

Documentation

L'Association des secrétaires communaux, lors d'une réunion préparatoire d'un groupe de travail le 10 septembre 2001 à Sanem, respectivement dans le cadre de réunions du comité en date des 17 septembre à Bettembourg et 19 novembre 2001 à Mamer, a examiné en détail le document établi par les services du ministère de l'Intérieur pour servir de base de discussion au débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes.

La première partie de cet avis transmis le 20 novembre aux fins voulues à M. le ministre de l'Intérieur, à la commission parlementaire des Affaires intérieures, aux fractions parlementaires des partis politiques CSV, DEI GRENG, DP et LSAP, au Syvicol, aux commissaires de district et à la FGFC, est reproduite ci-après.

La deuxième partie avec les annexes sera publiée dans le prochain numéro.

Introduction générale

Le comité constate que les secrétaires communaux sont concernés en particulier par les considérations **sur l'évolution future des communes et sur la restructuration des services**. Les options relatives au financement des communes étant de la compétence des décideurs politiques ne sont abordées qu'indirectement dans le présent avis, sauf la question de la simplification administrative du transfert de revenus entre l'Etat et les communes.

La nouvelle répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes est analysée également sous l'aspect des **revendications concrètes de l'ASC quant aux besoins en formation, à la création d'un pool des remplaçants et à la revalorisation, voire la définition plus précise de la mission des fonctionnaires dirigeants d'une commune ou d'un**

syndicat de communes. L'ASC se permet d'insister dans ce contexte, sur la nécessité de compléter l'article 91 de la loi communale.

Il a été différencié en outre dans le présent avis entre les **missions obligatoires** des communes, qui perdent en importance, et les **missions facultatives**, qui ne cessent de gagner du terrain accompagnées de répercussions évidentes sur l'emploi du temps des secrétaires communaux, qui effectuent de plus en plus de tâches découlant de missions facultatives au détriment de celles résultant des missions obligatoires. Les nouvelles obligations découlant de la loi du 23 février 2001 sur les syndicats de communes ont également été analysées dans leur contexte pratique des applications journalières et périodiques.

Finalement, le comité de l'ASC se permet de proposer un recours plus large aux **possibilités offertes par les nouvelles technologies** en vue d'une plus grande fluidité des échanges de correspondance, respectivement dans la procédure d'approbation des dossiers communaux.

Le document servant de base à la discussion sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes, élaboré par la direction des Affaires communales du ministère de l'Intérieur, constitue un excellent **travail de zèle** et ses auteurs ne peuvent qu'être félicités.

L'ASC est pleinement consciente du mérite de l'ouvrage et a contribué à une plus **large diffusion** en distribuant un exemplaire du fascicule à ses membres présents à l'assemblée générale le 4 mai 2001 à Rumelange et en en faisant état dans l'éditorial du bulletin de liaison N° 12 d'avril 2001.

L'utilité pratique du document pour le secrétaire communal est indéniable, notamment les 10 tableaux synoptiques relatifs au **cadre légal des missions obligatoires** et le relevé des matières soumises à approbation.

Pour être exhaustif ce relevé devrait être complété, de l'avis de l'ASC, comme suit:

Matière	Organe d'approbation/d'autorisation	Base légale
Faculté pour <u>un habitant</u> d'ester en justice	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 85
Conditions d'admission, de promotion, de démission, de rémunération ainsi que les droits et devoirs des fonctionnaires et employés	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 86
Exercice des attributions du garde champêtre dans une commune limitrophe	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 97
Recours au service d'incendie et de sauvetage d'une autre commune	Ministre de l'Intérieur	Loi communale, article 100
Création/maintien de postes à tâche complète ou partielle	Ministre de l'Education nationale	Règlement grand-ducal du 6 avril 2001, article 3
Affectation des détenteurs d'un certificat de qualification qui font partie du pool des remplaçants	Ministre de l'Education nationale	Règlement grand-ducal du 6 avril 2001, article 13

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.

27. Afin de fournir un service public continu, la Commission plaide en faveur de **la création d'un pool de remplaçants des secrétaires communaux, respectivement des receveurs communaux.**

Dans son exposé introductif, 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 zouzegestoen, a fir d'Fonctioun u sech opzewäerten. Do sollen dann d'Fonctiounen an d'Missiounen an der «Loi communale» ageschriwwen ginn. Am selwechten Otemzuch hu sech d'Kommissiounsmemberen duerfir ausgeschwat, de Profil, wat also d'Qualifikatioun 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»***

et déposa par après la motion qui suit:

*«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 Gemengesetz vum 13. Dezember 1988 d'Missioun vum **Gemengesekretär** ze preziséieren an och hire Profil ze redefinéieren».*

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 déposée le 27 novembre 2003 par M. Marco Schank dans le cadre du débat d'orientation Etat – communes fut adoptée par main levée par la chambre des Députés en sa séance publique du 4 décembre 2003.

Au cours de la discussion générale sont intervenus 11 députés, parmi lesquels le député M. Aly **Jaerling** (ADR), conseiller communal à Esch-sur-Alzette:

*«... wat elo d'Gestioun vun de Gemengen ubelaangt, sou hu mer kee Problem domat, dass e **Pool vu kommunale Sekretäre** soll kreéiert ginn, wann dat mat der néideger Weiterbildung a mat der Koordinatioun vun der Gemengegestioun verbonnen ass. Och misst ganz kloer souwuel de Profil vum Receveur wéi dee vum **Gemengesekretär** a sengen Attributionen nei definéiert gi fir der aktueller Entwécklung Rechnung ze droen».*

et le député M. Gusty **Graas** (DP), conseiller communal à Bettembourg:

*«An dat ass jo och aus dem Bericht erauskomm, wou mer der Meenung sinn, datt nach verstärkt muss den Akzent op d'Formatioun vum Personal geluecht ginn, an datt ee sech och Gedanke muss maachen iwwert d'Carrière vun deenen eenzelne Gemengebeamten – mir denken an éischer Linn un d'Carrière vun dem **Gemengesekretär** -, ob net hei och misste gewëssen Adaptatiounen virgeholl ginn.*

*An da wëll ech drun erënneren, datt am Gemengesetz steet, datt eng Gemeng, déi iwwer 5.000 Awunner huet, och kann d'Fonktioun vum **Secrétaire adjoint** schafen. U sech ass dat eng gutt Saach. Dat entlaascht ouni Zweifel de Sekretär. Ech ginn awer hei ze bedenken, datt keng spezifesch Carrière fir de Secrétaire adjoint besteet. D'Fro, déi ee muss stellen: Wou läit dann den Ureiz, fir u sech déi Fonktioun unzestriewen? Ech sinn och e bëssen enttäuscht. Ech hat an enger Question parlementaire eng Kéier gesot, datt den Innenministère dat aneschtens gesäit. Ech bleiwen der Meenung, wa mer schonn d'Fonktioun vum Secrétaire adjoint virgesinn, da musse mer eis Gedanke maachen, wéiwäit kënne mer dat an eng spezifesch eege Carrière integréieren».*

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 Organi-***

Dozou gehéiert a mengen Aen awer och dass mer vleicht eis eng Kéier Gedanken driwer maachen op eng jonk Persoun, knapps wann se aus der Schoul ass, direkt zur Funktioun vum **Gemengensekretär** kan zougeloss gin.

Ech froe mech op dee **Gemengesekretär** vun der Zukunft, wann ech dat am Gesamtbild kucken, als esou eng Zort **chef d'administration**, wann en dat soll gin, dass ee do Leit da muss huelen déi eng gewëss Berufserfahrung hun, déi wëssen wat an der ganzer Gemeng funktionnéiert, dass déi och zum Deel vleicht emol eng Rei vun Servicer gesin hun, an dann zur Funktioun gife kommen.

Dofir verschléisse ech mech där Diskussioun nët, ech verschléisse mech och net enger Diskussion fir ze soen mir musse um Niveau vun der **Formatioun**, vun der **Eingangsformatioun**, vun der **Formation continue** nei Weër goen. Et ass souwisou e Dadda vu mir, dir weest dat seit éiwech gewiescht, dat ech der Meenung sin dat mer um Niveau vun der **Formatioun** nei Weër musse goen, dat mer eis Beamten vill méi oft musse eranhuelen fir sécher ze stellen dat se de neie Adaptiounen um legislativen, um administrativen an um soziale Bereich kenne Rechnung gin, an dofir hun ech och an der vieregter Legislatur esou drop gedrängt dass mer den INAP géife kréien an och déi Kombinatioun fir tëschent **Fonction publique a Gemengesecteur** do eng gewësse Symbiose kenne ze schaafe, well viles wat am **Gemengesecteur** lass ass, trotzdem aus dem **Service public**, aus dem **Staatssecteur** könnt, t'ass net alles gleich, mäh viles huet awer ähnlech Originen.

Och doriwer verschléisse ech mech net enger Diskussion wann se kennt. Ech géif se allerdengs wëllen, an dofir hun ech och méi breet de muergen emol enger Kéier doriwer diskutéiert, an de Kader setzen, vun där **Gesamtdiskussioun** déi mer musse féieren: «Wat ass dann d'Gemeng vun der Zukunft, wéi soll se ausgesin a wéi soll se och um Niveau vun der Politik a vum Personal dann bestückt sin?»

Ech hun, wat de **Pool des remplaçants**, ech mengen mir waoren op der heiter Plaz, dat musse 5 Joer oder 6 Joer hir sin, wéinstens, gesot, dat ech d'accord wär dat ze maachen, mäh mer bräichten awer e puer Viraussetzungen.

Eng Viraussetzung wär déi dat mer e gemeinsamen Archiiv hätten, dat mer also sécher wäeren dat wann eng Persoun eng aaner Persoun soll ersetzen, dass e muss secher stellen dass déi Leit wann se dann op déi aaner Plaz kéint, dat se och erëm fennt, dat se net emol 14 Deeg – 3 Wochen brauch fir ze kucken wat dann deen, deen virdrun do waor, wéi hien klasséiert huet, wou hien Dossiers stoen huet, se vleicht eventuel net erëmfennt, en aaner Prinzip, ... bis dohin ass déi Persoun nees ërem, an den aaneren huet nâischt konne schaffen. Ech soe also nach eng Kéier dat et eng Reih Viraussetzungen gët, do si mer awer nees am **Domaine** vun der Art a Weis wéi mer schaffen, vun de Standards.

Ass et dann haut net esou an deene 118 Gemengen och op deem **Bereich**, et gët zwar lues a lues, gët et virun, och duerch deen **informatéschen Syndikat**, dass eng Reih vu Saachen beieneen kommen, toujours est-il dass mer haut nach ëmmer an der Situation sin dass mer eng enorm heteroklit Art a Weis hun wéi eng ganz Reih vun Funktiounen an deenen eenzelnen Gemengen, wéi se gemach gin, wat eben mat der **Perséinlechkeít** oder mat der Persoun vun där Persoun ubelängt déi dat mat, déi dat zum Deel an hirer Gemeng selwer opgebaut huet, déi dat opgebaut huet op eng Art a Weis wéi si et kann huet, an dat net onbedengt déi Art a Weis wéi de Noper, wéi dee sei System opgebaut huet. Ech menge och dass déi Fro vum **Pool des remplaçants**, an enger Diskussioun vun der Zukunft vun de Gemengen, och vleicht eng aaner Nues, je nodeem wat fir eng Äntwerten dass e fennt, kritt».

¹ Cassette RTL, Nadine Entringer

Documentation

Débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes

Dans des numéros antérieurs¹ de son bulletin de liaison et d'information l'ASC avait déjà eu l'occasion d'exposer ses vues sur le débat d'orientation qui vient d'avoir lieu au parlement le 27 novembre 2003.

Pour le détail il est renvoyé au rapport de 85 pages du 30 septembre 2003 de la commission des Affaires intérieures contenu dans le document parlementaire N° 4906 du 6 novembre 2003 ainsi qu'au compte rendu N° 5, session ordinaire 2003-2004, des séances publiques de la chambre des Députés.

Pour ainsi dire en prélude de ce débat le syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) avait convié les bourgmestres et les échevins de toutes les communes à une réunion d'étude, qualifiée d'importante, le 4 novembre 2003 à Bertrange, sur le thème «De nouvelles structures territoriales, un défi pour l'avenir de nos communes!». Un document de réflexion «La réforme des structures territoriales» avait été élaboré en octobre 2003 par le comité du Syvicol.

Ci-après sont reproduits des extraits du débat parlementaire qui intéressent plus particulièrement les secrétaires communaux et l'association qu'ils représentent.

La commission des Affaires intérieures, composée exclusivement d'élus locaux, a rassemblé, «à l'issue d'un dialogue constructif tenant compte des différentes tendances politiques», 28 recommandations, dont e.a. celles-ci:

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

de documents et formulaires officiels, convocation des conseillers, etc.). À l'exemple d'une lettre-circulaire ministérielle concernant un contrat-type relatif à l'engagement des chargés de cours, diffusée non sur papier normal par la voie postale, mais sur support électronique par adressage e-mail, chacun peut évaluer le gain réel de temps et d'efficacité, aussi bien aux bureaux du ministère de l'Intérieur pour la distribution proprement dite que dans les différentes administrations communales qui disposeraient d'un contrat uniforme, sur support informatique, qui servirait de base à tous leurs contrats à rédiger.

Ces mêmes technologies pourraient servir pour le suivi du courrier communal, de la procédure d'approbation des dossiers administratifs et pourraient être à la base d'un système de classement moderne, convenant à toutes les administrations.

L'organisation des services découlant de missions facultatives des communes, tels que les activités de vacances offertes aux élèves, l'engagement d'étudiants pendant les vacances, l'organisation des structures d'accueil et des cours éducatifs divers pourraient servir d'exemples concrets pour une uniformisation des procédures et pour un allègement évident des tâches administratives, tout en relaisant à chaque commune le soin d'organiser et de disposer à sa guise, mais dans un cadre bien déterminé.

Quant aux lourdeurs administratives reprochées à la nouvelle loi sur les syndicats de communes, la transmission par courrier électronique des convocations aussi bien que des extraits des registres aux délibérations procurerait à cette loi, dont l'ASC connaît bien les intentions politiques, **une nouvelle dimension de transparence** dans la diffusion des informations tant souhaitées par les conseillers communaux et les citoyens.

Last but not least, **les formes de publication des différents avis officiels** sont à adapter aux exigences d'une société à l'ère électronique. Le tableau d'affichage "Reider" n'est plus le moyen adéquat de publication de décisions de la commune; le journal local édité par la plupart des communes n'a pas de base légale, le site internet n'est pas accessible pour tous les citoyens La publication d'une enquête de commodo, la publication d'une décision du conseil communal quant à l'introduction de nouveaux tarifs en matière d'assainissement, la publication d'une autorisation à bâtir, respectivement l'information des voisins concernés: tous ces domaines devront être abordés dans le cadre de la **nouvelle définition de la mission d'information des communes (et de l'Etat)**.

La discussion devrait aboutir quant au fond à l'établissement d'un large consensus permettant une information aussi complète que possible de tous les citoyens. Les bases légales des différents moyens d'information sont également à adapter: quid du caractère légal d'un courrier électronique, d'une télécopie, etc. pour la convocation d'un conseil communal par exemple ?

MOT FINAL

Dans le cadre d'une nouvelle répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes, l'ASC ose demander aux responsables politiques

- de faire face à la réalité journalière dans les communes,
- de constater les nombre et volume croissant des missions, anciennes et nouvelles, incombant aux entités locales,
- de tenir compte dans l'approche d'une nouvelle définition des relations avec les communes de l'évolution dégressive des missions obligatoires par rapport aux missions facultatives des communes et, par conséquent,
- d'adapter les tâches du personnel communal dans un organigramme-type et, plus particulièrement,
- de confirmer le secrétaire communal dans sa fonction de "dernier généraliste de la fonction publique".

Le comité de l'ASC (suivent les noms)

P.J.:

1. Annexe(s) IGF "Transferts de revenus et de capitaux aux administrations publiques locales par article budgétaire" (p. 55 à 65 doc. parl. N° 4190' du 16 janvier 1997) et "Transferts de revenus des administrations publiques locales à l'administration centrale par article budgétaire" (p. 66 ibidem).

2. Propositions complétant la loi communale pour mieux définir les attributions du secrétaire communal (2 p.).

* * *

Entre-temps certains partis politiques ont présenté leur prise de position au public, ainsi le PD lors d'une conférence de presse le 17 janvier 2002 (document de 31 p.), le POSL le 27 mars 2002 (document de 8 p.) et le PCS le 23 avril 2002 (document de 15 p.).

Dans une lettre du 25 janvier 2002 au ministre de l'Intérieur, le SYVICOL a communiqué son avis (10 p.) accompagné des rapports de 7 commissions et de la contribution du collège des bourgmestre et échevins de la ville d'Esch-sur-Alzette.

La commission parlementaire des Affaires intérieures est actuellement en train d'analyser le tableau comparatif des prises de position des groupes politiques en vue du débat d'orientation à la chambre des Députés, annoncé pour l'automne 2002.

Avis de l'ASC sur la répartition des compétences Etat/communes

2^e partie

Application de la loi sur les syndicats de communes

L'ASC constate que les syndicats de communes sont dorénavant placés sous un régime de **gestion collégiale**, tout comme le sont les communes depuis la révision constitutionnelle de 1979.

L'ASC demande instamment la **révision des articles 7** (nomination du délégué commun), **8** (conditions de validité des délibérations), **9** (délai de communication du procès-verbal), **14** (annonce publique), **16** (secrétaire-rédacteur) et **17** (conditions d'admission).

Pour plus de détail à ce sujet il est renvoyé à sa réunion publique du 8 janvier 2001 à Mersch et à l'**aide-mémoire** remis le 21 mars 2001 au ministère de l'Intérieur.

La nouvelle loi sur les syndicats de communes s'est proposée d'appliquer strictement aux syndicats la structure administrative des communes, sans différencier entre les syndicats qui se substituent aux communes pour assumer à leur place une mission obligatoire (fourniture d'eau, enlèvement des ordures) et celles qui proposent des services découlant de missions facultatives des communes (syndicats à vocation écologique, de construction et d'entretien d'infrastructures sportives, etc.). Elle innove également en créant une fonction non prévue dans quelconque loi sur le statut ou les traitements des fonctionnaires communaux, à savoir celle du **secrétaire-rédacteur**. Tout en comprenant les idées qui ont probablement été à la base de cette dénomination, l'ASC constate avec regret qu'il n'est nulle part fait état quant au statut du fonctionnaire en question, de sa rémunération, de ses matières de formation et d'examen.

La nouvelle loi sur les syndicats de communes a l'avantage d'**alourdir les procédures administratives et les relations** entre syndicats, communes et membres des conseils communaux, tout en prétendant garantir des transparence et participation plus importantes dans l'intérêt des citoyens et responsables politiques.

La **rédaction des délibérations** doit se faire dans des conditions de forme identiques à celles prévues dans la loi communale, en ce qui concerne les décisions du conseil communal, respectivement du collège des bourgmestre et échevins et la transcription de celles du bourgmestre (voir circulaire ministérielle n° 1992 du 02.03.1998 et 8 de la loi du 23 février 2001: "*Les conditions de validité des délibérations du comité, de la convocation, de l'ordre et de la tenue des séances, des conditions d'annulation de ses délibérations et de recours sont celles que fixe la législation en vigueur pour les conseils communaux*"). Il s'en suit que le

rapport des réunions du comité (voir SIGI, SICONA, SIGRE et autres) n'est pas conforme aux dispositions de la loi concernant les syndicats de communes, qui prescrit la communication du "procès-verbal" de la réunion (voir art. 9). **Un expédition intégrale des délibérations du comité devrait être soumise aux conseils communaux** et non un rapport lapidaire et souvent incomplet relatant les faits et incidents des réunions, sans se référer aux bases légales des mêmes décisions.

Last but not least, la structure du personnel au niveau d'un syndicat n'est nullement établie et définie par la loi; son organisation administrative (organigramme) est privée de toute base légale, à l'exception de l'institution des fonctions comparées et assimilées directement aux secrétaires et receveurs d'une commune. Outre leur traitement identique, les missions confiées au secrétaire et au receveur d'un syndicat diffèrent largement de celles des collègues occupées dans les communes, même si, tâche quasi impossible pour les fonctionnaires des syndicats, les matières des examens d'admission définitive et de promotion sont identiques. Reste à constater que la répartition des tâches entre le secrétaire et le receveur d'un syndicat est plus qu'inéquitable par rapport à la rémunération identique.

Nouvelles technologies et courrier électronique

Le comité de l'ASC constate en général que le volume de travail accompli par le personnel communal augmente en permanence, malgré que celui découlant des missions obligatoires d'une commune régresse proportionnellement, dû surtout à de nombreuses applications informatiques développées au cours des années écoulées (comptabilité, bureaux de population, listes électorales, etc.), alors que celui basé sur les missions facultatives ne cesse d'augmenter suite à la déclaration de nouveaux besoins politiques et autres (structures d'accueil, activités de vacances, emploi d'étudiants, bureaux d'information du citoyen, etc.), ainsi que suite à la mise en vigueur de nouvelles lois (enseignement musical par exemple).

L'ASC constate également que les **nouvelles technologies de l'information et des communications ne cessent de progresser**.

L'ASC plaide en faveur de l'instauration d'un **cadre légal** pour un système de courrier, de messagerie et de signature électronique et de sites intranet.

Une collaboration avec le ministère de l'Intérieur et les commissariats de district, dans le cadre d'un **projet de recherche documentaire** initié par l'ASC (banque de données informatique de la documentation "grise" contenue dans les circulaires ministérielles), est en cours.

Les facilités offertes grâce aux nouvelles technologies, telles que le courrier électronique, sont à généraliser dans les relations entre communes, respectivement entre communes et instances gouvernementales (commande

l'exercice de ses fonctions et précise fort logiquement que le secrétaire communal adjoint remplit les fonctions de secrétaire communal jusqu'à qu'il ait été procédé à l'installation du secrétaire communal démissionnaire, révoqué ou décédé.

L'**unicité de la fonction** est donc consacrée et n'est pas à remettre en question.

La tutelle

La notion de tutelle (titre 3 de la loi communale), examinée sous l'angle du droit administratif, tire son origine du fait que l'article 107 de la Constitution attribue des pouvoirs effectifs sur le plan local aux autorités communales.

Tous les auteurs, s'appuyant sur la Constitution et les lois démontrent qu'il n'est pas concevable de faire l'économie d'un contrôle de conformité aux lois et, de manière moins unanime, à l'intérêt général.

Sous l'angle du droit civil, la notion de tutelle se rencontre chez les enfants mineurs, spécialement les orphelins. On peut raisonnablement admettre que les communes qui viennent du fond des âges ont dépassé l'âge de la majorité.

Les mêmes électeurs et les élus d'un niveau seraient-ils plus "*arriérés*", quant ils votent à un niveau et moins à l'autre ? Les élus, qui sont aussi souvent les mêmes, sont-ils plus sensés à un niveau qu'à un autre ?

Plus simplement, n'y aurait-il pas lieu d'adopter une conception plus moderne, gage d'efficacité et de **respect mutuel** (à l'opposé de la subordination) et parler de "contrôle administratif", terminologie d'ailleurs reprise dans la loi du 18 mars 1987 approuvant la charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985.

L'exercice du *contrôle administratif* en **partenariat** (au lieu de *tutelle* qui a une connotation de "mineurs - idiot - fou laissé en liberté" etc.) ne peut dignement se concevoir sans que le fonctionnaire qui traite le dossier ait **visualisé** sur place la situation évoquée dans le dossier.

Le *contrôle* de la légalité doit avoir pour objectif de **sécuriser** le secrétaire communal dans la prise de décision.

L'introduction de **délais** de temps dans l'instruction de dossiers n'est pas nécessairement en faveur de la **qualité** du travail presté.

La publicité de l'administration, la communication et l'information

Disposition de la loi du 15 novembre 1854 !

Art. 10 (**annonce publique** des séances du conseil)

L'ASC estime qu'il est grand temps de **légiférer** en cette matière et renvoie à la loi communale belge qui prévoit:

Art. 87bis: "Les lieu, jour et heure et l'ordre du jour des séances du conseil communal sont portés à la connaissance du public par voie d'affichage à la maison communale, dans les mêmes délais que ceux prévus aux articles 87, 96 et 97, alinéa 3, relatifs à la convocation du conseil communal. (NB : 7 jours francs !)

La presse et les habitants intéressés de la commune sont, à leur demande et dans un délai utile, informés de l'ordre du jour du conseil communal, moyennant éventuellement paiement d'une redevance qui ne peut excéder le prix de revient. Ce délai utile ne s'applique pas pour des points qui sont ajoutés à l'ordre du jour après l'envoi de la convocation conformément à l'article 87.

Le règlement d'ordre intérieur peut prévoir d'autres modes de publication."

Dispositions de la loi communale du 13 décembre 1988

art. 21 (publicité des séances du conseil)
art. 51 (non-publicité des séances du collège)
art. 24 (communication des délibérations (y compris le budget et le compte !) du conseil)
art. 82 (publication des règlements du conseil et du collège)

De l'avis de l'ASC le **mode de publication des règlements communaux** est à **réformer** (cf. bulletin de liaison N° 1 de mai 1998 pages 8 et 9)

Droit des conseillers

art. 12 (convocation du conseil communal)
art. 13 (consultation du "dossier" de l'ODJ des séances du conseil et inscription d'un objet à l'ODJ)
art. 25 (questions au collègue)
art. 37 (motion de censure)

Participation des citoyens

art. 15 (commissions consultatives)
art. 28 (information préalable)
art. 35 (référendum)
art. 36 (consultation)
art. 85 (ester en justice au nom de la commune)

(à suivre)

ministre de l'Intérieur en réponse à une QP N° 356 du 14 avril 1996).

La formation pendant le service provisoire

Les cours à l'INAP devraient être organisés à plein temps pendant **deux périodes de trois mois** dont la première période pendant les trois premiers mois du service provisoire et la deuxième période douze mois après, à raison de 240 heures chacune et pendant **deux jours et demi au maximum par semaine**.

Pour le détail de la proposition de l'ASC il est renvoyé aux pages 8 et 9 du bulletin de liaison N° 11 de janvier 2001.

L'ASC se félicite que des institutions comme **la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics** dans son avis du 11 mai 2000 et le **Conseil d'Etat** dans son avis du 19 septembre 2000 et le Syvicol (ainsi que feu le député Alphonse Theis (CSV), rapporteur du projet de loi sur l'INAP) ont constaté que la fonction de secrétaire communal devient de plus en plus importante et complexe et que l'utilité d'une formation spécifique des secrétaires communaux est évidente.

La formation continue des secrétaires communaux

L'ASC propose l'institutionnalisation d'une formation continue des titulaires en place en étroite collaboration avec les commissariats de district et le département de l'Intérieur, en vue d'assurer une **application uniforme** des nouvelles dispositions légales et réglementaires et une **standardisation des procédures**.

Perspectives de carrière

La fonction du secrétaire communal est une carrière dite plane, elle ne donne pas de perspectives à ceux qui sont animés du désir d'élargir leurs connaissances et leur champ d'action.

L'ASC propose de prévoir la possibilité d'accéder au poste de secrétaire de district ou de secrétaire communal attaché au ministère de l'Intérieur. L'expérience pratique de secrétaire communal pourrait être d'une grande utilité.

Autres innovations

Délai de nomination

En vue d'assurer un fonctionnement adéquat de l'administration, il doit être pourvu à la nomination du secrétaire communal dans les p.ex. trois ou six mois de

la vacance de l'emploi. Cette **exigence de nomination dans un certain délai** s'explique aisément au vu de la nouvelle définition donnée à la charge du secrétaire communal par la proposition de l'ASC modifiant la loi communale. Ce dernier se voit en effet à présent assimilé à un véritable fonctionnaire dirigeant chargé de diriger l'appareil administratif afin d'en faire un instrument efficace répondant, entre autres, aux besoins actuels des administrés. On imagine dès lors aisément le désarroi croissant que peut connaître une administration communale privée pendant un laps de temps plus ou moins long de son élément de coordination, de gestion, ...

Age minimal

Le conseil communal devrait disposer d'un très large pouvoir d'appréciation pour fixer l'âge qu'un candidat doit avoir pour être à même d'exercer convenablement la fonction de secrétaire communal. D'autre part, pour une commune où le secrétaire communal devrait être porteur d'un diplôme universitaire, il serait normal que le conseil communal puisse fixer l'âge requis, compte tenu de la durée des études pour obtenir un tel diplôme et de la nécessité de justifier d'un minimum d'expérience. Ce poste à hautes responsabilités nécessite en effet, une **expérience pratique des affaires administratives**. Le candidat doit avoir connaissance des multiples lois, arrêtés, règlements et instructions.

Le pool de secrétaires communaux remplaçants

Pour le détail il est renvoyé à la proposition de l'ASC publiée dans le bulletin de liaison N° 3 de décembre 1998 reprise par le Syvicol dans sa lettre du 9 juillet 2001 adressée au ministre de l'Intérieur ainsi qu'à la lettre de l'ASC du 21 septembre 2001 au Syvicol.

Comme les communes ne disposent pas de fonctionnaires appartenant à la même fonction que le secrétaire communal en service provisoire ou à une fonction supérieure à celle du secrétaire communal, et au risque de dégrader la mission de **patron de stage** en une simple fonction-alibi (le recours au service d'un secrétaire communal d'une commune voisine étant en pratique inconcevable), l'institutionnalisation d'un pool de secrétaires communaux remplaçants, auxquels serait confié e.a. cette importante mission, s'impose plus que jamais.

Le secrétaire adjoint

L'article 89 de la loi communale pose le principe que le secrétaire adjoint aide et assiste le secrétaire dans

Sous condition d'une consultation et d'une participation active de son comité, l'ASC se montre ouverte aux idées nouvelles d'une modification du statut des fonctionnaires et de la définition du statut des employés communaux, ainsi qu'à tous propos d'amélioration des services et des relations avec les instances gouvernementales, respectivement l'autorité de tutelle. L'ASC apprécie **une plus grande responsabilisation de tout le personnel**, tout en demandant, parallèlement **les moyens de satisfaire à cette nouvelle approche** par une participation intensive aux cours de formation continue. Celle-ci pourrait se constituer p.ex. de tables rondes périodiques avec les représentants de l'autorité de tutelle, management public, etc., le tout dans l'intérêt des relations triangulaires autorité communale/autorité de tutelle/services communaux, dont le fonctionnement laisse souvent à désirer. Cette nouvelle attitude par rapport à la formation continue garantirait également **un meilleur accueil des citoyens** face aux revendications politiques de participation plus concrète et plus active de tous les citoyens.

Reste à relever que l'institution du principe du **patron de stage**, si louable soit-elle, convient peu, ni aux communes occupant un nombre restreint de fonctionnaires, ni surtout à toutes les communes limitant leur personnel au seuls secrétaire et receveur. Quid des modalités d'engagement d'un patron de stage recruté dans une commune voisine, quid du dédommagement éventuel de cette dernière commune en guise de compensation du temps d'absence de son fonctionnaire, quid d'une indemnisation du patron de stage lui-même pour sa nouvelle mission délicate, quid de la formation des patrons de stage et des délégués locaux à la formation ? Des questions sans réponses à l'heure actuelle, à traiter de l'avis de l'ASC dans le contexte de la définition des nouvelles structures des services communaux.

Les bourgmestres, qualifiés de chefs d'administration par la direction de l'INAP, ont été proposés comme **responsables locaux de la formation**. L'ASC se demande si tous les bourgmestres sont parfaitement outillés pour cette nouvelle mission, s'ils sont motivés et prêts à accepter ce nouveau défi, cette nouvelle charge à côté de leurs nombreuses occupations d'ordre politique. Est-ce que la question de la formation du personnel, qui est souvent traitée accessoirement, constitue dès à présent une nouvelle priorité politique ?

L'ASC ne cesse de souligner **l'importance de la formation pour le secrétaire communal**. Elle voudrait préciser qu'elle n'est pas moindre du point de vue du patron politique. Ce dernier devrait connaître la valeur d'un **capital humain bien formé**.

Parce qu'ils sont appelés à travailler ensemble, souvent durant de longues années, les patrons des communes devraient admettre que le personnel est une richesse et

qu'investir à long terme dans le capital humain est aussi profitable que d'investir dans les infrastructures.

Le fait de l'**absence d'une formation spécifique réservée au secrétaire communal** est aux yeux de l'ASC déplorable et même insultant.

Cette formation spécifique doit être primo une **condition à l'entrée** en fonction, secundo elle doit être **obligatoire** et tertio elle doit s'impliquer dans la carrière, donc être **valorisante**.

D'un rallongement des études préalables pour l'accès à la fonction de secrétaire communal

Vu la spécificité des matières à maîtriser, l'ASC est d'avis que la formation scolaire initiale (de base) actuellement requise (certificat FES) ne suffit plus comme niveau d'études pour pouvoir briguer l'admissibilité à la fonction de secrétaire communal. Il est en effet impossible de justifier aussi bien à l'égard des autorités communales, qu'à l'égard des administrés et du candidat lui-même, qu'on lui confie la multiplicité des missions à traiter sans formation préalable. Ceci d'autant plus que dans la majorité des communes les candidats ne trouvent pas les moyens dont ils devraient pouvoir faire usage, à savoir e.a. le classement, la documentation et les archives.

L'ASC plaide pour la création, si le conseil communal en constate le besoin, d'un **poste de niveau universitaire pour le recrutement du secrétaire communal**, par exemple dans les communes dépassant les 5.000 habitants (communes où la fonction du secrétaire-adjoint est prévue par la loi communale).

Pour mémoire:

Le RGD modifié du 4 avril 1964 (assimilation aux fonctionnaires de l'Etat) définit la profession de secrétaire communal non pas comme une "**carrière**" mais comme une "**fonction à caractère particulier**".

La situation du secrétaire communal, du moins du point de vue "**fonction**" (du point de vue "**conditions d'études**" le problème se pose différemment !) ne peut donc être comparée ou assimilée à celle d'un fonctionnaire de la carrière du rédacteur.

Le RGD modifié du 20 décembre 1990 (conditions d'admission et d'examen) fait état, à côté de "**conditions d'études**" requises pour accéder à la fonction de secrétaire, également de "**conditions de formation**", sans toutefois préciser de quoi il s'agit exactement.

Ces deux dispositions réglementaires démontrent à suffisance que c'est à juste titre que la fonction de secrétaire est effectivement considérée comme immédiatement supérieure à la carrière du rédacteur (dixit

échevins, des secrétaires communaux, receveurs et fonctionnaires chefs de service. Dans le contexte de l'établissement de contrats et de conventions particulières, forme de coopération à favoriser, respectivement domaine à élargir pour améliorer les relations entre communes aussi bien qu'entre Gouvernement et communes, le service juridique précité constituerait un **contact de premier ordre**. Le même service assisterait les communes dans la nouvelle mission d'organisation de leurs services (mise en place obligatoire d'un organigramme du personnel pour toute commune) et dans la procédure d'approbation des dossiers.

La fonction proprement dite d'organe de transmission et de transition sans mission d'intervention, respectivement d'avis obligatoire devrait être supprimée au commissariat de district, ne serait-ce qu'en vue d'accélérer le transfert de dossier entre autorités locales et services ministériels. Nous sommes d'avis en effet, qu'une lettre-circulaire ministérielle, par exemple, devrait être adressée directement, de préférence par courrier électronique, aux administrations locales, tout en étant destinée parallèlement aux différents commissariats de districts.

L'article 106 de la loi communale devra être revu, afin d'alléger la tutelle administrative, plus particulièrement **en actualisant les matières soumises à approbation**. Le contrôle des actes administratifs émanant des communes devrait prévoir **une plus grande responsabilisation** de tous les intervenants (autorité de tutelle, respectivement fonctionnaires participant directement à la procédure d'approbation).

En vue d'un allègement et d'une simplification des procédures l'ASC plaide donc pour une **revalorisation des commissariat de district** en leur conférant une compétence de première instance de recours gracieux en matière administrative.

Les secrétaires communaux ont souvent besoin de conseils en diverses matières. Le commissaire et le secrétaire de district sont des interlocuteurs privilégiés, souvent personnellement connus ce qui favorise la communication, et ils constituent à vrai dire leurs **conseillers institutionnels**.

Devant la multiplication des missions déléguées, la pléthore des lois et des règlements en tous genres, l'opacité des textes, rien ne vaut la **relation humaine** entre les responsables communaux et du district. La **complémentarité** doit remplacer la hiérarchisation. La communication est la voie à privilégier p.ex. en organisant des réunions de service avec les secrétaires communaux.

En général, dans l'intérêt de la transparence et d'une meilleure compréhension des différentes étapes de procédure, le **versement obligatoire** aux dossiers

d'approbation des **avis et rapports** élaborés par les instances consultées devrait être de rigueur.

D'autre part, l'**obligation** d'émettre un **accusé de réception** garantirait un meilleur suivi administratif des affaires.

Des commissariats de district dotés du personnel et de l'équipement requis, **passages obligés en matière de formation initiale et continue pour les secrétaires communaux**, conduiraient à une nette amélioration du cadre de travail des secrétaires, qui se retrouveraient un peu moins seuls, se sentiraient moins évincés et mieux informés.

L'article 114 de la loi communale énumérant les attributions du commissaire de district doit être redéfini.

La formation du secrétaire communal, du personnel et des élus

L'ASC constate que le **congé politique, sinon congé de formation est à étendre au profit des élus locaux**. D'une part, la collaboration étroite entre élus et fonctionnaires des différents services ne saurait qu'en profiter et les prestations des services communaux, au profit des citoyens seront sûrement améliorés, ceci grâce à la compétence des élus bien informés. D'autre part, l'organisation interne des services communaux en profiterait, étant donné qu'aussi bien les élus que les employés et fonctionnaires prendraient conscience de la définition précise de leurs attributions et obligations respectives.

Au vu des nouvelles missions attribuées aux communes, surtout celles d'ordre facultatif, **la formation du personnel gagne constamment en importance**. Bien que l'INAP ait défini avec précision les matières de la formation pendant le service provisoire, il subsiste **un besoin non assouvi dans le domaine de la formation continue**. Le temps réservé à la formation de base, nous l'avons déjà dit, est trop compact et serré et convient peu au patron de par l'absence en bloc du nouveau fonctionnaire pendant trois mois. Celui réservé à la formation professionnelle proprement dite est **peu adapté aux besoins réels des communes**, méconnus par les instances gouvernementales et leurs fonctionnaires. A titre d'exemple, l'ASC propose de comparer la fonction de rédacteur occupé dans le service de la recette communale à celle du rédacteur exerçant la fonction de secrétaire-adjoint, sinon à celle du secrétaire-rédacteur d'un syndicat: tous les trois suivent la même formation à l'INAP. Les besoins en formation sont les mêmes pour toute autre fonction, sauf éventuellement celle du receveur communal, qui à lui seul semble avoir mérité d'une place de choix dans le contexte de l'INAP.

5° Archives

L'ASC estime qu'il y a lieu de reprendre la recommandation de 1987 de la commission parlementaire des affaires communales de régler les détails de la garde des archives, des titres et des registres de l'état civil par une **loi spéciale**.

6° Documentation

L'ASC réaffirme la nécessité d'un **programme de codification** à entreprendre par les pouvoirs publics luxembourgeois, afin d'améliorer l'accessibilité et la lisibilité du droit, rendues difficiles par la multiplicité et la dispersion des textes. En ce qui concerne la législation communale sont visées notamment les dispositions dans la loi électorale, la loi scolaire, la loi sur les marchés publics, la loi sur l'aménagement des villes, la loi sur la protection de la nature et la loi sur les établissements classés.

Il est un fait indéniable que le Luxembourg manque de fonctionnaires spécialisés.

L'ASC est d'avis qu'il y a lieu de réactiver le projet de la **création d'un "Centre d'études et de recherches communales"** évoqué lors de l'assemblée générale du Syvicol le 21 mars 1994 à Ettelbrück.

Une **cellule spéciale** devra assurer le suivi de l'**évolution des nouvelles structures européennes** p.ex. dans l'intérêt de la trésorerie communale (financements indirects: les fonds structurels, les financements hybrides: les initiatives communautaires, les financements directs: les multiples programmes européens).

Ne serait-ce pas aussi la voie à poursuivre en vue de pousser davantage la mise en cohérence de la **formation des élus** avec celle de leurs plus proches collaborateurs, les secrétaires communaux et les secrétaires communaux adjoints ?

L'ASC déplore que le centre de documentation communale instauré en 1962 au ministère de l'Intérieur est tombé en désuétude.

7° Recensements

L'ASC soulève la problématique de l'organisation de plus en plus **fastidieuse** des recensements annuels (agricole, fiscal) et autres (bétail, population) pour compte d'administrations de l'Etat (Contributions, Statec), d'autant plus que l'utilité n'en est pas toujours établie.

8° Offices sociaux et politique de l'emploi

Les lois du 11 décembre 1846 concernant la réorganisation et le règlement des offices sociaux et du 28 mai 1897 sur le domicile de secours nécessitent plus qu'un simple toilettage.

Ne faudrait-il pas réfléchir à une **concentration à un niveau supra-communal** des offices sociaux dotés d'un personnel professionnel ?

L'alinéa 2 de l'article 31 de la loi communale stipule encore que les membres des commissions administratives des hospices civils et des offices sociaux doivent être de nationalité luxembourgeoise. Il paraît légitime de se demander si cette exigence est nécessaire.

En ce qui concerne les mesures d'intégration sociale à l'encontre de personnes à la recherche d'un travail (**pactes territoriaux pour l'emploi**, OPE, Proactif, etc.), il ne s'agit pas d'une mission obligatoire mais tout au plus d'un domaine purement facultatif au niveau communal, découlant d'une **nécessité nationale**. Vu les enjeux financiers non négligeables, il devient impératif de **disposer d'un texte normatif** délimitant les compétences de l'Etat et des communes.

9° Finances

L'évolution de l'**impôt foncier** (impôt communal par excellence) est toujours régi par la loi coordonnée du 1^{er} décembre 1936. Or il n'est **pas procédé à la fixation générale de la valeur unitaire** des propriétés foncières tous les six ans par l'administration des contributions comme le prévoit la loi ! Une réévaluation réaliste de la base d'assiette s'impose.

10° Transferts de revenus de l'Etat aux communes et vice-versa

Relevés de 1997 de l'IGF en annexe 1 (données à actualiser)

Les commissariats de district

Conscient de l'importance des services offerts par l'autorité de tutelle aux communes et à leurs fonctionnaires, le comité de l'ASC propose de faire instituer aux commissariats de district respectifs, sinon au commissariat à Luxembourg, **un service juridique central**. Ce service juridique, qui pourrait être assurée par M. le commissaire de district, assurerait la fonction de conseiller juridique à disposition des membres du conseil communal, du collège des bourgmestre et

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.

Autres innovations

Au-delà, l'ASC propose également d'ouvrir au secrétaire communal la **possibilité de déléguer son contreseing** à un ou plusieurs fonctionnaires. Il fera ainsi le tri entre le principal et l'accessoire ou encore tentera, dans la vie de tous les jours, d'éviter de sacrifier l'essentiel à l'urgent. En effet, souvent la gestion journalière empêche le secrétaire de s'occuper des problèmes d'organisation. Une telle délégation devra répondre à certaines conditions formelles: l'autorisation du collège des bourgmestre et échevins, un document écrit et une information du conseil communal. Par nature, la délégation ne pourra être que partielle et sera révocable. Le secrétaire ne pourra se dépouiller totalement de ses responsabilités en ce domaine.

Dans l'attente de la mise en place d'une nouvelle comptabilité communale et de la suppression de la double comptabilité, l'ASC est d'avis qu'il y a lieu de **simplifier la procédure de signature des mandats de paiement** et donc de **la tenue de la comptabilité** des droits constatés et des dépenses engagées jusqu'à concurrence d'un montant à déterminer respectivement en relation avec la nature des recettes et/ou dépenses (p.ex. dépenses ordinaires courantes et périodiques).

Missions obligatoires et facultatives

Les **attributions de police administrative** générale prévues par les **décrets** du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire devraient **intégrer la loi communale** lors d'une nécessaire codification (voir ci-après).

Propositions de l'ASC pour des réformes et transferts de compétences

(énumération non exhaustive)

1° Enseignement

La mise en œuvre de l'enseignement et l'**organisation scolaire** reste dans les attributions du **conseil communal**.

La **nomination** de l'ensemble du **personnel enseignant**, instituteurs et remplaçants, est de la compétence du **ministre** ayant dans ses attributions l'Education nationale, sur simple avis du conseil communal (à l'instar des préposés forestiers).

En effet les programmes pédagogiques, plans d'études et autres directives sont déterminés par le ministère.

Le **pouvoir disciplinaire** est réservé à l'**inspectorat** de l'enseignement primaire et non plus au collège des bourgmestre et échevins, le dossier personnel étant déjà géré par l'Etat (RGD 13.4.1984).

2° Pêche

Délivrance des permis de pêche par le **ministère** de l'Environnement et/ou Agriculture ou une des administrations concernées.

3° Etablissements classés

L'audition des réclamants lors de l'enquête publique de commodo et incommodo, actuellement à charge du collège, est à faire par des représentants de **l'autorité qui délivre l'autorisation**, en l'occurrence le ministère du Travail et/ou Environnement ou une des administrations concernées.

4° Elections

L'ASC est d'avis qu'il y a lieu de s'ouvrir à l'usage de **technologies nouvelles**, sous réserve d'une bonne information du corps électoral et de formation des responsables électoraux, dans le but d'une simplification des opérations électorales suffisamment complexes.

Elle renvoie à sa réunion publique du 24 septembre 1999 à Walferdange sur le système du **vote automatisé** en Belgique et aux dires du ministre de l'Intérieur que "*sans aucun doute ce point sera soumis à discussion lors de la révision généralisée de la loi électorale*", ainsi qu'à la proposition de loi sur le vote par Internet déposée le 13 juin 2001 par le député M. Marc Zanussi (LSAP).

L'**avant-projet** portant réforme de la loi électorale du 31 juillet 1924 discuté en Conseil de gouvernement le 9 novembre 2001 est à **compléter** en ce sens.

Bien qu'en fait les membres du collège des bourgmestre et échevins sont désignés sur proposition de la majorité du conseil, mais que le conseil ne possède qu'un pouvoir limité (motion de censure) d'obliger le collège à démissionner, l'ASC se pose la question de savoir si **l'élection directe du bourgmestre et des échevins par le conseil communal** (comme cela se pratique en Belgique depuis 1887 !) ne serait pas plus démocratique que la nomination par le Grand-Duc ou le ministre.

Entre 1848 et 1854 c'était déjà le cas au Luxembourg et en 1934 le Conseil d'Etat s'était déjà prononcé en faveur de cette mesure. Le projet de réforme communale de 1983 prévoyait également cette innovation.

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

En pratique, le collège des bourgmestre et échevins, chef du personnel, devrait trouver une large assistance pour l'organisation et la direction de son administration dans son **collaborateur-coordonateur**, à savoir: le secrétaire communal. Malheureusement, aucune base légale ne confère au secrétaire communal cette mission. L'ASC renvoie à cet effet aux conclusions de la présente analyse.

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 gradués et éducateurs, 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 déléguée 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. L'ASC se demande si le commissaire de police de proximité ne serait pas le fonctionnaire le mieux placé pour encadrer, sous les ordres du bourgmestre, l'équipe des agents municipaux, qui collaboreraient plus étroitement avec le commissariat en question.

La **coordination et la gestion de tous les services** incombe au collège des bourgmestre et échevins, qui se voit débordé par le volume des interventions nécessaires, qui délègue au secrétaire la mission de coordination des 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 du secrétaire communal. Des propositions concrètes pour remédier à cet état des choses ont été faites à plusieurs reprises par le comité de l'ASC.

À titre d'indication statistique, est reproduit ci-après un état du personnel occupé par les communes, syndicats de communes et établissements publics au 31.12.1991 (données les plus récentes à disposition).

Etat au 31.12.1991	Fonctionnaires	Employés	Ouvriers	Total
Communes	2.593	704	3.482	6.779
Syndicats de communes	167	378	266	811
Etablissements publics	63	712	495	1.270
Total	2.823	1.794	4.243	8.860

En 1999 le nombre de fonctionnaires et d'employés communaux dans le secteur public (communes) était de 3.193 unités (source STATEC B. 221)

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.**

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

arrétant 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, 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 doré 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** (voir annexe 2) de l'ASC **de compléter l'article 91** contribuerait-elle à responsabiliser le

Même si la partie V du document n'a comme vocation que d'énumérer les mesures dont disposent les communes pour exécuter leurs missions, l'ASC regrette que **seuls 4 alinéas sont réservés au personnel des communes**, ce qui confirme sa conviction que le fonctionnariat communal est le parent pauvre de l'organisation communale luxembourgeoise.

La fonction de secrétaire communal y est qualifiée comme "*obligatoire*" pour chaque commune et ses tâches sont dites "*déterminées en vertu de la loi communale*" !

Réforme territoriale

Une discussion préliminaire sinon du moins parallèle, qui paraît à moyen terme incontournable, est celle sur **l'analyse de la strate des 118 communes luxembourgeoises** au point de vue de la population et de la superficie. Un 3e élément à prendre en considération, mais qui n'est pas analysé par l'ASC, est évidemment la capacité financière et économique de chaque commune.

Sur base du règlement grand-ducal du 13 mars 1999 déterminant le nombre des conseillers à attribuer à chaque commune et section électorale (Mémorial A - N° 30 du 29.3.1999), et à défaut des résultats du RP du 15 février 2001, la situation au 31.12.1998 se présente comme suit:

	Nombre de communes	Nombre d'habitants	Superficie km ²	Densité démographique
moins de 1.000	33 (28%)	23.519 (5%)	650,21 (25%)	36
1.000 à 5.000	64 (54%)	143.409 (33%)	1.441,24 (56%)	100
5.000 à 10.000	14 (12%)	92.169 (21%)	321,83 (12%)	286
plus de 10.000	6 (5%)	98.281 (23%)	121,48 (5%)	809
plus de 75.000	1 (1%)	79.193 (18%)	51,24 (2%)	1.545
	118 (100%)	436.571 (100%)	2.586,00 (100%)	168

Ou encore 82 communes de moins de 3.000 habitants, 88 communes de moins de 3.500 habitants ou bien **97 communes de moins de 5.000 habitants!** La taille moyenne d'une commune luxembourgeoise étant de 3.700 habitants.

Ou encore 9 communes de moins de 10 km², 89 communes de 10 à 30 km², 15 communes de 30 à 50 km² et 5 communes de plus de 50 km².

A l'occasion de deux interpellations au sujet de la réforme des finances communales en séance de la Chambre des députés du 5 avril 2000 (27^e séance), le ministre de l'Intérieur a qualifié cette discussion comme "*ee vun den Haaptproblemer*" et il s'est demandé "*ob d'minimal Gréisst, déi eng Gemeng muss hunn, fir gewëssen Aufgabe kënnen ze maachen, net en Deel vun der Äntwert op déi Froen ass, déi mir eis alleguer hei stellen*".

Pour une description du **constat fondamental de l'inégalité considérable des 118 communes** du pays en termes de population, de services, d'équipements et d'infrastructure publics et privés, de moyens financiers et humains, il est renvoyé à une tribune libre intitulée "La réforme communale" publiée dans l'édition du 18 juillet 2001 du journal "Luxemburger Wort" ainsi qu'aux 6 thèses étayant les raisons et nécessités de la création de communes plus importantes, publiées le 7 octobre 1999 dans la même rubrique du même journal.

Si des tendances au regroupement de communes forment à l'heure actuelle encore l'exception (cf. projet de fusion des communes de Bastendorf et Fohren), par contre des tentatives de division de communes impor-

tantes n'ont jamais été évoquées dans le passé et les fusions réalisées en 1978 sont évaluées positivement !

Sous condition d'autorisation **d'autres formes de coopération entre communes** (p.ex. au niveau d'un service d'incendie fonctionnant en commun pour deux ou plusieurs communes, sur base d'une convention de coopération intercommunale), la création de syndicats de communes, qui de par leur structure lourde, aboutissent souvent à la constitution de services administratifs surdimensionnés, voir même superflus, pourrait être réduite à un strict minimum. Les syndicats de communes se limiteraient aux seules missions obligatoires, qu'une commune à elle seule, qui ne dispose pas des moyens adéquats pour les assumer elle-même, déciderait d'organiser avec une commune voisine pour des raisons économiques ou autres.

Structure organisationnelle des communes

Les besoins en formation dûment constatés ci-après 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 de commune à commune, indépendamment de la taille de la commune respective. L'ASC demande la mise en place d'une structure plus précise au niveau national, mieux définie, plus figée peut-être aussi, ceci

Documentation

Débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes

Dans des numéros antérieurs¹ de son bulletin de liaison et d'information l'ASC avait déjà eu l'occasion d'exposer ses vues sur le débat d'orientation qui vient d'avoir lieu au parlement le 27 novembre 2003.

Pour le détail il est renvoyé au rapport de 85 pages du 30 septembre 2003 de la commission des Affaires intérieures contenu dans le document parlementaire N° 4906 du 6 novembre 2003 ainsi qu'au compte rendu N° 5, session ordinaire 2003-2004, des séances publiques de la chambre des Députés.

Pour ainsi dire en prélude de ce débat le syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) avait convié les bourgmestres et les échevins de toutes les communes à une réunion d'étude, qualifiée d'importante, le 4 novembre 2003 à Bertrange, sur le thème «De nouvelles structures territoriales, un défi pour l'avenir de nos communes!». Un document de réflexion «La réforme des structures territoriales» avait été élaboré en octobre 2003 par le comité du Syvicol.

Ci-après sont reproduits des extraits du débat parlementaire qui intéressent plus particulièrement les secrétaires communaux et l'association qu'ils représentent.

La commission des Affaires intérieures, composée exclusivement d'élus locaux, a rassemblé, «à l'issue d'un dialogue constructif tenant compte des différentes tendances politiques», 28 recommandations, dont e.a. celles-ci:

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.

27. Afin de fournir un service public continu, la Commission plaide en faveur de **la création d'un pool de remplaçants des secrétaires communaux, respectivement des receveurs communaux.**

Dans son exposé introductif, 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'Qualifikatioun 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»*

et déposa par après la motion qui suit:

*«Eng lescht Motioun geet an d'Richtung fir eng Base légale ze kreéieren fir e Pool de remplaçants vu Gemengesekretären a Gemengereceveuren, wéi och am Gemengesetz vum 13. Dezember 1988 d'Missioun vum **Gemengesekretär** ze prezisiéieren an och hire Profil ze redefinéieren».*

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 déposée le 27 novembre 2003 par M. Marco Schank dans le cadre du débat d'orientation Etat – communes fut adoptée par main levée par la chambre des Députés en sa séance publique du 4 décembre 2003.

Au cours de la discussion générale sont intervenus 11 députés, parmi lesquels le député M. Aly **Jaerling** (ADR), conseiller communal à Esch-sur-Alzette:

*«... wat elo d'Gestioun vun de Gemengen ubelaangt, sou hu mer kee Problem domat, dass e **Pool vu kommunale Sekretäre** soll kreéiert ginn, wann dat mat der néideger Weiterbildung a mat der Koordination vum der Gemengegestioun verbonnen ass. Och misst ganz kloer souwuel de Profil vum Receveur wéi dee vum **Gemengesekretär** a sengen Attributionen nei definéiert gi fir der aktueller Entwécklung Rechnung ze droen».*

et le député M. Gusty **Graas** (DP), conseiller communal à Bettembourg:

*«An dat ass jo och aus dem Bericht erauskomm, wou mer der Meenung sinn, dass nach verstärkt muss den Akzent op d'Formatioun vum Personal geluecht ginn, an dass ee sech och Gedanke muss maachen iwwert d'Carrière vun deenen eenzelne Gemengebeamten – mir denken an éischer Linn un d'Carrière vun dem **Gemengesekretär** -, ob net hei och misste gewëssen Adaptatioune virgeholl ginn.*

*An da wëll ech drun erënneren, dass am Gemengesetz steet, dass eng Gemeng, déi iwwer 5.000 Awwoner huet, och kann d'Fonctioun vum **Secrétaire adjoint** schafen. U sech ass dat eng gutt Saach. Dat entlaascht ouni Zweifel de Sekretär. Ech ginn awer hei ze bedenken, dass keng spezifesch Carrière fir de **Secrétaire adjoint** besteet. D'Fro, déi ee muss stellen: Wou läit dann den Ureiz, fir u sech déi Fonctioun unzestriewen? Ech sinn och e bëssen enttäuscht. Ech hat an enger Question parlementaire eng Kéier gesot, dass den Innenministère dat aneschtlers gesäit. Ech bleiwen der Meenung, wa mer schonn d'Fonctioun vum **Secrétaire adjoint** virgesinn, da musse mer eis Gedanke maachen, wéiwäit kënne mer dat an eng spezifesch eege Carrière integréieren».*

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, dass ass dat iwwert dat mir schwätzen. **Mir hu keen Organi-***

gramme, 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. (...)

«Déi wesentlech Fro, déi ech mir stellen, ass déi: Wa mir eist Land haut administrativ ze gestalten hätten, géife mir et nach esou andeele wéi mir et haut kennen? Meng Äntwert dorobber ass ganz kloer: neen. Mir géifen et aneschtens andeelen an et ass deen Effort deen ech am Fong vun eis alleguerte verlaangen, dass mir am Ufank vum 21. Jorhonnert eis Gedanken driwwer maachen, wéi mir d'Erausfuerdunge vum 21. Joerhonnert mat de Moyene vum 21. Jorhonnert kënnen opféieren».

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

*«Eischtens, d'Ausschaffung vun engem **Code communal**, deen alleguerten d'Attributioune vun de Gemengen an engem eenzelnen Dokument regroupéiert².*

(...)

*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, müssen iwverkucken. Och dat si Fonctiounen, déi mer säit iwver 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".*



Et de terminer son discours par «Ech wollt der Chamber, dem Syvicol an de Gemenge just soen, dass ech a meng Leit prett sinn, fir déi Diskussion ze féieren. Ech wär frou, wann d'Parteien, wann de Syvicol, wann d'Gemengen, op Grond vun deem Exposé, deen ech gehalen hunn, mer soen, ob se bereet sinn op dësem Wee matzegoen an déi Diskussioun konkret virunzeféieren».