

***PROJET de réforme territoriale  
du Grand-Duché de Luxembourg***

***Perspectives sur les missions, le rôle et la  
responsabilité du secrétaire communal***

***dans le contexte***

***du cadre formel de l'organisation  
des administrations communales  
luxembourgeoises***

***ASC – juin 2007***

## 1. Les missions<sup>1</sup>, le rôle et la responsabilité du secrétaire communal

La Constitution (art. 107,1) charge les communes, plus particulièrement leurs organes de gérer leurs intérêts propres.

C'est ainsi qu'il appartient aux élus de la population d'imaginer et de concrétiser les actions qu'ils estiment aller dans le sens de l'intérêt des citoyens de la commune. Il peut s'agir, par exemple, de construire une école, une route ou une piscine, d'organiser un service social, de doter une localité d'une station d'épuration ou de procéder à des plantations. Pour concrétiser ces objectifs, des moyens humains, matériels et financiers doivent être mis en œuvre: détermination du cadre et engagement de personnel, élaboration du budget, achat du matériel et des véhicules nécessaires. Il s'agit là, dans les limites éventuellement fixées par les lois et règlements, de la **détermination des objectifs et des moyens**, c'est-à-dire des choix politiques qui ressortissent au niveau de la **décision** et dont il est hors de doute qu'il échappe, légalement, à l'emprise du secrétaire communal.

C'est précisément par rapport à cette charnière que constitue la prise de décision qu'il s'agit de situer le rôle du secrétaire.

### 1.1. En amont de la décision

Le secrétaire communal, aidé par le personnel, a un rôle de **conseiller juridique et administratif** des autorités communales.

### 1.2. Lors de la décision

La décision, telle que définie plus haut, appartient aux mandataires de la population.

Le secrétaire communal en est toutefois le **greffier** puisqu'il la transcrit et l'authentifie, par sa contresignature, contribuant ainsi à conférer leur force exécutoire aux différentes décisions.

### 1.3. En aval de la décision

Le secrétaire communal, seul ou, le cas échéant, aidé par le personnel des différents services, est chargé de **mettre en application** les décisions des autorités communales.

Les rôles tenus par le secrétaire en amont et en aval de la décision sont décrits ci-après et constituent sa mission de fonctionnaire-dirigeant.

## 2. Perspectives sur une fonction en pleine mutation

### 2.1. La mission de fonctionnaire-dirigeant

Cette mission, pourtant très large, ne résulte pas (encore) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Les propositions complétant la loi communale pour mieux définir les attributions du secrétaire, formulées en 1995 par l'Association des secrétaires communaux du Grand-Duché de Luxembourg dans son Mémoire relatif aux préoccupations des secrétaires communaux, contribuent en fait à circonscrire la mission du fonctionnaire-dirigeant et à affirmer le principe de la prépondérance des mandataires de la population.

Dans la conclusion générale du rapport du 30 septembre 2003 de la commission des Affaires intérieures de la Chambre des Députés concernant le débat d'orientation sur la répartition des compétences entre l'Etat et les communes (document parlementaire N° 4906) est formulée la recommandation suivante:

*«26. Dans l'optique de la sécurité juridique et de la valorisation de la fonction du secrétaire communal, la Commission juge indispensable d'ancrer toutes les attributions d'ores et déjà effectuées dans le cadre de sa mission dans la loi communale. La commission se prononce par ailleurs pour une redéfinition du profil en matière de qualification pour l'accès aux fonctions de secrétaire et de receveur communal».*

Et à un autre endroit (point 8.2.2.4.) les attributions du secrétaire communal sont définies comme suit: *«Il s'agit essentiellement de la préparation des affaires avant leur soumission aux organes politiques ainsi que de la direction et coordination des services communaux sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins. En outre, le secrétaire communal est chef du personnel, sauf exception prévue par la loi».*

Le 27 novembre 2003, dans son exposé introductif à la tribune de la Chambre des Députés, le président-rapporteur, M. Marco **Schank** (CSV), commenta ces propositions dans les termes suivants:

*«D'Kommissioun stellt sech och hannert eng al, oder besser gesot eng **Urfuerderung vun de Gemengesekretäre fir hinnen eng méi grouss Rechtssécherheet zouzestoen, a fir d'Fonctioun u sech opzewäerten. Do sollen dann d'Fonctiounen an d'Missiounen an der «Loi communale» ageschriwwe ginn. Am selwechten Otemzuch hu sech d'Kommissiounsmemberen duerfir ausgeschwat, de Profil, wat also d'Qualifikatiun ubelaangt, esouwuel vum Sekretär wéi och vum Receveur communal nei ze definéieren. Et soll doriwer eraus e Pool vu Remplaçanten an d'Liewe geruff ginn, am Fall wou e Gemengesekretär oder e Receveur ausfällt. Eng lescht Motioun geet an d'Richtung fir eng Base légale ze créieren fir e Pool de remplaçants vu Gemengesekretären a Gemengereceveuren, wéi och am Gemengegesetz vum 13. Dezember 1988 d'Missioun vum Gemengesekretär ze prezisiieren an och hire Profil ze redefinieren».***

Motion 7

La Chambre des députés

- considérant que le personnel communal joue un rôle déterminant pour mener à bien toute politique communale;
- constatant qu'au fil des années, les missions des fonctionnaires communaux sont devenues plus larges et plus complexes;
- constatant que le collège des bourgmestre et des échevins doit s'appuyer sur des fonctionnaires bien formés, compétents et motivés;
- constatant que les fonctions du secrétaire et du receveur communal occupent des postes-clés au niveau de la coordination pour le bon fonctionnement de la vie communale;

invite le gouvernement

- à créer une base légale pour permettre d'instaurer, dans un souci de continuité, un pool de remplaçants de secrétaires communaux, respectivement de receveurs communaux afin de garantir la continuité;
- à préciser dans la loi communale du 13 décembre 1988 les missions du secrétaire communal, en l'occurrence **la préparation des affaires avant leur soumission aux organes politiques, la direction et coordination des services communaux sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, ainsi que la coordination des ressources humaines au niveau communal;**
- à redéfinir le profil requis au niveau des qualifications pour le poste de secrétaire communal.

(s.) Marco Schank, Camille Gira, Gusty Graas, Aly Jaerling, Jean-Pierre Klein.

Le texte de la motion fut adoptée par main levée par la Chambre des Députés en sa séance publique du 4 décembre 2003.

Dans une longue intervention le ministre de l'Intérieur, M. Michel **Wolter** (CSV), exposa ses vues en la matière:

*«Mä ech mengen och op deem heite Punkt, wann ech d'Gestioun administrative vun eise Gemenge kucken, si mir organiséiert wéi virun 150 Joer. Mir hunn e Sekretär, mir hunn e Receveur, dat ass dat iwwert dat mir schwätzen. **Mir hu keen Organigramme, mir hu keng Missiounen, mir hu keng Strukturen.** (...) **Mir hu vu vir bis hannen am ganze Gemengesecteur net een eenzegt Dokument wat eis seet op wat fir eng Aart a Weis, dass dann déi Fonction administrative soll organiséiert sinn.***

Parmi un catalogue de 14 points, indissociables aux yeux du ministre, il y a lieu de retenir:

*Sechstens, d'Reorganisatioun vun der Fonction administrative communale, op Grond vun deem wat ech ënnert de Punkten 1 an 2 gesot hunn an och d'Redefinitioun vun deene Carrièren, déi mer benéidegen, notamment d'Carrière vum **Sekretär**, d'Carrière vum Receveur, déi mer am Liicht vun de Missiounen, déi d'Gemenge solle kréien, mussen iwwerkucken. Och dat si Fonctiounen, déi mer säit iwwer 150 Joer an där Fonctioun hunn. An ech géif dofir d'**Institutioun vun engem Groupe mixte: Intérieur, Syvicol an déi Concernéiert proposéieren, fir mer Propositionen doranner ze maachen**».*

## 2.2. La structure organisationnelle des communes luxembourgeoises

Les besoins en formation dûment constatés le démontrent clairement: les structures actuelles des communes, pour autant qu'elles existent au niveau de chaque administration, laissent une large place à une redéfinition des différentes tâches. La situation du secrétaire communal, enviable pour certains, l'est sûrement moins pour les titulaires. À défaut d'un organigramme obligatoire, à respecter par toutes les communes, l'organisation des services communaux varie d'une commune à l'autre, indépendamment de la taille de celle-ci.

L'ASC demande la mise en place d'une structure plus précise au niveau national.

Outre l'autorité non contestée du receveur communal, dont les missions sont bien délimitées par la loi, l'ASC constate un vide en ce qui concerne l'organisation des services et des structures internes.

La définition de la mission du service technique, telle qu'insérée dans la loi communale en 2004, ne peut donner satisfaction aux fonctionnaires concernés.

La nouvelle structure des services communaux devra donc être basée sur les **3 piliers de l'administration**, à savoir:

1. le secrétariat, **chargé de la coordination et de la direction des services communaux**,
2. la recette (service financier) et
3. le service technique,

Le personnel dirigeant à engager dans chaque service devra correspondre aux dispositions légales particulières du statut de fonctionnaire communal. Les fonctions légales devront être définies par la loi et précisées dans le contexte d'un organigramme à arrêter par le conseil communal pour l'ensemble du personnel des différents services. Le recours à l'engagement d'employés privés pour les postes dirigeants devra être évité.

En pratique, le collège des bourgmestre et échevins devra trouver l'assistance pour l'organisation et la direction de son administration dans son **collaborateur-coordonateur** personnalisé dans le chef du **secrétaire communal**. Malheureusement, aucune base légale ne confère au secrétaire communal cette mission.

Les **missions facultatives** des communes ont bien été élargies, ceci souvent au détriment des **missions obligatoires**, qui sont généralement méconnues par les responsables politiques, tant au niveau de leur importance qu'en ce qui concerne leur ampleur par rapport au volume de travail journalier. De

nouveaux "spécialistes", souvent chefs de service aux missions mal définies, ont surgi dans les différentes administrations communales: éducateurs et éducateurs gradués, y compris les emplois de proximité pour assurer l'accueil scolaire, chargés de cours et fonctionnaires pour la mission facultative de l'enseignement musical, fonctionnaires assumant des missions écologiques, d'égalité des chances ou d'information du citoyen ("Bürgerbüro"), etc. D'autres services, comme celui des agents municipaux, semblent peu adaptés à la mission de la police communale et quasi impossibles à gérer, faute d'autorité et de chef de service proprement dits. Mis à part la Ville de Luxembourg, qui a délégué au service de la circulation la surveillance des agents en question, les communes occupant un ou plusieurs agents communaux sont souvent incapables de préciser la mission de ceux-ci.

Le collège des bourgmestre et échevins à qui incombe légalement la **coordination et la gestion de tous les services** se voit souvent débordé par le volume des interventions nécessaires et délègue au secrétaire communal la mission de coordination de ces nouveaux services, sachant toutefois que cette mission correspond bien à l'esprit (documents parlementaires à l'appui) mais non pas à la lettre de la loi communale. La gestion de tous ces services, anciens et nouveaux, n'est définie par aucune inscription ni dans la loi communale ni dans le statut des fonctionnaires communaux.

Or, bien que peu nombreux, c'est du personnel communal, de ses qualifications, de sa motivation et de son dévouement que dépend en grande partie la bonne gestion des affaires communales, et, en définitive, la réalité du concept de l'autonomie communale.

Hélas, l'organisation de l'administration communale en tant que telle, celle des services (s'il y en a), et les relations hiérarchiques ne sont pas réglementées.

**Le cadre formel de l'organisation d'une administration communale fait tout simplement défaut à l'heure actuelle.**

Il est vrai que *"les communes sont libres (sous l'approbation du ministre de l'Intérieur !) d'organiser le fonctionnement de leur administration et par là l'exécution du service public avec le personnel qu'elles estiment nécessaires à ces fins"*

Il est vrai qu'il appartient au collège des bourgmestre et échevins *"d'adopter un règlement d'ordre intérieur arrêtant la structure et l'organisation des services communaux dans l'intérêt de l'administration en question"* et qu'il *"semble effectivement inconcevable de pouvoir garantir une gestion rationnelle des affaires communales, sans le placement des fonctionnaires de l'administration sous les ordres du secrétaire communal"*.

Il n'en reste pas moins vrai aux yeux de l'ASC que **les attributions**, les compétences et les prérogatives des personnes titulaires **d'une fonction communale prévue par la loi** (secrétaire, receveur, ingénieur technicien, garde-champêtre et agent municipal) devraient être **réglementées uniformément** dans toutes les communes et définies dans un **organigramme-type**.

En ce qui concerne la fonction du secrétaire communal, cette revalorisation ne ferait qu'officialiser les missions qui lui sont d'ores et déjà confiées.

Leur mention plus explicite dans l'article 91 de la loi communale clarifierait la situation du secrétaire communal par rapport au collège des bourgmestre et échevins et par rapport au personnel de la commune.

Aussi, la **proposition** de l'ASC, **confirmée par la motion 7 du 4 décembre 2003, de compléter l'article 91 de la loi communale** contribuerait-elle à responsabiliser le secrétaire communal ce qui répondrait aux intentions du Gouvernement.

Enfin, la loi communale ainsi complétée correspondrait aux textes législatifs introduits dans les pays voisins dès les années 1990.

### **2.3. La prééminence des mandataires**

L'article 91 à compléter posera indiscutablement le principe de **la primauté des organes communaux** sur les fonctionnaires puisqu'il prévoit que le premier de ceux-ci est tenu de se conformer aux instructions qui lui sont données par le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins et le bourgmestre, selon leurs attributions respectives.

Cette primauté des mandataires résulte des grands principes qui dominent le droit communal et qui sont inclus dans l'article 107 de la Constitution. Nous pensons essentiellement au principe de l'élection directe des conseillers communaux et à celui de l'attribution, aux conseils, de gérer leurs intérêts propres. La combinaison de ces deux principes entraîne nécessairement la conclusion, d'ailleurs parfaitement conforme à une conception démocratique de gestion, que les décisions qui concernent la population de la commune doivent être prises par ceux qui sont élus par ladite population et qui seront amenés à lui rendre des comptes lors des scrutins ultérieurs.

Nous avons vu plus en avant que la conséquence logique de la primauté des mandataires élus, qui sont en fait les décideurs, est l'absence de responsabilité politique du secrétaire communal.

Il convient dès à présent de faire deux remarques à propos de la prééminence de mandataires.

- L'article 91 complété de la loi communale précisera que le secrétaire est tenu de se conformer aux instructions qui lui sont données par les organes communaux selon les attributions respectives de ceux-ci. Il va de soi qu'il s'agit des attributions légales des organes communaux et que les directives pourraient en aucune manière concerner des prestations à caractère politique, mondain ou purement festif.

- Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que le conseil et le collège constituent des organes collégiaux qui n'existent qu'en tant que tels et que les instructions doivent dès lors émaner des organes et non des personnes individuelles qui les composent. En d'autres termes, ni les conseillers communaux ni les échevins n'ont, individuellement le droit de donner des instructions impératives au secrétaire.

## **2.4. Le rôle de fonctionnaire-dirigeant**

L'article 91 complété évoquera de façon très succincte, le rôle principal du secrétaire communal qui, dans les entités locales, correspond à celui qui est tenu par un secrétaire général ou un directeur général dans une administration gouvernementale.

## **2.5. La préparation des dossiers du conseil et du collège**

Il commencera par charger le secrétaire communal de la préparation des affaires qui sont soumises au conseil communal et au collège des bourgmestre et échevins, aux séances desquels il assiste, conformément à l'article 26 de la loi communale.

Nous croyons qu'il serait même utile d'ajouter que le secrétaire, à la tête du personnel, est chargé de la mise en application de ces mêmes affaires et de concrétiser ainsi un raccourci saisissant qui fait du secrétaire "*le premier des conseillers et le premier des exécutants des organes communaux*", si l'on veut bien laisser de côté la connotation péjorative qui pourrait s'attacher au terme "*exécutant*".

Le secrétaire communal intervient d'abord **en amont** de la décision, pour préparer celle-ci; à cet effet, il collecte, synthétise et "digère" les différentes informations nécessaires aux organes communaux. C'est ainsi qu'il est chargé d'identifier, de situer les uns par rapport aux autres, de concilier les termes d'innombrables lois, règlements, circulaires et décisions jurisprudentielles.

Il lui appartient également d'envisager les différentes possibilités, de relever les avantages et inconvénients respectifs de chacune, de se faire une idée sur la faisabilité financière et technique des projets. Le secrétaire centralise ainsi de nombreuses informations qu'il peut avoir demandées aux différents services de son administration, aux administrations de l'Etat, au commissariat de district, aux organismes bancaires, à des personnes ou sociétés privées, etc. A toutes ces informations, le secrétaire peut évidemment joindre son avis.

## 2.6. La direction et la coordination des services

Le secrétaire communal intervient ensuite **en aval** de la décision, pour veiller à l'application de celle-ci, en prenant les nombreux contacts nécessaires et en redistribuant les tâches dans les différents services.

Le secrétaire fonctionnaire-dirigeant ne "disparaît", pour laisser la place au secrétaire greffier, qu'à l'occasion de la prise de décision par les organes communaux et cette position est la seule qui puisse être conciliée avec l'organisation constitutionnelle et légale du pouvoir communal.

Le secrétaire communal apparaît ainsi comme un fonctionnaire de haut niveau qui éclaire et applique les décisions prises par ceux qui sont mandatés par la population. Son rôle essentiel consiste à faire en sorte que les décisions soient prises en connaissance de cause et soient exécutées dans les meilleures conditions. Il n'est pas un décideur mais il est clair que, tant par la connaissance qu'il peut avoir des lois et règlements que par la façon de présenter un dossier ou par la crédibilité qu'il a pu acquérir auprès des mandataires, il peut influencer la décision.

## 2.7. Chef du personnel

Pour lui permettre de jouer ce rôle de fonctionnaire-dirigeant, à compétence globale et centralisatrice par rapport aux différents services communaux, l'article 91 complété de la loi communale, fera expressément du secrétaire communal le **chef du personnel**, en précisant de suite que cette prérogative sera exercée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins. Cette situation, enfin consacrée par la loi, n'est pas fondamentalement différente de celle qui existe, de fait actuellement.

Ainsi, dans une lettre en réponse du 14 septembre 1999 à l'adresse d'une commune, M. le ministre de l'Intérieur fait siennes «*vos vues quant à la structure hiérarchique du personnel d'une administration communale, alors qu'il me semble effectivement inconcevable de pouvoir garantir une gestion rationnelle des affaires communales, sans le placement des fonctionnaires de l'administration sous les ordres du secrétaire communal*».

Cette jurisprudence administrative constituait déjà un sérieux progrès, si l'on veut bien se rappeler que, en 1955 encore, Victor De Tollenaere écrivait: "... *c'est au collège échevinal qu'il appartiendra d'accorder le congé et de déterminer la date à laquelle il prendra cours ... Le collège organise les services communaux en répartissant les attributions entre les employés ... Le collège fixe les heures de bureau et répartit la besogne administrative ...*".

Quelle sera l'influence de l'introduction de l'article 91 complété, instituant expressément le secrétaire communal en qualité de chef du personnel, sur la répartition des compétences vis-à-vis du personnel ?

La situation ne changera pas fondamentalement: le chef du personnel est toujours placé sous l'autorité du collège et, en cas de contestation, le dernier mot appartiendra au collège. La rédaction des articles 57.8°, 69.4 et 91 complété de la loi communale ne laisse subsister aucune équivoque à cet égard. L'introduction, dans la loi, de la mention "chef du personnel" constitue cependant la consécration légale d'une situation qui n'est jusqu'à présent reconnu que par la pratique administrative.

Le secrétaire communal est le chef du personnel en ce sens qu'il est tenu pour responsable de la bonne exécution des décisions prises par le collège.

Résumons: le secrétaire communal sera légalement institué chef du personnel communal.

N'échappent à son autorité directe que les catégories expressément visées par la loi: le receveur communal, les membres du service d'incendie communal ainsi que les fonctionnaires et employés placés directement sous les ordres de l'officier de l'état civil.

Toutes les autres catégories se trouvent sous son autorité: le personnel communal enseignant, le personnel des services techniques, le personnel travaillant pour le receveur sont ainsi sous l'autorité du secrétaire.

S'il exerce une autorité sur le personnel qui prépare et exécute en son nom et sous sa surveillance les discussions des organes compétents, il n'en est pas pour autant un chef de service.

Le secrétaire lui-même, en sa qualité de chef du personnel et de dirigeant et coordonnateur des services communaux, est sous l'autorité du collège. La situation porte ainsi en elle certaines ambiguïtés puisque le chef ne dispose pas du dernier mot. Pour conserver leur crédibilité et, partant, leur autorité, le collège et le secrétaire communal devront dès lors veiller à déterminer une ligne de conduite rigoureuse vis-à-vis du personnel; il appartiendra au secrétaire communal, chef du personnel, de concrétiser celle-ci. Devant des situations exceptionnelles, une concertation préalable – au cours de laquelle le dernier mot revient légalement au collège – devra permettre de dégager la position à adopter que le secrétaire sera chargé de soutenir.

## 2.8. Conseiller budgétaire

De par sa situation de chef hiérarchique de l'administration communale, le secrétaire est aussi le responsable des toutes les prévisions financières (préparation du programme pluriannuel d'investissement et de financement, exécution et suivi du budget). Il conseille le collège des bourgmestre et échevins et rassemble toutes les données en vue de présenter un budget en équilibre, répondant aux intentions politiques des mandataires locaux. Sur base d'une comptabilité «à jour», l'évolution des finances ordinaires et des différents projets du service extraordinaire constitue la base d'une gestion comptable digne de ce nom. Le budget annuel revêt la même importance pour le gestionnaire des services communaux que le compte de gestion du receveur, qui constitue le résultat final de l'exercice financier.

## 2.9. Conclusions

Nous avons commencé notre approche de la fonction de secrétaire communal en la situant quelque part entre greffier et fonctionnaire dirigeant. Nous sommes maintenant en mesure d'avancer quelques tentatives de conclusions.

1) Après une brève recherche sémantique, il est apparu que, hormis dans le sens spécifique d'animateur de la gestion de personnel, le secrétaire communal ne pouvait être considéré comme un directeur ou un administrateur au sens littéral de ces termes. Ces appellations concernent en effet, à des degrés divers, la conduite d'une affaire et la prise des décisions qu'elle implique. Or, conformément aux principes constitutionnels et légaux qui régissent le fonctionnement démocratique des entités communales, nous avons situé l'intervention du secrétaire communal en amont, à côté et en aval de la décision.

Les mandataires de la population, élus à terme, sont en effet chargés de la gestion des matières d'intérêt communal et de celles qui leur sont attribuées par les autorités supérieures; cette tâche suppose la détermination d'objectifs et de moyens. Il s'agit là du noyau irréductible de leurs compétences, que nous avons appelé le niveau de la décision. C'est cependant dans un environnement juridico-administratif hypertrophié, mouvant et parfois incohérent, résultant de l'articulation laborieuse des droits européen et national luxembourgeois que les décisions doivent être prises. Le rôle du secrétaire communal, et des autres fonctionnaires et employés, consiste précisément à permettre aux mandataires de prendre leurs initiatives en connaissance de cause, de même qu'à veiller à l'application efficace de celles-ci.

2) Il convient de ne pas trop s'attacher à la valeur incantatoire des mots. La qualification d'administrateur ou de directeur n'est en effet pas indispensable au secrétaire communal pour influencer, de fait, certaines décisions, tant par ses connaissances techniques que par le crédit qu'il a pu acquérir auprès des mandataires. Elle n'est pas indispensable non plus pour prendre des initiatives de nature à dynamiser le travail des différents services.

Par ailleurs, il doit être entendu que le niveau de la décision réservé aux mandataires de la population est celui des **options fondamentales** de gestion politique et financière. Il va de soi que le secrétaire communal devra quotidiennement prendre d'innombrables décisions tant dans la préparation ou la mise en application desdites options que dans la conduite des services communaux.

3) Nous espérons avoir assez montré que les importantes fonctions du secrétaire communal le situent bien loin du rôle purement passif de greffier. Cette image poussiéreuse doit être abandonnée même lorsqu'il instrumente en qualité de greffier des décisions des organes communaux. Il est chargé d'une essentielle obligation de fidélité dans la transcription ainsi que du soin de conférer aux délibérations, une fois adoptées, la force probante particulière qui découle de l'authenticité. Sur le plan communal, il exerce la mission d'attaché et de conseiller du collègue et du conseil communal.

4) Le secrétaire communal est encore moins un greffier qu'un administrateur ou directeur. Outre sa fonction spécifique de transcripteur, il est en fait le **conseiller** naturel des organes communaux et le **fonctionnaire-dirigeant** expressément chargé de la direction du personnel et de la coordination des services communaux. Dans son rôle de conseiller, il apparaît en fait comme un fonctionnaire - de haut niveau - des multiples domaines juridiques et administratifs auxquels touche l'action communale dans les aspects les plus divers de la vie des citoyens. A l'opposé de la plupart des fonctionnaires dirigeants des administrations gouvernementales, spécialisés dans des secteurs relativement précis de l'activité publique, le secrétaire communal est, lui, un généraliste opérant dans le cadre de la décentralisation territoriale.

5) Non soumis au verdict des élections, le secrétaire communal n'assume logiquement aucune responsabilité politique. Cette irresponsabilité politique ne doit cependant pas être l'arbre qui cache la forêt; elle ne peut faire perdre de vue les importantes responsabilités de nature administrative, civile ou pénale qui peuvent résulter de la façon dont il accomplit ses différentes missions.

6) Au-delà de la primauté constitutionnelle et légale des élus de la population, il nous semble vain de vouloir attacher plus ou moins d'importance, voire de prestige à l'action de l'une ou l'autre des deux catégories - mandataires et fonctionnaires - qui doivent collaborer dans la gestion des entités locales. Celle-ci, pour être efficace, ne va pas sans l'intervention complémentaire - mais pas concurrente - des uns et des autres.

Les vaines et débilitantes querelles qui peuvent parfois opposer mandataires et fonctionnaires d'une même commune, lorsqu'elles ne procèdent pas de questions de personnes, participent souvent d'une incapacité, réelle ou feinte, de délimiter les rôles respectifs. Nous pensons ainsi aux mandataires qui, par démagogie ou autre calcul, tentent de court-circuiter le travail des secrétaires voire de s'attribuer les mérites du travail de préparation ou de mise en œuvre des décisions. Nous pensons également aux secrétaires communaux qui voudraient devenir des décideurs sans prendre les risques électoraux inhérents au mandat politique. Ces deux catégories d'empiètements se rejoignent au moins sur un point: elles compromettent l'efficacité de la gestion et, en définitive, nuisent à la qualité du service que la population est en droit d'attendre de son administration communale.

Ce n'est pas minimiser le rôle du secrétaire que de faire remarquer que les principes fondamentaux du droit communal, définis par les articles 107, 1<sup>o</sup> à 6<sup>o</sup> et 108 de la Constitution concrétisés par la loi communale, ont également consacré la prépondérance des élus de la population. C'est à l'exercice de ce mandat démocratique que le secrétaire communal apporte une contribution fondamentale. Celle-ci mériterait assurément que le législateur, après en avoir concrétisé certains aspects techniques essentiels, fasse enfin aboutir le projet de revalorisation de la fonction.

<sup>1</sup> Voir description détaillée des missions du secrétaire communal dans l'annexe 1 jointe.

Les différents champs d'action du secrétaire communal peuvent être répartis comme suit:

- I. l'environnement politique**
- II. la population**
- III. le territoire**
- IV. la gestion**

### I. L'environnement politique

**La première caractéristique** du métier de secrétaire communal tient au contexte dans lequel il se pratique, au croisement de deux logiques:

Principal collaborateur du bourgmestre et du collège des bourgmestre et échevins, il est placé au sommet de la pyramide des agents communaux: il veille à l'exécution des instructions du collège des bourgmestre et échevins par l'ensemble des services dont il coordonne l'activité. Le secrétaire communal est le serviteur de trois maîtres à la fois: le bourgmestre, le collège des bourgmestre et échevins et le conseil communal, étant entendu que la répartition de l'autorité hiérarchique de ces derniers s'effectue selon les attributions respectives de ces autorités. Il s'agit d'une relation hiérarchique composite, en l'occurrence trinitaire, particularité qui est trop peu mise en exergue. On ne la retrouve nulle part ailleurs.

En tant que fonctionnaire communal, il est le garant de la légalité des décisions des autorités communales et peut rappeler à cette occasion que la commune peut être poursuivie et que sa responsabilité administrative et financière peut être reconnue.

Il est ainsi chargé du bon fonctionnement de l'échelon de base de la pyramide de l'administration publique que constitue la commune.

**La seconde caractéristique** de ce métier réside dans son appartenance aux métiers du «secrétariat» par ses activités de courrier, documentation, téléphone, traitement de l'information, enregistrement et classement, traitement de texte, etc.

Enfin, l'exigence de qualités relationnelles, de sociabilité, de discrétion, d'adaptabilité, de sens de l'organisation et d'initiative, le rapproche d'un(e) secrétaire de direction.

Ces originalités peuvent se définir aussi:

**Secrétaire:** exigeant des avoirs et l'utilisation des outils bureautiques, et des savoir-faire pratiques et relationnels liés à cette fonction.

**de commune:** responsable du personnel, principal collaborateur du bourgmestre et du collège, garant de la légalité des décisions du conseil communal, ce n'est donc pas simplement un exécutant mais aussi un cadre

capable de développer des capacités d'aide à la décision.

Sa fonction nécessite en outre:

- des connaissances théoriques et pratiques étendues dans des domaines différents: droit, finances, action économique, ...

- l'expression de savoir-faire relationnels liés à sa position d'interface entre les élus, les institutions, les associations, les autres agents de la commune, les administrés, ...

### II. La population

#### Mission 1: Gérer administrativement la population

1. tenue de l'état civil et de l'indigénat.
2. organisation du cimetière/des concessions.
3. service de la population et de la police des étrangers.
4. gestion des élections communales, législatives et européennes et des chambres professionnelles.
5. assistance des administrés (établissement de certificats divers).
6. établissement des fiches de retenue d'impôt.
7. recensements (général, fiscal, agricole, bétail).
8. fourniture de renseignements statistiques.

#### Mission 2: Exécuter le secrétariat des affaires scolaires et périscolaires

1. organisation scolaire de l'éducation précoce-pré-scolaire, de l'enseignement primaire et spécial de l'éducation différenciée.
2. liens avec la population scolaire, le personnel enseignant, les remplaçants, l'inspectat, les éducateurs et auxiliaires, la commission scolaire, l'association des parents d'élèves.
3. travaux en relation avec l'infrastructure scolaire, le transport scolaire et les structures d'accueil (cantine, maison relais), l'enseignement musical y compris assurances de tout genre.

#### Mission 3: Gérer l'action sociale

1. office social et hospice civil.
2. action locale pour jeunes, insertion de chômeurs, initiative et gestion en faveur de l'emploi.
3. logement à coût modéré, lotissement à caractère social.

#### Mission 4: Assurer le lien avec les associations et les cultes

1. gérance de l'utilisation des équipements culturels et sportifs.
2. gérance des aides aux associations.
3. relais entre les différentes associations locales et non locales et les élus.
4. fabriques d'églises (églises, presbytères, dons et legs).

**III. Le territoire****Mission 5: Assurer le secrétariat de l'urbanisme, des affaires foncières et économiques**

1. transactions immobilières, locations et fermages, droit de passage.
2. droit de superficie, mise à disposition, expropriation, emprises.
3. rédaction d'actes administratifs, de contrats et de conventions.
4. aménagement du territoire communal, loi 2004.
5. protection de la nature et de l'environnement.
6. établissements classés.
7. cours d'eau, voirie de l'Etat, voirie vicinale, rurale et viticole.

**Mission 6: Assurer le suivi des équipements communaux et des travaux.**

1. constructions, réparations et entretien des édifices communaux.
2. suivi administratif des travaux, montage des dossiers des travaux neufs et coordination entre le maître d'ouvrage et le maître d'oeuvre.
3. recours aux marchés publics.
4. équipement des services communaux et leur maintenance.
5. suivi des contrats d'assurances.

**IV. La gestion****Mission 7: Assurer juridiquement le secrétariat de la vie communale**

1. traitement de l'information pour le secrétariat.
2. traitement de l'information pour les élus.
3. préparation technique des réunions du collège et du conseil communal.
4. suivi des décisions prises lors de ces réunions.
5. secrétariat des commissions consultatives locales.
6. organisation des fêtes et festivités, des réceptions, entrevues, etc.

**Mission 8: La gestion des finances communales**

1. élaboration technique du projet de budget.
2. suivi de l'exécution et préparation de toute décision modificative.
3. élaboration technique des autres documents du budget.
4. comptabilité du collège des bourgmestre et échevins (SDS, Gescom 2.2.).
5. établissement du compte administratif.

**Mission 9: La gestion des moyens humains de la commune**

1. mise en oeuvre des décisions d'organisation du travail et participation à l'amélioration des conditions de travail.
2. coordination du travail des services communaux.

3. suivi de la gestion des carrières du personnel dont celles des fonctionnaires, employés communaux et privés, des ouvriers et femmes de charge, du personnel enseignant et leurs remplaçants, étudiants, des DAT, AT, ATI, RMGistes (recrutement, engagement, traitements, indemnités, jetons de présence, congés, pensions, etc.).

**Mission 10: Assurer la liaison avec les structures intercommunales, transfrontalières et européennes**

1. prise en compte des décisions intercommunales et régionales.
2. prise d'initiatives dans l'intérêt de la coopération transfrontalière.
3. suivi de l'évolution des nouvelles structures européennes p.ex. dans l'intérêt de la trésorerie communale (programmes INTERREG, RESIDER, FEDER, etc).

Ces «1001» activités constituent les attributions du secrétaire communal.

Selon l'importance de la population de la commune ces activités sont exécutées de façon différente d'une administration communale à l'autre.

Ainsi l'on trouve au 1.1.2007 la situation suivante dans les 116 communes du Grand-Duché:

- dans la plupart des 61 communes de moins de 2000 habitants, donc dans la majorité des communes luxembourgeoises, l'ensemble des tâches est assuré par le secrétariat communal.

- dans les 33 communes entre 2000 et 5000 habitants le secrétariat communal est assisté par des agents de statut privé ou d'employés communaux de fonctionnaires de la carrière de l'expéditionnaire ou de rédacteur.

- dans les 15 communes entre 5000 et 10.000 habitants (Bettembourg, Schifflange, Ettelbrück, Kayl, Mersch, Mamer, Bascharage, Walferdange, Mondercange, Diekirch, Strassen, Junglinster, Bertrange, Niederanven, Echternach) le secrétaire peut avoir recours à un secrétaire communal adjoint, ce qui n'est le cas que dans 3 de ces 15 communes, et à des services plus ou moins importants qu'il coordonne.

- dans les 6 communes de 10.000 à 30.000 habitants (Esch-sur-Alzette, Differdange, Dudelange, Pétange, Sanem et Hesperange) le secrétaire communal se trouve à la tête d'une administration divisée en services bien structurés.

Il est fait abstraction de la fonction de secrétaire général de la Ville de Luxembourg.

Cette diversité dans l'exécution des missions dans les structures des 116 communes n'empêche pas que le secrétaire communal doit connaître toutes les matières vu sa mission de coordinateur des services.