



Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT)

Luxembourg, le 13 mars 2006

Avis au sujet de la réforme territoriale et administrative

Le présent avis suit dans les grandes lignes les chapitres du document intitulé « concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg ». Une brève description des idées y retenues (marquées en italiques) précèdent les observations (encadrées) du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire (CSAT) qui sont complétées par un organigramme précisant la future organisation régionale telle que par lui préconisée.

Remarque liminaire

D'emblée le CSAT tient à faire remarquer que la réorganisation territoriale et administrative devra avoir pour finalité première d'améliorer, tant quantitativement que qualitativement, les services publics offerts aux citoyens, et de faciliter le recours de ces derniers à ces services, le tout à un moindre coût global.

Dès lors, les maîtres mots de la réforme devraient s'appeler rationalisation, efficience, synergies, économies d'échelle, réactivité et stratégie proactive.

Introduction

Dans son programme gouvernemental le Gouvernement issu des élections du 13 juin 2004 a retenu qu'il entamera les démarches nécessaires pour doter le pays d'un service public et de structures territoriales répondant aux défis du 21^{ème} siècle.

*Il s'est notamment proposé, tout en soulignant l'importance de l'autonomie communale, de préparer une **réforme territoriale répondant aux dispositions du***

programme directeur de l'aménagement du territoire et prenant en compte les enseignements de l'étude IVL et de proposer une réorganisation des relations entre l'Etat et les communes. Le cas échéant, une nouvelle structure territoriale serait soumise à un référendum national.

Le CSAT est d'avis qu'une réforme territoriale et administrative est nécessaire. Toutefois, le succès d'une telle opération ne pourra être garanti qu'à condition de la compléter par une réforme des finances communales et par une réforme politique (mandats).

Le CSAT est d'accord pour constater que les instruments actuels ne sont plus tout à fait adaptés aux exigences tant des citoyens que des administrations. S'y ajoute la dimension régionale ancrée dans la législation sur l'aménagement du territoire et qui attend toujours une application concrète sur le terrain. Dans le cadre de cette réforme, il importe de définir les missions de service public obligatoire que doivent assurer les communes, de fixer les compétences des communes selon l'hierarchie des centres (et services) telle que définie par le Programme Directeur, de préciser également les compétences des régions ainsi que de définir le mode de financement des services publics délivrés aux différents niveaux fonctionnels.

Constats et état du débat politique

*Depuis la mise en place de nos institutions à la fin du 18^e siècle aucune réforme territoriale d'envergure n'a été menée à bien. Depuis le début des années 1980, et suite à l'échec du projet de loi portant fusion volontaire des communes, de nombreux **syndicats de communes** ont vu le jour (leur nombre est actuellement supérieur à 70) pour accomplir des missions obligatoires essentielles des communes.*

D'un côté, certaines communes sont en effet devenues non viables parce qu'elles n'ont pas les moyens nécessaires pour se doter individuellement des infrastructures élémentaires indispensables. De l'autre côté, les citoyens demandent partout les mêmes services de proximité de la part des communes, sans distinguer s'ils se trouvent dans une commune à caractère urbain ou dans une commune à caractère rural.

*Le débat politique fut déjà annoncé dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999. En 2001 le Ministère de l'Intérieur a publié un document sur la **répartition des compétences** et des responsabilités entre l'Etat et les communes. Le 27 novembre 2003 la Chambre des Députés a organisé un débat d'orientation sur cette question.*

Outre la répartition des compétences entre communes, régions et Etat, la réforme territoriale devra permettre de mieux définir le rôle des communes selon le rang que celles-ci occupent dans le système des centres de développement et d'attraction mis en place par le Programme Directeur (taille et fonction définissant des niveaux hiérarchiques).

L'émergence d'une multitude de syndicats intercommunaux est le résultat de

l'échec du projet de loi sur la fusion des communes. Leur création prouve cependant qu'il existe un besoin réel de coopération intercommunale. Dans cette démarche les élus locaux se sont surtout laissés guider par des réflexions financières soulignant ainsi leur souci de gérer leurs communes en bon père de famille. Cependant ce sont principalement des syndicats à vocation spécifique qui ont vu le jour.

Le document sous avis propose de nouvelles institutions territoriales. Le CSAT refuse l'idée de la multiplication de nouvelles structures d'organisation et de gestion du territoire qui compliqueraient et alourdiraient tout le système.

Les organes prévus dans le document sous examen constituent un « mix » de structures allemandes ou françaises dont le Luxembourg, vu sa taille, n'a pas forcément besoin. Pour le Luxembourg c'est la région et rien que la région qui doit constituer la base pour la future coopération intercommunale. Il y a lieu de renforcer l'instrument régional au niveau politique et administratif.

Mesures administratives et territoriales à prendre

Le document sous avis propose une redéfinition des missions communales s'appuyant sur le concept des centres de développement et d'attraction tels que définis par le programme directeur de l'aménagement du territoire et en distinguant entre le niveau de base (missions obligatoires liées à la gestion du territoire), le niveau intermédiaire, à savoir les CDA régionaux, les communes périurbaines et les communes rurales comportant plus de 3.500 habitants, et le niveau supérieur constitué par les CDA d'ordre moyen et supérieur.

*Selon les auteurs de la réforme territoriale, il s'agit d'obliger les petites communes à atteindre la **masse critique de 3.000 habitants** soit par la **fusion de communes**, soit par la création de **communautés de communes** ou de **communautés urbaines** pour les agglomérations de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette et de la « Nordstadt ».*

L'intercommunalité semble être la réponse tant aux exigences croissantes de la population qu'à l'obligation de l'Etat de garantir un développement plus homogène du territoire.

*La gestion de l'intercommunalité incombera à de nouveaux établissements publics appelés **EPCI** (établissements publics de coopération intercommunale) et **EPCR** (établissements publics de coopération régionale), les premiers étant composés d'un conseil de communauté et d'un bureau exécutif, aux seconds siégeant des représentants de chaque commune de la région ainsi que le représentant territorial de l'Etat (**RTE**) qui en assurerait la co-présidence.*

L'EPCR coordonnerait les politiques locales d'investissements et de services publics. Il n'y aurait pas d'administration, le secrétariat serait confié à l'Administration du RTE, suite à une redéfinition du rôle de l'actuel Commissaire de District qui aura les attributions suivantes :

- *représentant direct du Gouvernement dans la région*
- *unique interlocuteur des communes avec le pouvoir central*
- *transmission des impulsions du gouvernement en matière de politique régionale*
- *coordination des discussions menées autour de projets d'envergure au niveau régional*
- *co-présidence de l'EPCR*
- *conciliation des différents acteurs*
- *animateur pour le développement local et régional*
- *contrôle de la légalité des actes*
- *conseil des communes à autonomie renforcée*
- *garant du développement harmonieux et contrôlé de sa région*

La taille et les fusions de communes

Il est important de bien définir la taille minimale d'une commune en termes de population (nombre d'habitants) pour dispenser un service public primaire de qualité. Plus ces services seront nombreux et davantage de masse critique sera nécessaire.

En ce qui concerne le seuil de 3000 habitants proposé dans le document, celui-ci paraît suffisant pour justifier le fonctionnement des services administratifs primaires d'une commune, mais il est insuffisant pour faire fonctionner un service technique dont l'organisation est beaucoup plus complexe. Le nombre de 3000 est ainsi jugé sous-estimé pour assurer l'existence et l'organisation rationnelle de services techniques spécifiques comme la planification ou l'urbanisme.

Le CSAT ne partage pas le point de vue que chaque citoyen doit avoir droit aux mêmes services, excepté pour les services de base ou services primaires. La mise en œuvre intégrale de ce principe reviendrait en pratique à construire la ville à la campagne.

Quant aux fusions, le passé a montré qu'il est très difficile de réaliser des fusions sur une base totalement volontaire. C'est la raison pour laquelle le CSAT est d'avis qu'en cas de non fusion il y a lieu d'imposer par la voie législative les communautés de communes, ceci en vue d'une future fusion (un délai maximum de deux mandatures électorales est proposé).

Il semble évident qu'un certain nombre de fusions de communes soit inévitable (compte tenu du faible poids démographique de la majorité des communes). Pourquoi dès lors ne pas arrêter un plan pour envisager à l'échelle nationale le nombre et la taille idéale des communes futures tout en les esquissant sur une carte ? Les six régions d'aménagement définies par le programme directeur d'aménagement du territoire devraient ainsi servir de cadre à l'intérieur duquel les fusions ou communautés de communes sont à envisager en considérant, outre la taille et le nombre d'habitants, les liens fonctionnels et historiques entre les communes (formant ainsi un territoire pertinent) ainsi que les contraintes géographiques naturelles.

Les communautés de communes

De l'avis du Conseil supérieur, le document en discussion contourne en quelque sorte la question de la nécessité de la fusion des communes en proposant comme solution alternative la mise en place de structures intermédiaires. A priori la législation sur les syndicats de communes ainsi que celle sur l'aménagement du territoire permettent de régler la matière. La constitution soit de syndicats régionaux à vocation multiple, soit de syndicats de communes régionaux est possible. Ces syndicats peuvent prendre en compte les besoins spécifiques des populations rurales ou urbaines. La création de tels syndicats aurait par ailleurs comme avantage de pouvoir

disposer d'un instrument politique et non pas de structures purement administratives ou techniques.

Les communautés urbaines

Au sujet des communautés urbaines, le CSAT rappelle son avis du 21 décembre 1993 au sujet d'une proposition de loi portant création de communautés urbaines. En voici quelques extraits de cet avis qui garde toute sa valeur :

« 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. Certaines communes se sont regroupées en syndicat 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, voir 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.

La création de communautés 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.»

Le CSAT complète ces idées en soulignant que la création de communautés urbaines risque de rendre inopérant le fonctionnement correct des régions dans la mesure où il y a chevauchement, voire double emploi avec ce qui est de l'ordre des compétences de la région et des compétences de la communauté urbaine.

Par ailleurs, nous risquons d'assister à un développement à deux vitesses, car toutes les communes ne font pas partie de communautés urbaines. Comment dans cette hypothèse faire avancer la coopération régionale ? De trop puissantes communautés urbaines ou communautés de communes peuvent constituer un frein au développement régional.

L'EPCI

De l'avis du Conseil supérieur il importe de créer de nouvelles institutions en fonction des missions au lieu de mettre en place de nouvelles structures administratives pour voir par la suite seulement quelles attributions leur conférer. Il ne voit donc pas la nécessité de créer des EPCI et propose le recours à des syndicats intercommunaux à vocation multiple. Comme les

syndicats de communes sont des établissements publics investis de la personnalité civile, il n'y a pas de différence entre leur statut juridique et celui à conférer à l'EPCI.

Il suffirait d'adapter la législation sur les syndicats de communes en vue d'offrir davantage d'efficacité.

L'EPCR

L'heure doit être aux régions : c'est-à-dire qu'il faut leur donner des compétences tant en provenance du secteur communal que du secteur étatique. La direction politique appartiendra aux élus communaux, qui composeront un conseil régional selon une clé de répartition à définir. Ce conseil régional fera fonction d'interlocuteur du pouvoir central pour l'élaboration des plans directeurs sectoriels et la mise en œuvre des plans régionaux prévus par le programme directeur d'aménagement du territoire. Selon les futurs transferts de compétences, les conseils régionaux seront également dotés de moyens financiers et humains en provenance des communes et de l'Etat. De même auront-ils la possibilité de se procurer des finances supplémentaires par la perception de taxes dans les régions concernées, à condition évidemment de ne pas trop alourdir la charge fiscale. Cette façon de procéder permettra au mieux d'atteindre les objectifs d'aménagement du territoire et ceci aussi bien pour la réalisation de plans directeurs sectoriels que pour les plans directeurs régionaux. Un certain nombre de fusions, notamment en région rurale, restent inévitables. Les syndicats de communes actuels de dimension infra-régionale devront s'adapter et s'intégrer à la structure régionale ; les élus feront partie des conseils régionaux. L'un ou l'autre syndicat à vocation nationale verra le jour (incinération des ordures, approvisionnement en eau et en gaz....).

Missions pouvant être prises en charge par le niveau régional :

- la définition de l'identité régionale ;
- la définition de stratégies régionales et de plans de développement régionaux ;
- la réalisation et la mise en œuvre des plans directeurs régionaux ;
- l'élimination de certains déchets ;
- le développement économique ;
- la gestion de zones d'activités régionales ;
- l'enseignement et la formation continue ;
- la mise en œuvre des programmes pluriannuels d'équipements collectifs (centres culturels, sportifs, touristiques ...) ;
- la gestion de centre de secours des sapeurs-pompiers et de protection civile ;
- le développement social.

Le représentant territorial de l'Etat

Le CSAT est d'avis d'intégrer la fonction de représentant territorial de l'Etat (RTE) dans une structure régionale, sorte de « guichet unique décentralisé ». Ce guichet régional pourra fournir quelques services publics décentralisés (délivrance de passeports et autres services centraux). Il faudra en outre regrouper dans ce guichet tous les services étatiques qui actuellement fonctionnent déjà sur une base régionale.

Le RTE aura la mission d'assister juridiquement et administrativement les communes de la région ou la région elle-même. Il garde les missions de contrôle de légalité des délibérations et veille au respect des compétences données par la loi aux différentes entités communales, intercommunales et régionales. Il agira par ailleurs comme point de contact ou relais entre la région et le Gouvernement. Il pourra également coordonner certaines missions de l'Etat au niveau de la région.

Avant tout progrès en la matière, le CSAT propose de faire commander une étude sur le fonctionnement possible d'un guichet régional qui remplacera les actuels Commissariats de District. L'étude devra définir les missions futures tout en poursuivant l'objectif de rationaliser les tâches, d'éliminer des lenteurs administratives, de supprimer des actes inutiles, de soulager aussi bien les devoirs des administrations communales et des services de l'Etat que ceux des citoyens et de renforcer le rôle de conseil, juridique notamment, aux communes.

Considérations finales

Sur la base de ce qui précède, le CSAT s'interroge sur la valeur ajoutée réelle du document soumis pour avis, sachant que la réforme demandera beaucoup de temps ainsi que des périodes transitoires pour la mise en oeuvre de tous les ingrédients de la réforme, sans parler des accidents de parcours et incertitudes qui risquent d'apparaître en cours de route.

Etant donné que le programme directeur de l'aménagement du territoire a défini 6 régions différentes, le CSAT est d'avis qu'il est prématuré de se lancer dans une réforme territoriale créant de nouvelles structures administratives à tous les niveaux.

C'est la raison pour laquelle le CSAT plaide en faveur d'une réforme qui privilégie dans un premier temps la région. Il est important de donner une chance au développement régional en définissant rapidement les compétences de la région et, ensuite, de mettre aussi rapidement en place ses organes politiques, administratifs et techniques. Une fois que les régions fonctionneront, elles pourraient reprendre les missions de certains syndicats de communes.

Le CSAT se prononce dès lors contre la remise en question de tout ce qui existe actuellement et il se prononce contre la création d'un nouveau système avec de nouvelles structures qui vont fonctionner à côté de celles qui existent déjà. En tout cas la création envisagée d'une multitude d'établissements publics n'est pas faite pour faciliter les choses.

Afin de pouvoir démarrer avec le fonctionnement des régions, il faut enfin définir ou redéfinir les compétences aux échelons communal, régional et national, sachant que l'actuelle loi communale ne définit que de façon très rudimentaire les compétences au niveau communal.

Parallèlement, il faudra introduire l'incompatibilité du mandat de membre d'un collège échevinal avec celui de membre de la Chambre des Députés et indemniser correctement les membres du collège échevinal. Actuellement, l'exemple du PROSUD le prouve : les représentants au syndicat n'ont pas le temps nécessaire pour s'occuper pleinement des missions leur dévolues. Malheureusement l'Etat a aussi omis de prévoir un cadre et un mode d'emploi sur le fonctionnement des régions. La réforme territoriale, quelle que soit son envergure, doit s'accompagner d'une réforme politique des cumuls de mandats.

Une fois les incompatibilités arrêtées, il serait par la suite parfaitement envisageable de faire fonctionner les régions avec les élus locaux désignés par les conseils communaux respectifs.

Adaptation des finances communales et de leur gestion dans un esprit de durabilité

*La politique de dépenses et d'engagements des communes dépend exclusivement du niveau de leurs **recettes qui proviennent soit d'efforts propres soit de transferts de l'État**. Ces recettes doivent mettre les communes en mesure de répondre à leurs besoins afin de rendre optimale l'efficacité de l'activité des autorités communales tout en respectant les règles de conduite applicables. Dans le contexte qui nous préoccupe les finances des communes doivent être adaptées aux réformes envisagées, afin de répondre aux spécificités qui en résulteront pour notre Etat, notamment en ce qui concerne sa structure, son organisation territoriale et la répartition des compétences entre l'Etat et les communes.*

Comme mesures d'accompagnement financière de la réforme il est e.a. envisagé

- *de renforcer la dotation de base à partir de 3000 habitants*
- *d'introduire un plafonnement absolu des revenus par habitant en matière d'impôt commercial*
- *d'entamer une réforme fondamentale de l'impôt foncier*
- *de créer un fonds de dotations à l'équipement communal (canalisation des aides étatiques aux investissements)*

Le CSAT s'accorde à dire qu'en fonction de la redistribution des compétences il y a lieu de prévoir les transferts de crédits et de revoir les modes de financement.

Il est d'avis que les régions doivent être autorisées à prélever des taxes qui constitueraient certes des charges supplémentaires pour les entreprises et la population. Conformément à ce qui est précisé à la remarque liminaire du présent avis, elles ne devront en aucun cas alourdir la charge fiscale globale.

Au cas où il y aura un transfert de compétences de l'Etat à la région, il devra s'accompagner d'un transfert de moyens financiers, notamment à travers l'enveloppe budgétaire réservée pour la réalisation des plans d'équipements collectifs.

Pour le reste, le CSAT est d'avis que le volet financier devrait encore être soumis au Conseil supérieur des finances communales, certainement mieux outillé et mieux placé que le CSAT pour s'exprimer à ce sujet.

Contrôle étatique sur le secteur communal

*Une redéfinition du **contrôle de l'État** sur le secteur communal devient nécessaire, ceci surtout après les réflexions qui viennent d'être esquissées dans les chapitres qui précèdent sur le remodelage du paysage communal et administratif de notre pays, sur les nouvelles formes de collaboration entre communes et de coopération entre les communes et l'État, ainsi que sur le financement du secteur communal.*

La tutelle d'approbation systématique est supprimée pour faire place à un contrôle de pure légalité qui se déroule selon une procédure transparente fondée sur le dialogue et enfermée dans des délais stricts. En réduisant au strict minimum le nombre des actes à soumettre au contrôle obligatoire et systématique, il allège considérablement les procédures au niveau communal.

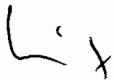
Le CSAT note toutefois que le projet de réforme, tout en soulignant à maintes reprises un renforcement de l'autonomie communale, parle de l'introduction d'une panoplie de contrôles, dont :

- un contrôle de légalité comportant
 - un contrôle d'opportunité
 - un contrôle administratif, potentiellement juridictionnel
 - un contrôle fondé sur le dialogue
 - un contrôle enfermé dans une procédure
- un contrôle des finances communales comportant
 - un contrôle du budget

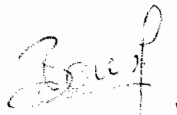
- un contrôle de la gestion financière (Chambre des comptes communaux)
- une surveillance spéciale du pouvoir de police du bourgmestre
- un contrôle sur les personnes

Dans le cadre de la réforme territoriale et administrative le principe de l'autonomie communale devra être clarifié.

Ce principe doit, dans le cadre réexaminé, rester acquis. De même l'autonomie régionale devra être garantie. A terme le Gouvernement doit donner la perspective de supprimer le contrôle de tutelle, tant au niveau communal qu'au niveau régional. Les régions devront agir comme acteurs responsables de leurs actes. Dotées de compétences, de moyens financiers et de responsabilités, elles seront parfaitement à même de jouer leur rôle.



Gilbert Schmitz
Secrétaire



Patrick Bousch
Président