

**CONSEIL SUPERIEUR DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE**

93/1641 GS/DT

Luxembourg, le 21 décembre 1993

Monsieur Alex Bodry
Ministre de l'Aménagement
du Territoire
Luxembourg

Monsieur le Ministre,

Objet: Proposition de loi portant création de la communauté urbaine

Conformément à l'article 4(3) du règlement grand-ducal du 14 avril 1992 concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT), en vertu duquel le Conseil supérieur émet son avis sur les questions que le ministre décide de lui soumettre, nous avons l'honneur de vous faire parvenir ci-après l'avis concernant la proposition de loi de Monsieur René Kollwelter au sujet de la création de la Communauté urbaine (doc.parl. 3655).

En fait, la proposition de Monsieur Kollwelter constitue la suite des discussions menées au cours des années 70 au sujet des fusions des communes. Selon l'auteur, la communauté urbaine devrait combler l'absence d'une structure intermédiaire entre l'Etat et les communes. Les communes garderaient leur autonomie juridique tout en transférant certaines compétences à la communauté urbaine qui serait administrée par un conseil composé de représentants des conseils communaux, la répartition des sièges se faisant proportionnellement à la population des communes concernées. Par ailleurs, une fiscalité propre pourrait être instaurée. Le statut de la communauté urbaine serait celui de l'établissement public.

Le CSAT a pris note avec intérêt de la proposition de loi introduite par Monsieur René Kollwelter qui constitue sans doute une contribution importante à la discussion sur les formes de coopération intercommunale et plus précisément à celle ayant pour objet une éventuelle réforme de la législa-

tion sur les syndicats de communes. C'est dans ce contexte que le CSAT voudrait également situer son avis en examinant la proposition de la loi sur la communauté urbaine par rapport à la loi sur les syndicats de communes et notamment la question de la flexibilité du nouvel outil par rapport aux syndicats de communes.

Commençons par le statut. L'auteur du texte a opté pour celui de l'établissement public à conférer à la communauté urbaine. Les établissements publics sont des personnes morales de droit public chargées par une disposition législative de gérer des services publics déterminés, en vue de satisfaire à des besoins spéciaux de la population, sous le contrôle tutélaire de l'Etat ou des communes dont elles sont détachées par application du principe de la décentralisation par services. Les établissements publics font partie des organismes publics. Suivant l'orientation de leur activité et les limites territoriales de leur compétence, on distingue les établissements publics de l'Etat et ceux des communes (Pierre Majerus: L'Etat luxembourgeois).

Comme les syndicats de communes sont des établissements publics investis de la personification civile, il n'y a pas de différence entre leur statut juridique et celui à conférer à la communauté urbaine.

Pour ce qui est du transfert de compétences et de l'affirmation que les communes conserveraient leur autonomie juridique, il y a toutefois lieu de préciser que cette autonomie ne reste valable dans son entièreté que pour les compétences qui ne feront pas l'objet d'un transfert.

La légitimité démocratique de la communauté urbaine constitue sans aucun doute un atout de la proposition de loi étant donné que ne pourront faire partie du conseil de la communauté que les seuls membres d'un conseil communal. Le CSAT ne saurait cependant se rallier à la proposition que les sièges au sein du conseil de communauté sont répartis proportionnellement à la population des différentes communes, proposition qui, dans presque tous les cas de la création de communautés urbaines, risquerait d'aboutir à une représentation majoritaire de la commune avec la population la plus nombreuse.

Le CSAT n'a pas d'objection à formuler au sujet de l'introduction d'une fiscalité propre. Il trouve cependant qu'on pourrait aboutir au même résultat en portant une modification en ce sens à la loi sur les syndicats de communes.

On peut dire, d'une façon générale, qu'une adaptation de la législation sur les syndicats de communes, qui tiendrait compte d'une plus grande démocratisation et d'une transparence accrue en ce que la représentation, le fonctionnement et l'établissement des budgets seraient de nature à prêter un cadre suffisant pour prendre en mains les problèmes dont il est question à la proposition de loi Kollwelter.

Il faut avouer que le Luxembourg, vu l'exiguïté de son territoire, se prête mal à l'accueil de nouvelles structures supplémentaires comme celles des communautés urbaines, car il est évident que la dualité des structures syndicats/communautés urbaines deviendra acquise. La seule création de communautés urbaines ne permettra pas de remplacer d'éventuels syndicats existant actuellement. Prenons l'exemple des communes du sud du pays. Certaines communes se sont regroupées en vue d'un meilleur approvisionnement en eau et en énergie ou pour prendre en mains les transports en commun. L'on s'aperçoit rapidement que la prise en charge de problèmes comme ceux énumérés ci-avant, auxquels il faut encore ajouter celui du traitement des déchets, dépasse largement le cadre purement communal, voire celui d'une communauté urbaine. En plus, il y a lieu de s'interroger si la création de communautés urbaines n'allongera pas inutilement la voie administrative entre l'Etat et les communes. Une concurrence entre autorités intermédiaires risquera de s'installer aux dépens de l'administré.

De manière sous-jacente, la proposition de Monsieur Kollwelter a l'objectif de résoudre les problèmes de circulation et de transport de la Ville de Luxembourg. Or, ce sont justement là les problèmes qui ne font pas halte aux limites de communes, ni de communautés urbaines. La prise en mains de ces problèmes sur un terrain donné risque en effet de les transférer sur le territoire des communes voisines.

L'attractivité de notre capitale a été conditionnée par la création massive d'emplois sur le territoire de la Ville de Luxembourg. Cet état des choses a entraîné les problèmes de la circulation que nous connaissons. Les navetteurs devraient-ils dès lors être considérés comme la cause même de cette situation? Certainement pas. Le phénomène des navetteurs s'explique par le seul fait qu'il existe dans notre pays une trop grande disparité territoriale entre les fonctions "habiter" et "travailler". A défaut d'une politique d'aménagement du territoire poursuivant rigoureusement la répartition équilibrée des activités sur l'ensemble des régions du pays, l'introduction, par la Ville de Luxembourg, du parking résidentiel et la création d'aires de stationnement "park & ride" résultant de l'absence d'une offre nationale de transport public attractive, c'est-à-dire pour l'essentiel aussi rapide que le transport individuel entre le domicile privé et le lieu de travail, ont transféré les problèmes de circulation du centre-ville vers les extrémités de la commune de Luxembourg. La création de la communauté urbaine de Luxembourg permettrait certes dans une certaine mesure de soulager le problème dans les communes avoisinantes sans pour autant constituer un remède durable étant donné que la demande de transport ne pourra considérer, en raison de son besoin naturel, les limites territoriales, fussent-elles nationales, communales ou de communautés urbaines.

Aussi le CSAT est-il d'avis que la forme de la nouvelle structure est trop rigide. Elle est contraire à toute philosophie d'aménagement qui exige des instruments flexibles et rapidement adaptables à des situations changeantes. En plus, il ne faut pas perdre de vue que la création de commu-

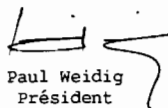
nautés urbaines risque encore d'accentuer certains déséquilibres. Comment éviter que les communes non comprises dans une communauté urbaine ne deviennent les laissées-pour-compte de cette nouvelle politique? En même temps, la création de la communauté urbaine de Luxembourg renforcerait en quelque sorte le contre-pouvoir de la Ville de Luxembourg par rapport à l'Etat luxembourgeois.

La création de syndicats intercommunaux constituait le premier pas de la régionalisation des problèmes au Grand-Duché de Luxembourg. Depuis, le nombre de syndicats s'est multiplié à tel point qu'il devient de plus en plus difficile de garder une vue d'ensemble. Il importe donc de mettre de l'ordre dans les structures. A long terme, le CSAT est d'avis que les syndicats à vocations uniques et identiques auraient intérêt à fusionner pour devenir des fédérations communales (Kommunalverbände) en vue de la prise en charge de problèmes spécifiques communs. Dans le cadre des réflexions sur la coopération intercommunale future, il serait intéressant de cerner le rayon des problèmes qui variera en fonction de leur nature et de définir les charges nationales à assumer par l'Etat et les charges communales incombant aux communes. Il reste les charges et domaines de coopération intercommunaux. Le CSAT propose de les confier aux conseils ou comités consultatifs régionaux dont la création est prévue par le projet de loi portant révision de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire. Il rappelle à ce sujet qu'à l'occasion de son avis relatif à ce projet de loi le CSAT avait mis l'accent sur l'importance qu'il accorde à ces comités dans le domaine de la politique régionale pour laquelle il faudra définir des domaines de coopération, raison pour laquelle il avait, et continue à plaider pour l'institutionnalisation des comités consultatifs régionaux tout en leur donnant des compétences propres, ainsi que pour leur élection ou désignation directe par et au sein des conseils communaux des communes concernées.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments très distingués.



Gilbert Schmitz
Secrétaire



Paul Weidig
Président