses modalités de collaboration afin d'atteindre ensemble

¹ Rappelons dans ce contexte quelques initiatives communales notamment en matière de taxes sur les carburants (Roeser, Mamer, Mertert et Rambrouch), - en matière de production d'eau potable et d'énergie à partir du bassin de réserve du lac de la Haute-Sûre (Esch/Sûre, Neunhausen, Boulaide, Rambrouch, Lac de la Haute Sûre), - en matière d'incinération de déchets au SIDOR (commune de Leudelange) qui ont toutes été refusées [ou le seront encore (taxe SIDOR)] et pour lesquelles un contentieux en justice a été tranché en faveur du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement.

les masses critiques en moyens financiers pour pouvoir suivre l'évolution sans devoir fusionner nécessairement.

L'idée de réunir l'ICC et l'IRC en un impôt sur les sociétés en supprimant l'ICC est réalisable. Elle sera analysée dans le contexte plus global de l'accouplement des finances communales à celles de l'Etat. Elle est en outre subordonnée à certaines adaptations fiscales (Ministère des Finances et Administration des Contributions Directes) et à la condition de faire participer les communes sièges d'activités économiques (au sens large), aux recettes générées par l'IRC à titre d'intéressement financier local. Cet intéressement doit rester la clé de voute pour sensibiliser les communes à l'accueil sur leur territoire de nouvelles activités économiques sans quoi plus aucune commune ne serait disposée à accueillir sur son territoire des zones d'activités.

En ce qui concerne un soutien financier aux CDA, il serait indiqué d'analyser si les retombées fiscales du passé sur base desquelles se sont construits les CDA ne devraient pas suffire pour l'avenir et que ces communes justement devraient être obligées d'accueillir également à l'avenir des activités économiques sur leur territoire afin de pérenniser leur statut de CDA.

Il est toutefois entendu, comme cela a été expliqué plus haut (voir infrastructures dans le domaine du sport, de la culture, du tourisme, du troisième âge, des enfants et de la jeunesse et dernière partie des réponses concernant l'Aménagement du territoire et plus particulièrement les régions d'aménagement), que l'Etat devra davantage cibler territorialement ses investissements à l'équipement en fonction des effets de centralité induits, en les calant sur la centralité poursuivie par l'aménagement du territoire où les CDA jouent un rôle prépondérant. Ainsi, il est nécessaire de veiller à ce que les communes d'un CDA disposent des moyens nécessaires pour remplir leurs missions spécifiques qui touchent également les habitants des communes avoisinantes.

Le Ministère de l'Intérieur, en ce qui concerne ses aides allouées aux communes, peut à tout moment produire le tableau des engagements pris avec les liquidations en cours ainsi que le schéma à la base de l'établissement et du calcul des aides.

En matière de subsides et autres moyens financiers alloués aux communes, il y a lieu de distinguer, dans le domaine de l'Environnement, entre d'un côté le Fonds pour la protection de l'environnement et de l'autre côté les subsides énoncés ci-dessous :

- Participation de l'Etat au financement de projets de promotion de développement durable au niveau local et régional réalisés par les communes et syndicats intercommunaux (15.0.43.300 / 15.0.43.301)
- Participation de l'Etat à l'élaboration des plans verts et à l'exécution de plans verts par les communes (15.2.63.002 / 45.2.63.002)
- Participation financière de l'Etat au financement de projets conventionnés en matière de gestion et d'entretien de l'environnement naturel réalisé par le secteur communal (15.0.43.040)

I. Fonds pour la protection de l'environnement

Le Fonds pour la protection de l'environnement a été institué par la loi modifiée du 31 mai 1999 et a pour objet:

1. la prévention et la lutte contre la pollution de l'atmosphère, le bruit et le changement climatique;
2. la prévention et la gestion des déchets;
3. la protection de la nature et des ressources naturelles;
4. l'assainissement et la réhabilitation de sites de décharge de déchets et de sites contaminés;
5. l'utilisation rationnelle de l'énergie et la promotion des énergies nouvelles et renouvelables.

Le Ministre de l'Environnement est autorisé à imputer sur ce fonds:

- a) la prise en charge jusqu'à 100% des dépenses relatives, dans l'un des domaines dont question ci-dessus, aux projets reconnus d'intérêt public par le Gouvernement en Conseil;
- b) la prise en charge jusqu'à 100 % des dépenses relatives au système de gestion des déchets problématiques en provenance des ménages uniquement;

- c) une aide pouvant être portée au maximum jusqu'à 66 % du coût de l'investissement concernant la réalisation de projets de compostage et/ou de bio-méthanisation de déchets organiques et de boues d'épuration à caractère régional;
- d) une aide pouvant être portée au maximum jusqu'à 50 % du coût de l'investissement concernant l'assainissement et la réhabilitation de sites de décharge de déchets ou de sites contaminés, en application de l'article 16 point 3. de la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets;
- e) une aide pouvant être portée au maximum jusqu'à 40 % du coût d'investissement pour les parcs à conteneurs communaux et intercommunaux permettant la collecte séparée des déchets ménagers et assimilés et conformes au règlement grand-ducal du 1er décembre 1993 relatif à l'aménagement et à la gestion des parcs à conteneurs destinés à la collecte sélective de différents fractions des déchets ménagers, encombrants ou assimilés;
- f) une aide pouvant être portée au maximum jusqu'à 25 % du coût d'investissement des infrastructures intercommunales d'élimination des déchets ménagers et assimilés, y compris les ouvrages techniques annexes, ainsi que du coût des adaptations des installations existantes à de nouvelles technologies et à des normes plus sévères de protection du sol, des eaux, de l'air et en matière de gestion des déchets;
- g) une aide pouvant être portée au maximum jusqu'à 50 % du coût d'investissement dans des travaux d'infrastructure ainsi que les frais d'études et dépenses connexes y relatifs pour d'autres projets dans les différents domaines de la protection de l'environnement précisés par la loi, en tenant compte des contraintes suivantes:
 - 1) les promoteurs des projets devront être une ou plusieurs communes, un syndicat de communes, un établissement public ou un établissement d'utilité publique;
 - 2) les projets devront répondre aux orientations, aux critères et aux normes prescrits par la législation et la réglementation nationales et internationales en matière de protection de la nature et des ressources naturelles, de lutte contre la pollution atmosphérique et le bruit, de lutte contre le changement climatique, de protection des eaux, de prévention et de gestion des déchets, d'assainissement et de réhabilitation de sites de décharge de déchets et de sites contaminés, d'utilisation rationnelle de l'énergie et la promotion des énergies nouvelles et renouvelables.
 - 3) l'aide devra être modulée en fonction des critères généraux suivants considérés soit séparément, soit conjointement:
 - le caractère local, régional, national ou international du projet;
 - le caractère exemplaire, innovateur, préventif ou contraignant du projet.
- h) une aide pouvant être portée au maximum jusqu'à 75% du coût d'investissement dans des travaux d'aménagements, des frais d'études et des acquisitions de terrains en vue de la constitution du réseau de zones protégées conformément à l'article 2 de la loi concernant la protection de la nature;
- i) une aide pouvant être portée au maximum jusqu'à 50% du coût d'investissement dans des travaux d'aménagements, des frais d'études et des acquisitions de terrains en vue de la cohérence écologique du réseau des zones protégées par le maintien et le développement des éléments du paysage qui revêtent une importance pour la faune et la flore sauvage.

Les aides prévues sous h) et i) sont allouées sous condition que les bénéficiaires soient un ou plusieurs communes ou un syndicat de communes ayant pour objet la protection de l'environnement naturel ou un établissement d'utilité publique ayant pour attribution la protection de l'environnement naturel.

Les dépenses effectuées courant 2006 sur les crédits du Fonds pour la protection de l'environnement s'élèvent à 14.762.394.- euros et se répartissent de la façon suivante:

- lutte contre la pollution de l'atmosphère, le bruit, le changement climatique ainsi que l'utilisation rationnelle de l'énergie et la promotion des énergies nouvelles et renouvelables: 1.854.362.- euros, soit 13 %;
- prévention et gestion des déchets: 10.433.314.- euros, soit 71 %;
- protection de la nature et des ressources naturelles: 2.474.717.- euros, soit 16 %.

Le détail de ces dépenses allouées aux communes et aux syndicats de communes est repris à **l'annexe 1.**

En ce qui concerne le volet prévention et gestion des déchets, il y a lieu de souligner que la plus grande partie des subsides résident dans les obligations légales régies par les lois dites de financement. Il s'agit en l'occurrence de :

- la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action « SuperDrecksKëscht » et dont son article stipule que l'Etat est autorisé à prendre en charge, pour toute la durée de l'action « SuperDrecksKëscht », les frais occasionnés par l'action.
- la loi du 27 mars 2006 autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux effectués en relation avec l'agrandissement et l'assainissement de la décharge pour déchets ménagers et assimilés au Friedhaff/Diekirch et la construction d'une installation de prétraitement mécanique et la construction d'une installation de prétraitement biologique par le syndicat intercommunal pour la gestion des déchets en provenance des ménages et des déchets assimilables des communes de la région de Diekirch, Ettelbruck et Colmar-Berg (SIDEK) dans le cadre de laquelle l'intervention financière de l'Etat est de 5.433.852,- euros pour la construction de l'installation de prétraitement mécanique pour la somme et de 2.912.223,- euros pour la construction d'une installation de prétraitement biologique.
- la loi du 21 juin 2007 autorisant le Gouvernement à participer au financement des travaux en relation avec la construction des nouvelles infrastructures de traitement des déchets organiques du syndicat intercommunal Minett-Kompost, par laquelle le Gouvernement est autorisé à participer au financement de ces travaux de construction pour la somme de 15.820.800,- euros.

II. Participation de l'Etat au financement de projets de promotion de développement durable au niveau local et régional réalisés par les communes et syndicats intercommunaux

Le Ministère de l'environnement encourage financièrement les actions locales et régionales en vue de développer le potentiel des communes en tant qu'acteurs du développement durable. Les projets suivants ont ainsi bénéficié d'une aide financière en 2006 (total des aides allouées: 185.000 €):

Projet	Commune / Syndicat	Subside
Etude de faisabilité pour une prime à l'entretien du paysage liée à un pourcentage minimal de surfaces écologiques	SICONA	18.923.- €
Nature for people		20.000.- €
Cartographie des espèces		10.000.- €
Bongertenbörse	SIAS	2.800.- €
Saatgutproduktion aus dem Grünland		7.973.-€
Naturpark Erlebnisprogramm	Our Naturpark	1.994.- €
Conseil en matière d'énergie	Syndicat intercommunal «de Réidener Kanton»	43.064.- €
Concept énergétique	Commune de. Petange	24.226.- €
Conseil en matière d'énergie	Commune de	23.000.- €
Abfallvermeidung im Einzelhandel	Rumelange	12.500.- €

III. Participation de l'Etat à l'élaboration des plans verts et à l'exécution de plans verts par les communes

Le règlement grand-ducal du 22 octobre 1990 concernant les aides pour l'amélioration de l'environnement naturel réglemente le soutien financier pour les plans verts. Les projets suivants ont bénéficiés d'une aide financière en 2006 :

Projet	Commune / Syndicat	Subside
Plantation et la taille d'arbres et de haies	Betzdorf	15.426,67 €
Cartographie de biotopes	Bous	10.367,26 €
Suivi scientifique zones « Zapp »et « Haan »	Steinsel	2084,98 €
Plantation/gestions arbres fruitiers	SIAS	92.377,34 €

IV. Participation financière de l'Etat au financement de projets conventionnés en matière de gestion et d'entretien de l'environnement naturel réalisé par le secteur communal - La promotion du partenariat Etat-communes en matière d'environnement naturel

Les communes, les syndicats de communes, les associations de la protection de la nature, l'Administration des Eaux et Forêts le Musée National d'Histoire Naturelle, chacun dans les missions qui les concernent, sont appelés à coopérer en vue de la mise en œuvre de la politique de la protection de la nature du Ministère de l'Environnement.

Les communes sont appelées à contribuer par leurs activités à la réalisation des objectifs de la protection de la nature de façon générale et sur le territoire communal en particulier.

En 2006, sur base de cinq conventions conclues en 2005, le SICONA Ouest, le SICONA Centre, le Naturpark Uewersauer, le Parc naturel de l'Our et le SIAS, ont réalisé, pour un montant total de 432.000 EUR, des prestations en matière de protection de la nature pour le compte des communes membres du syndicat, du syndicat lui-même, du Ministère de l'Environnement ainsi que pour le compte de tiers.

Le plan national concernant la protection de la nature adopté par le Gouvernement en conseil en date du 11 mai 2007 met l'accent sur l'opportunité d'étendre la couverture nationale par des syndicats communaux dans ce domaine de façon à atteindre une couverture territoriale de la totalité du Grand-Duché.

5. Contrôle étatique sur le secteur communal

Quelle est la position du Gouvernement face à l'idée d'une séparation des attributions politiques et administratives au sein du département de l'Intérieur ? La mission du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire pourrait à l'avenir se limiter à la détermination de la politique et à la mise en œuvre de celle-ci par l'élaboration du cadre légal et réglementaire. Les attributions administratives et de contrôle étant alors du domaine d'une administration « des pouvoirs territoriaux ».

Est-ce que le Gouvernement partage les vues de Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire quant à la définition du rôle du représentant territorial de l'Etat et la réorganisation proposée des commissaires de district ?

Comment cette structure de contrôle peut-elle constituer en même temps une instance de contrôle et de support administratif susceptible d'aider les communes et les établissements publics communaux dans l'exécution de leurs tâches ?

Le concept intégratif proposé en 2005 a présenté au Chapitre E une nouvelle approche pour l'exercice du contrôle étatique sur l'action communale. Cette approche vise à renforcer l'autonomie communale et à responsabiliser davantage les communes. Elle remplace l'actuelle tutelle exercée essentiellement par le Ministre de l'Intérieur par une surveillance qui sera exercée, dans le dialogue avec les communes et les établissements publics communaux, par les actuels commissaires de district qui deviendront en quelque sorte des consultants des communes. Ce n'est que dans le cas où aucun arrangement ne peut être trouvé qu'ils pourront faire vérifier par le juge administratif la conformité de la décision communale litigieuse avec la loi. L'organisation du contrôle préconisé par le concept intégratif est évidemment basée sur le découpage territorial retenu dans ce concept.

L'idée d'une séparation des attributions politiques et administratives au sein du département de l'Intérieur va dans le sens du système préconisé dans le concept intégratif. Ce document décrit notamment le futur rôle du Ministère de l'Intérieur dans le contexte d'une réorientation du contrôle de l'Etat sur les communes (page 33, alinéa 3 du concept).

Le nouveau système de contrôle proposé répond ainsi parfaitement à l'idée de limiter à l'avenir la mission du Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire à la détermination de la politique et à la mise en œuvre de celle-ci par l'élaboration du cadre légal et réglementaire».

L'intervention de l'autorité supérieure sera dès lors limitée à ce qui est strictement nécessaire pour assurer le respect de la loi et la sauvegarde de l'intérêt général. La tutelle d'approbation systématique sera remplacée par un contrôle de légalité qui se déroule dans une procédure de dialogue avec les communes, cela dans le but de renforcer l'autonomie communale et de responsabiliser les communes. Le rôle des actuels commissaires de district évoluera vers celui d'un conseiller chargé d'orienter les communes dans leurs choix et notamment celles qui sont trop petites pour se doter des compétences requises pour les questions juridiques, financières ou d'aménagement.

Les actuels commissaires de districts seront à cette fin regroupés au sein d'une administration rattachée au Ministère de l'Intérieur appelée à assumer un rôle de conseil, de concertation et d'assistance au service des communes. A l'instar de la situation actuelle, ces « consultants » ont des antennes dans les différentes régions du pays.

6. Introduction d'un code territorial

Que pense le Gouvernement de l'introduction d'un code des collectivités territoriales, destiné à fixer clairement les compétences et les missions des entités territoriales et à codifier le droit de ces collectivités ?

L'introduction d'un tel code est prévue dans la déclaration gouvernementale et a été annoncé dans le concept intégratif de 2005 comme un instrument à créer à court terme. Il sera réalisé dès que les travaux de la commission RTL seront achevés et que la future répartition des compétences entre l'Etat et les communes ainsi que d'autres aspects à l'étude de la commission RTL seront arrêtés. Un canevas a déjà été préparé par les services du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.