



2012

RAPPORT D'ACTIVITÉ

LE COURRIER COMMUNAL - ÉDITION SPÉCIALE



LES MISSIONS DU SYVICOL

LE SYVICOL a pour objet la promotion, la sauvegarde et la défense des intérêts généraux et communs de ses membres. De cet objet découlent notamment les missions :

- de constituer une représentation générale des communes luxembourgeoises ;
- d'établir une concertation étroite et permanente entre ses membres pour étudier et traiter de toutes les questions qui intéressent l'administration des communes et leurs relations avec les autorités et pouvoirs publics ;
- d'être l'interlocuteur du gouvernement pour les questions touchant l'intérêt communal général et de formuler des avis sur des projets législatifs et réglementaires qui ont un impact au niveau local ;
- de représenter les communes luxembourgeoises au sein des organismes européens et internationaux ayant pour vocation la défense des intérêts des collectivités locales ;
- de promouvoir la coopération transfrontalière et interterritoriale des communes luxembourgeoises à travers des jumelages ou autres partenariats avec des collectivités locales étrangères ;
- de promouvoir et de défendre l'autonomie communale et les principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- de faciliter aux élus locaux l'exercice de leurs fonctions par la formation et l'information ;
- de créer des liens de solidarité et d'amitié entre les élus locaux ;
- de défendre les intérêts des communes et d'assurer la protection de leurs droits et fonctions par des mesures et interventions appropriées, le cas échéant, par des actions devant les tribunaux.

(extrait des statuts du SYVICOL, approuvés par arrêté grand-ducal le 10 juillet 2006)

Toutes les communes du Grand-Duché de Luxembourg sont membres du SYVICOL.

SYVICOL, 3, rue Guido Oppenheim
L-2263 Luxembourg
Tél. : +352 44 36 58-1
Fax : +352 45 30 15
www.syvicol.lu, info@syvicol.lu

Mise en page : cropmark.lu
Impression : Imprimerie Fr. Faber, Mersch
Photo couverture : © Raymond Clement
Localité de Schengen
Commune de Schengen

SOMMAIRE

I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

Bureau	7
Comité	7
Secrétariat	7
Représentants dans des organes consultatifs du gouvernement	8
Représentants dans des organes transfrontaliers et européens	10

II. ACTIVITES NATIONALES

DOSSIERS TRAITÉS EN 2012

Réforme de la comptabilité communale	11
Réforme des finances communales	11
Résolution sur la consultation du secteur communal	11
Semaine de la mobilité 2012	12
Réforme du statut dans la fonction publique communale	12
Maison relais pour enfants – conventions 2013	12
Cartes d'identité défectueuses	12

SUIVI DU TRAVAIL LÉGISLATIF

Avis concernant le projet de loi n° 6330 relative à l'identification des personnes physiques, à la carte d'identité et aux registres communaux des personnes physiques ..	13
Avis relatif au projet de loi N° 6390 concernant des agents intervenant dans l'enseignement fondamental et modifiant différents autres textes de loi	19

PRISES DE POSITION

Priorités du nouveau comité	21
Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution	21
Relations futures entre l'Etat et les communautés religieuses au Luxembourg	23

INTERVENTIONS ÉCRITES AUPRÈS DU GOUVERNEMENT	25
---	-----------

III. ACTIVITÉS INTERNATIONALES

COMITÉ DES RÉGIONS (CdR)	27
---------------------------------------	-----------

CONSEIL DES COMMUNES ET DES RÉGIONS D'EUROPE (CCRE)	28
--	-----------

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE (CPLRE)	29
--	-----------

IV. POLITIQUE DE COMMUNICATION	31
---	-----------

V. CALENDRIER DES ACTIVITÉS	33
--	-----------



I. STRUCTURE POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

BUREAU

Président	Emile Eicher	bourgmestre de la commune de Clervaux
1 ^{er} vice-président	Jean-Pierre Klein	bourgmestre de la commune de Steinsel
Vice-président	Xavier Bettel	bourgmestre de la ville de Luxembourg
Vice-président	Pierre Mellina	bourgmestre de la commune de Pétange
Vice-président	Paul Weidig	conseiller de la ville d'Esch-sur-Alzette
Vice-président	Ern Walerius	bourgmestre de la commune de Berdorf

COMITÉ

Emile Eicher, Jean-Pierre Klein, Xavier Bettel, Pierre Mellina, Paul Weidig, Ern Walerius
à partir du 7 mai 2012

Membres:	Frank Arndt	bourgmestre de la ville de Wiltz
	Dan Biancalana	échevin de la ville de Dudelange
	John Blum	conseiller de la commune de Tandel
	Raoul Clausse	bourgmestre de la commune de Saeul
	Frank Colabianchi	bourgmestre de la commune de Bertrange
	Serge Hoffmann	bourgmestre de la commune de Hobscheid
	Annie Nickels-Theis	bourgmestre de la commune de Bourscheid
	Louis Oberhag	bourgmestre de la commune de Waldbredimus
	Jean-Marie Sadler	conseiller de la commune de Flaxweiler
	Claude Staudt	bourgmestre de la commune de Mertzig
	Pierre Wies	bourgmestre de la commune de Larochette
	Laurent Zeimet	bourgmestre de la commune de Bettembourg

SECRÉTARIAT

Mireille Colbach-Cruchten	conseillère 1 ^{ère} classe
Laurent Deville	secrétaire
Johanne Fallecker	conseillère juridique
Germaine Offermann	employée communale
Josy Ney	receveur

REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES CONSULTATIFS DU GOUVERNEMENT

Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Commission centrale	Titulaires : Xavier Bettel, Pierre Mellina, Gilles Roth, Paul Weidig Suppléants : Frank Colabianchi, Claude Staudt, Ern Walerius, Pierre Wies
Conseil de discipline des fonctionnaires communaux	Titulaires : Dan Biancalana, Pierre Mellina, Pierre Wies Suppléants : Xavier Bettel, Henri Hinterscheid, Jean-Pierre Klein
Conseil supérieur des finances communales	François Bausch, Alex Bodry, Emile Eicher, Fernand Etgen, Serge Hoffmann, Gilles Kintzelé
Conseil supérieur de l'administration des services de secours	Emile Eicher
Comité de suivi Interreg IVC	Emile Eicher
Commission d'aménagement	Titulaire : Carmen Mentz Suppléant : Gilles Dansart
Commission spéciale des pensions du secteur communal	Titulaire : Marc Eicher Suppléant : Pierre Wies
Groupe de travail « Formation et attributions des sapeurs-pompiers professionnels »	Guy Bernar
Commission de conciliation du secteur communal	Francis Dahm, Pierre Mellina, Paul Weidig
Commission locale d'information (CLI) auprès de la centrale nucléaire de Cattenom	Dan Biancalana
Comité de gestion de l'eau	Titulaires : Serge Hoffmann, Ern Walerius Suppléants : Jean-Marie Sadler, Claude Staudt
Cellule de Crise « Eau potable »	Titulaire : Pierre Wies Suppléant : Nico Krumlovsky

Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement durable

LEADER + comité de suivi	Titulaire : Emile Eicher Suppléant : Aly Leonardy
Comité de suivi et de coordination du réseau rural national (FEADER)	Emile Eicher

Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Département de l'Aménagement du territoire

Conseil supérieur de l'aménagement du territoire Pierre Mellina, Ernest Walerius, Paul Weidig

Département de l'Environnement

Comité d'accompagnement en matière d'établissements commodo/incommodo
Titulaire : Paul Weidig
Suppléant : Pierre Wies

Département des Transports

Commission de circulation de l'Etat	Titulaire : Pierre Wies Suppléant : Albert Haas
Sécurité dans les transports publics	Titulaire : Henri Hinterscheid Suppléant : François Bausch
Conseil d'administration du Verkéiersverbond	Claude Halsdorf

Ministère des Classes Moyennes et du Tourisme

Commission nationale du Tourisme	Titulaire : Pierre Wies Suppléant : Aly Leonardy
----------------------------------	---

Ministère de la Culture

Commission nationale des programmes de l'enseignement musical	Titulaire : Colette Flesch Suppléant : Mireille Colbach-Cruchten
Conseil supérieur de la musique	Jim Weis
Commission des sites et monuments nationaux	Gilles Kintzelé
Conseil supérieur des bibliothèques	Jérôme Laurent

Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle

Conseil supérieur de l'Education nationale	Titulaire : Pierre Mellina Suppléant : Marguy Kirsch
Commission permanente d'experts	Raoul Clause, Pierre Mellina
Commission scolaire nationale	Pierre Mellina

Département ministériel des Sports

Commission Interdépartementale pour les Equipements Sportifs	Dan Kersch
--	------------

Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur

FEDER – Objectif compétitivité régionale et emploi 2007-2013	Titulaires : Dan Biancalana, Yves Wengler Suppléants : Emile Eicher, Mireille Colbach-Cruchten
Comité consultatif de My Energy	Titulaire : Roby Biwer Suppléant : Laurent Deville

Ministère de la Famille et de l'Intégration

Commission d'harmonisation	Titulaire : Annie Nickels-Theis Suppléant : Marie-Josée Gressnich
Conseil national pour étrangers	Titulaire : Dan Codello Suppléant : Annie Nickels-Theis
PAN-Inclusion sociale	Laurent Deville
Conseil supérieur de l'Action sociale portant création d'un droit à un revenu minimum garanti	Titulaires : Colette Flesch, Jean Feidt, Charlotte Fleischhauer Suppléants : Victor Schadeck, Renée Scheeck, Eugène Merkes

Comité de sélection et de suivi du FER et FEI	Laurent Deville
Conseil supérieur des personnes âgées	Jean-Pierre Klein
Conseil supérieur de la jeunesse	Titulaire : Robert Traversini Suppléant : Laurent Deville

Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative

Commission administrative INAP	Mireille Colbach-Cruchten
--------------------------------	---------------------------

Ministère de la Sécurité sociale

Comité directeur de la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés communaux	Frank Arndt, Romain Braquet, Armand Kariger, Jean Lorgé, Armand Mayer, Roby Stahl
Conseil arbitral des assurances sociales	Frank Arndt, Gilles Roth, Paul Weidig
Conseil supérieur des assurances sociales	Pierre Mellina, Louis Oberhag, Pierre Wies

REPRÉSENTANTS DANS DES ORGANES TRANSFRONTALIERS ET EUROPÉENS

Comité des régions (CdR)

Délégation luxembourgeoise 2010-2014	Titulaires : Simone Beissel, Agnès Durdu, Ali Kaes, Dan Kersch, Gilles Roth, Marc Schaefer, Suppléants : Roby Biwer, Yves Cruchten, Fernand Etgen, Gusty Graas, Martine Mergen, Pierre Wies Coordination : Johanne Fallecke, Romaine Reiter
--------------------------------------	---

Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)

Comité directeur 2010-2012	Titulaires : Jean-Pierre Klein, Annie Nickels-Theis, Pierre Wies Suppléants : Frank Arndt, Emile Eicher, Maggy Nagel Coordination : Mireille Colbach-Cruchten
----------------------------	---

Groupes de travail	Société de l'information : Carlo Gambucci Jumelages : Laurent Deville Coopération Nord-Sud : Laurent Deville
--------------------	--

Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE)

Délégation luxembourgeoise 2010-2012	Titulaires : Jean-Pierre Klein, Maggy Nagel, Pierre Wies Suppléants : Emile Eicher, Josée Lorsché, Paul Weidig Coordination : Laurent Deville
--------------------------------------	---

EuRegio Saarlortlux +

Délégation luxembourgeoise au conseil d'administration	Titulaires: Frank Arndt, Louis Oberhag, Paul Weidig, Pierre Wies Coordination : Mireille Colbach-Cruchten
--	--

Commissaire aux comptes	Pollo Bodem
-------------------------	-------------

II. ACTIVITÉS NATIONALES

DOSSIERS TRAITÉS EN 2012

Réforme de la comptabilité communale

Le SYVICOL a participé aux travaux du groupe de pilotage chargé d'agencer la réforme de la comptabilité communale qui introduit au niveau du secteur communal deux nouveaux instruments budgétaires et financiers: le Plan Budgétaire Normalisé (PBN) et le Plan Pluri-annuel de Financement (PPF).

Parallèlement, un groupe d'accompagnement, composé de représentants des secteurs étatique et communal continue à jouer un rôle de support pour les entités du secteur communal en vue de l'élaboration des budgets 2013 suivant la nouvelle nomenclature.

La réforme de la comptabilité communale a servi d'occasion pour organiser pour les élus locaux un module de formation complet sur la procédure et la gestion budgétaires.

Réforme des finances communales

Le dossier de la réforme des finances communales a figuré en 2012 plusieurs fois à l'ordre du jour des réunions du Conseil supérieur des finances communales, du bureau et du comité du SYVICOL. La radiographie effectuée par la Banque Centrale du Luxembourg a relevé parmi les points faibles du système actuel la volatilité des recettes communales et certaines inégalités au niveau de la redistribution entre les communes. Ces constats sont donc à la base des réflexions pour une réforme.

Pour permettre un positionnement du secteur communal, le comité du SYVICOL a estimé qu'il fallait donner à toutes les communes l'opportunité de s'exprimer dans ce dossier. Aussi une copie de l'étude de la Banque Centrale ainsi qu'un questionnaire censé recueillir les opinions des élus sur l'orientation future de la réforme ont-ils été envoyés à toute les communes. Les réponses au questionnaire alimenteront les discussions du comité et seront prises en compte lors de la définition de la prise de position du SYVICOL.

Résolution sur la consultation du secteur communal – vers une meilleure prise en compte des intérêts des communes

Le comité a adopté le 24 septembre 2012 une résolution sur la consultation du secteur communal, qui constitue un appel au gouvernement de conclure un accord avec le SYVICOL afin d'instaurer une consultation formelle du secteur communal dans le cadre de la procédure législative et réglementaire.

Contrairement à d'autres pays européens, il n'existe à l'heure actuelle au Luxembourg aucune obligation pour le gouvernement de demander l'avis des communes lorsqu'il élabore des lois, règlements, instructions ou recommandations qui les impactent. Le SYVICOL considère qu'une consultation du secteur communal devrait faire partie intégrante d'un processus décisionnel fondé sur les principes d'une bonne gouvernance. Celle-ci devrait se faire tant pendant la phase pré-législative que pendant la phase législative proprement dite, et porter également sur les instructions ou recommandations étatiques au secteur communal ainsi sur les textes législatifs de l'Union européenne. Enfin, le SYVICOL souhaite que les fiches d'impact annexées aux projets de loi comportent dorénavant une rubrique ayant pour objet d'évaluer les incidences administratives et financières des nouvelles dispositions sur le secteur communal.

La résolution a été remise à Monsieur le Ministre de l'Intérieur, qui s'est engagé à relayer la demande du SYVICOL au gouvernement.

Semaine de la mobilité 2012

Le SYVICOL a été étroitement impliqué dans la promotion de la semaine de la mobilité du 16 au 22 septembre 2012, placée sous le thème « *Moving in the right direction – Se déplacer dans la bonne direction* ». Trente-six communes ont participé à l'édition 2012, en particulier lors de la journée des communes le 22 septembre, témoignant ainsi de leur engagement en faveur d'une mobilité alternative et durable.

Réforme du statut dans la fonction publique communale

Par le biais de la délégation des administrations communales, le SYVICOL participe aux travaux de la commission centrale ayant pour objet la transposition dans le secteur communal de la réforme dans la fonction publique.

Le projet de réforme du statut et plus particulièrement la mise en place d'un système d'appréciation des compétences professionnelles et personnelles des fonctionnaires et employés communaux a fait l'objet de plusieurs échanges avec les représentants des syndicats FGFC et FNCTTFEL.

Maison relais pour enfants – conventions 2013

En tant que membre du groupe de travail permanent, composé de représentants du SYVICOL, de l'Entente des foyers de jours et du Ministère de la Famille et de l'Intégration, le SYVICOL a été associé à la rédaction des nouvelles dispositions des conventions 2013 pour les maisons relais pour enfants.

Cartes d'identité défectueuses

Le SYVICOL a réagi par voie de communiqué de presse au problème des cartes d'identité présentant un défaut de qualité. Plaidant pour une action concertée et l'élaboration d'une stratégie cohérente, minimisant les désagréments tant pour les citoyens que pour les administrations communales, le SYVICOL a revendiqué la prise en charge intégrale de tous les frais encourus par les communes dans le cadre des travaux de remplacement des cartes défectueuses.

SUIVI DU TRAVAIL LÉGISLATIF

Avis concernant le projet de loi n° 6330 relative à l'identification des personnes physiques, à la carte d'identité et aux registres communaux des personnes physiques

Luxembourg, le 10 février 2012

Considérations générales

Le présent projet de loi réunit en un seul texte les deux anciens projets de loi n°s 5949 (registres communaux des personnes physiques) et 5950 (registre national des personnes physiques etc.), dont plusieurs dispositions viennent d'être remaniées, ceci principalement suite à l'avis du Conseil d'Etat en date du 26 octobre 2010.

Comme les règles que le présent projet entend faire entrer en vigueur concernent généralement et directement les administrations communales, le SYVICOL s'est autosaisi pour émettre le présent avis, tout comme il l'a déjà fait à l'égard des deux premiers projets, précités. L'occasion se prête pour suggérer encore au gouvernement de consulter le secteur communal au préalable lorsqu'il s'agit d'élaborer des avant-projets et projets de textes qui influencent les attributions, tâches, droits et devoirs du secteur. Le SYVICOL est persuadé que l'expérience du terrain et la connaissance des réalités et pratiques dont disposent les acteurs communaux peuvent parfaitement être utiles aux décideurs et groupes de travail ministériels et interministériels, et il répète sa volonté et sa disposition à contribuer dans ce sens aux avant-projets et projets de textes. Alors que deux à trois départements gouvernementaux répondent systématiquement à cette offre, d'autres ne le font que sporadiquement, voire pas du tout. Dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance réglementaire au Luxembourg, le SYVICOL a aussi proposé à Madame la Ministre à la Simplification administrative, par lettre du 19 septembre 2011, de mettre en place un système de consultation formel du secteur communal, pour pallier à l'insuffisance manifeste de la prise en compte des intérêts communaux dans les procédures décisionnelles politiques et législatives.

Quant au présent projet de loi, il est à noter que la fusion des projets 5949 et 5950 est accueillie favorablement. En effet, les futurs registre national et registres communaux sont étroitement liés entre eux et contribuent finalement à un but commun. Partant, il était peu opportun de vouloir séparer et traiter dans différents textes ce qui forme un ensemble.

Outre la création d'un registre national des personnes physiques, le projet de loi sous examen innove particulièrement par la décomposition du futur registre communal des personnes physiques en un registre principal et un registre d'attente. Les motifs qui mènent à cette démarche et les critères qui déterminent l'inscription d'un individu dans tel ou tel registre, sont généralement cohérents.

Pourtant, cette dualité de registres au niveau communal laisse surgir bon nombre de questions, d'ordre politique et d'ordre juridique ou technique.

Le registre d'attente compte-t-il pour le pacte logement ?

Le SYVICOL se pose la question de savoir si les personnes inscrites au registre d'attente vont être prises en compte en matière de pacte logement. En adhérant à ce programme, les communes s'engagent à augmenter leur population d'au moins 15% sur une période de dix ans. De plus, pour se voir allouer les contributions financières de la part de l'Etat, les communes doivent respecter des seuils de croissance annuels minima de 1% en termes de population et de 30 habitants en chiffres absolus (articles 1^{er} et 2 de la loi du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement avec les communes). L'inscription de certaines personnes au registre d'attente pour le motif qu'elles se trouvent en situation provisoire ou non vérifiée, ne trouble en rien la réalité de leur présence sur le territoire de la commune concernée. En tant qu'usagers des services et infrastructures communaux, leurs besoins et habitudes ne se distinguent pas pour autant de ceux des personnes figurant au registre principal. C'est pourquoi le SYVICOL estime que toutes les personnes figurant au registre communal des personnes physiques sont à prendre en compte pour vérifier les seuils à atteindre à l'égard du pacte logement. Pour fixer d'emblée ce principe, il est proposé de l'inscrire dans la future loi sous examen.

Différents registres, différents droits ?

La création d'un registre d'attente a certes vocation à contribuer à une meilleure gestion de bon nombre de situations individuelles provisoires, confuses ou douteuses qui se présentent régulièrement en la matière.

Toutefois, le projet de loi reste pratiquement muet à l'égard d'une question d'importance : quel registre confère quels droits à ceux qui y sont inscrits. Il s'agit de savoir si, par exemple, les règles relatives à l'aide sociale, aux élections, à la nationalité, sont aussi - en tout, en partie ou pas du tout - applicables à celui qui figure au registre d'attente ? Plus précisément, et toujours à titre d'exemple, est-ce que le registre d'attente ouvre le droit de se faire inscrire aux listes électorales, voire de se porter candidat aux élections communales ? Le SYVICOL est d'avis que la question mérite d'être traitée et résolue par la loi, plutôt que d'être résolue ultérieurement, par voie réglementaire ou par circulaire ministérielle.

Pareillement, il y a lieu de déterminer exhaustivement quels certificats peuvent être délivrés aux personnes inscrites au registre d'attente. Le certificat de résidence, dont il est question à plusieurs reprises dans le projet de loi, n'est pas le seul en cause, c'est aussi le certificat de composition de ménage qui pose problème. Est-ce que seulement les personnes inscrites au registre principal, présentant donc une situation vérifiée et non équivoque ou spéciale, peuvent figurer sur un tel certificat ou aussi celles relevant du registre d'attente ? Surtout, il y a lieu de répondre à la question de savoir ce qu'il faut entendre par « ménage ».

Définition du ménage ?

Déjà avec le système actuel, qui ne connaît qu'un seul registre, il n'est pas toujours aisé pour les communes de trancher si telle ou telle personne, bien que physiquement présente dans un immeuble ou appartement, est effectivement à considérer comme membre d'un ménage y habitant. Est-ce que toutes les personnes qui se sont déclarées à une même adresse, mais non liées légalement, par mariage ou partenariat, sont dans toutes les situations ou pour toutes les fins à considérer comme ménage ou non ? La notion « ménage » implique-t-elle un lien familial, en ligne directe ou collatérale ? Les personnes qui louent de manière prolongée une simple chambre dans un café ou une auberge sont-elles toutes à considérer comme formant chacune pour soi un ménage isolé, bien qu'elles se partagent le bain et la table, ou forment-elles d'office un ménage commun avec le cafetier ou l'aubergiste ?

La mise en place d'un registre d'attente, lequel est par définition réservé aux situations « provisoires », non vérifiées ou couvertes par un régime spécial (article 27 du présent projet de loi), va encore considérablement influencer sur la notion de « ménage ». La définition de cette notion est particulièrement importante dans le cadre de l'octroi d'aides et d'allocations pécuniaires, en matière d'aide sociale et de revenu minimum garanti. C'est pourquoi le SYVICOL estime important qu'il soit procédé à une définition de la notion de ménage, adaptée à notre temps et à l'évolution de la société en la matière. Le présent projet de loi s'y prête parfaitement.

Inscriptions au registre communal dans le respect du plan d'aménagement général ?

L'importance de la définition du « ménage » étant exposée, le SYVICOL rend aussi attentif au potentiel de conflits entre les dispositions du plan d'aménagement général (PAG) d'une commune et des règles du projet de loi sous examen. Les communes peuvent réserver des quartiers et zones d'un PAG à l'implantation de maisons unifamiliales. Or, en dépit de la définition d'une telle zone, il arrive régulièrement que plusieurs personnes isolées, voire plusieurs « ménages » s'y installent dans un immeuble construit en principe pour accueillir une seule famille. Le projet de loi n'offre pas la possibilité de refuser l'inscription de personnes pour le motif de « surpeuplement d'un immeuble dans le sens du PAG ». En effet, d'une part, la combinaison des articles 27 (1) a) et 27 (2) al. 1, impose aux communes d'inscrire au registre communal les personnes qui se présentent à ces fins, et, d'autre part, permet de conférer à cette inscription un caractère provisoire par le biais du registre d'attente, pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Or, pour pouvoir maintenir ce caractère provisoire, les communes sont contraintes d'entamer dans le mois de l'inscription une procédure administrative ou judiciaire ou d'avancer d'autres motifs prévus par le texte sous examen. Le SYVICOL se pose la question de savoir quelles procédures peuvent ici être visées par l'auteur du projet de loi. Une procédure de modification du PAG ? Ce n'est certes pas dans l'intérêt ni des communes ni du département ministériel compétent pour l'aménagement communal et l'urbanisme. Une procédure de faire déguerpir les lieux ? Ceci ne se trouve pas vraiment dans les compétences d'une commune non propriétaire de l'immeuble en question. Dans le même contexte, le SYVICOL énonce le cas des constructions telles p.ex. un abri de chasse, sises en dehors de toute zone réservée par le PAG aux fins d'habitation, voire déclarées non aedificandi, dans lesquelles s'installent quand même des personnes ou ménages à des fins d'habitation. Suivant les dispositions du projet de loi, les communes semblent être contraintes d'accepter de telles

situations qui peuvent être incompatibles avec les dispositions du PAG de la commune concernée.

Le SYVICOL propose de revoir le projet de loi afin qu'il ne rende pas inefficace l'instrument le plus important des communes en matière de planification, d'aménagement communal et d'urbanisme.

Cohérence entre registres d'état civil et registres des personnes physiques ?

L'article 17 du projet de loi dispose que le registre communal est distinct du registre d'état civil. C'est évident puisqu'ils relèvent d'autorités communales différentes, sont soumis à des tutelles différentes et sont matérialisés sur des supports bien séparés. A titre de simple suggestion, il est relevé ici que toutefois cette distinction n'empêche pas que le registre d'état civil pouvait être considéré comme source de données largement vérifiées pour alimenter le registre communal et aussi le registre national.

Mais ce qui importe plus, c'est de relever le fait que ces deux registres, bien que parfaitement distincts l'un de l'autre, traitent exclusivement des données qui concernent les mêmes personnes physiques et qui sont ordinairement indispensables pour la tenue de ces registres. Or, force est de constater que les méthodes d'enregistrement de ces données ne sont pas les mêmes pour les deux registres. Notamment, il s'agit de la prise en considération ou non des signes diacritiques de toutes les langues qui se présentent et de l'utilisation systématique ou non des majuscules et minuscules pour l'écriture des noms, prénoms et autres données. La tenue du registre d'état civil est très stricte sur ce point : tous les accents et signes diacritiques sont à considérer et seulement les lettres initiales des noms, prénoms et lieux sont à mettre en majuscules. La tenue des registres des personnes physiques est beaucoup moins rigoureuse. Il paraît que ceci est partiellement dû aux limites que présentent divers systèmes informatiques. Pour mettre fin à ces pratiques divergentes pour traiter des données identiques, le SYVICOL propose que soient fixées des règles uniformes pour tous les registres.

Prise en charge de l'investissement par l'Etat ?

L'élaboration, la mise en place et le suivi de la technologie informatique nécessaire pour faire fonctionner les futurs registres communaux et pour les interconnecter avec les réseaux et fichiers relevant de l'Etat engendrent des coûts d'investissement et de fonctionnement importants.

Or, depuis des années, les communes investissent massivement dans leurs systèmes et applications informatiques. En effet, le SYVICOL constate que les communes disposent actuellement de registres fiables qui reflètent les réalités sur le terrain et qui répondent parfaitement à leurs besoins pour pouvoir fournir un travail soigné et pour bien s'acquitter de leurs devoirs en la matière. Considérant encore que le secteur communal n'est pas vraiment demandeur pour la mise en place du système envisagé par le projet de loi sous examen, le SYVICOL demande que l'Etat supporte intégralement l'investissement nécessaire pour la réalisation des futurs registres des personnes physiques, communaux et national.

Dans ce contexte, il est rendu attentif au fait que la fiche financière annexée au projet de loi ne semble indiquer que le coût relatif à l'introduction de la nouvelle carte d'identité électronique mais ignore le coût d'investissement à l'égard des futurs registres, communaux et national. Ici, il est rappelé que le SYVICOL a déjà proposé au gouver-

nement, par la même lettre précitée, adressée au ministre à la Simplification administrative en date du 19 septembre 2011, de prendre en compte les incidences sur les communes lors de la conception de textes législatifs et réglementaires et d'inclure un chapitre spécifique sur les communes dans les fiches d'impact financier jointes aux projets de texte. Ces indications permettraient au SYVICOL de donner ses avis en toute connaissance de cause.

Méfiance vis-à-vis des communes ?

Déjà à l'occasion de l'analyse desdits projets de loi 5949 et 5950, le SYVICOL avait détecté et dénoncé plusieurs propos inadmissibles qui mettaient en cause la qualité du travail effectué par les communes en matière de tenue du registre de la population. Or, le présent projet contient toujours de tels passages. Il s'agit principalement de la seconde phrase de l'article 20 (« *Le bourgmestre veille à ce que les données ne soient collectées que dans le but de remplir les finalités de l'article 18.* ») et de la seconde phrase du paragraphe (3) de l'article 33 (« *Le bourgmestre veille à ce que les données du registre communal soient traitées loyalement et licitement et qu'elles ne soient pas traitées ou conservées de manière incompatible avec les finalités du registre communal.* »).

Le SYVICOL ne peut accepter de tels propos délibérés qui expriment une méfiance vis-à-vis du travail des communes. Insinuer que les communes ne traiteraient pas leurs propres registres de manière loyale et licite, n'est pas tolérable. Les registres communaux sont alimentés et gérés par les communes elles-mêmes. Ceci les distingue fondamentalement du futur registre national, lequel sera en effet alimenté sur intervention d'une multitude d'acteurs, dont la plupart ne dépendent hiérarchiquement pas du maître du registre national, soit le ministre ayant le Centre des technologies de l'information de l'Etat dans ses attributions (ici, voir aussi l'article 7 du projet de loi).

Il y a lieu de relever que de toute façon des « précisions » que celles figurant aux articles 20 et 33, précités, n'ont pas leur place ni dans une loi ni dans un règlement d'exécution. Il est évident que les communes ont l'obligation de traiter et gérer les données et registres dans le respect de la loi. La responsabilité et les devoirs des autorités communales et des agents des communes découlent d'autres textes généraux et préexistants. A l'égard du registre communal ici en cause, la responsabilité du bourgmestre découle de la première phrase de l'article 19 du projet sous examen et n'a pas à être répétée dans d'autres dispositions du même texte, en d'autres termes.

Commentaire des articles

Art. 4.

Il est dit que les données peuvent être rendues anonymes, à des fins statistiques. Or, l'étendue de cette anonymisation n'est pas précisée. S'agit-il du nom et/ou de la date de naissance ou d'autres données encore ? Afin de tracer d'emblée des limites à l'intérieur desquelles les autorités appelées à mettre en œuvre la présente règle peuvent agir, il est proposé que le texte fixe les données à garder secrètes pour telle ou telle finalité, ou, du moins, qu'un règlement d'exécution ad hoc soit annoncé.

Au point (2), il est question des données purement informatives. Ici se pose la question de savoir si et comment l'usager du registre national saura distinguer entre ces dernières et les données enregistrées sur base de pièces justificatives. Corollairement, la loi devrait aussi préciser la valeur d'une telle donnée purement informative, ceci surtout si elle devait figurer sur un certificat à établir par une autorité administrative.

Art. 5.

Le projet prévoit que le registre national renseigne sur les titres de noblesse des membres de la famille grand-ducale. Or, il reste muet à l'égard de tout autre porteur d'un titre de noblesse. Pourtant, il arrive régulièrement que des personnes concernées demandent aux communes de faire figurer leurs titres sur des documents, déclarations et certificats administratifs. Ces indications, peuvent-elles dorénavant être prises en compte et figurer dans les registres, par exemple à titre de donnée purement indicative, telle que prévue à l'article 4 du projet ? De même, peuvent-elles aussi figurer sur lesdits documents administratifs ? Ou convient-il plutôt de les ignorer en matière administrative ? Comme, en pratique, ces questions se posent régulièrement, le présent projet se prête à fixer des règles à cet égard.

Art. 11.

Le registre national va principalement être alimenté par les registres communaux. De plus, comme les communes sont autonomes et indépendantes les unes des autres, elles forment de loin le plus grand ensemble d'administrations parmi tous les acteurs énumérés à l'article 1, paragraphe 1. C'est pourquoi le SYVICOL revendique que le secteur communal soit aussi représenté dans la commission du registre national, par le biais d'un délégué par lui désigné.

Quant au fonctionnement de cette commission, le projet dit qu'il « peut » être déterminé par la voie d'un règlement grand-ducal. Or, tout organe délibérant ou consultatif, aussi la future commission du registre national, a besoin de règles d'ordre intérieur, p.ex. pour établir le fonctionnement de la présidence et du secrétariat, la procédure de convocation et le mode de vote. Partant, il est proposé de ne pas considérer le recours à un tel règlement comme une simple faculté, mais d'en faire une obligation, c'est à dire de remplacer les termes « peut déterminer » par celui de « détermine ».

Art. 12.

Suivant le paragraphe (2), point b), la carte d'identité renseigne « le prénom ou les deux premiers prénoms ». Ici, il y a lieu d'attirer l'attention de l'auteur sur le fait qu'il n'est pas rare que le prénom usuel, soit celui qui est primordial au quotidien, n'est même pas compris dans les deux premiers prénoms. Ainsi, le SYVICOL propose que la future carte d'identité indique soit tous les prénoms du titulaire, soit, dans une case séparée, son prénom usuel. Cette dernière option apporterait aussi une solution pragmatique au cas de celui dont le prénom usuel n'est même pas l'un de ses prénoms officiels.

Quant au point d), le SYVICOL est d'avis que le lieu de naissance doit aussi apparaître lisiblement sur la carte d'identité. En effet, l'utilisation de ce document ne s'arrête pas au cas où le titulaire doit justifier de son identité, mais il est tout aussi courant que des tiers doivent s'en servir pour identifier une personne, p.ex. en présence d'une personne accidentée, trouvée ou inconsciente. Alors, la connaissance du lieu de naissance peut se révéler très utile pour entamer des recherches. Dans de telles situations, les informations importantes mais uniquement lisibles de manière électronique (résidence, numéro d'identification) ne sont normalement pas accessibles.

Art. 15.

Le paragraphe (2) distingue entre les titulaires d'une carte d'identité de « plus de quatre ans » et de « moins de quatre ans ». Afin d'éviter d'emblée les erreurs possibles, il est proposé de reprendre en ce point la rédaction du règlement grand-ducal du 8 août 2007 portant introduction d'une carte d'identité pour les personnes de nationalité luxembourgeoise âgées de moins de quinze ans, et de se tenir à l'expression de « ... ans *révolus* ».

Par ailleurs, le SYVICOL se pose la question de savoir si le règlement grand-ducal du 8 août 2007, précité, ne devrait pas figurer parmi les textes à abroger par le présent projet de loi, du moins en certaines de ses dispositions ?

Le projet de loi fixe la validité de la carte d'identité des Luxembourgeois âgés de quinze ans ou plus à dix ans. Ici, le SYVICOL propose de s'inspirer des règles de certains autres pays en la matière, dont le Portugal, et de doter les cartes d'identité d'une validité viagère à partir d'un certain âge du titulaire, p.ex. 65 ou 70 ans.

Au paragraphe (4), il est proposé que le texte renseigne sur le créancier de la taxe de chancellerie.

A l'égard du règlement grand-ducal dont question au paragraphe (4), il est encore proposé de remplacer les termes « peut déterminer » par celui de « détermine » puisqu'il est certain que les détails y annoncés doivent être fixés par un texte.

Art. 16.

Au paragraphe (1), alinéa 2, le SYVICOL éprouve des difficultés à suivre le choix des données que devra contenir le registre des cartes d'identité. Est-il vraiment souhaité que le nom, le(s) prénom(s), la nationalité, la date de naissance et la validité de la carte n'y figurent pas, mais que le lieu de la délivrance de la carte et le sexe du titulaire y apparaissent ? C'est pourquoi il s'interroge sur l'exactitude du présent renvoi à l'article 12.

A l'égard des lettres a) et d) de l'alinéa 2 du présent article, le SYVICOL estime utile de ne pas se limiter à la perte ou la détérioration d'une carte d'identité, mais de prévoir aussi le cas du vol.

Art. 19.

Le projet prévoit ici que le bourgmestre peut déléguer la tenue du registre communal à certains fonctionnaires mais n'ouvre pas la possibilité de conférer une délégation aux employés des communes. Or, il est fort probable que bon nombre des collaborateurs des autres autorités dont question aux articles 1.(1) et 8.(1) ne relèvent pas nécessairement du statut des fonctionnaires de l'Etat mais sont des employés, voire des salariés. En tout cas, le présent projet ne requiert pas de qualités spéciales pour le personnel de ces autorités. C'est pourquoi le SYVICOL estime que les communes doivent disposer des mêmes facultés que ces dernières et demande de modifier

le présent article de manière à ce que le bourgmestre puisse donner délégation à tous les membres majeurs du personnel affecté à son bureau de la population.

Art. 20.

Le SYVICOL demande de rayer la seconde phrase du présent article. Quant au motif, il est renvoyé aux considérations générales du présent avis (Méfiance vis-à-vis des communes ?).

Art. 21.

Il découle de la lecture combinée du présent article et de l'article 31 (1) d), que les personnes qui transfèrent leur résidence d'une commune luxembourgeoise vers une autre, n'ont plus besoin de se présenter à la commune de départ pour déclarer ce transfert. Cet allègement du système actuel de la double déclaration – d'abord le départ, ensuite l'arrivée – constitue sans aucun doute une simplification pour le particulier ou le ménage en cause. Or, pour les communes, l'abandon de la déclaration de départ tourne au désavantage au niveau de la bonne gestion de la régularisation de certains effets matériels de ce départ. En effet, le contact direct avec la personne concernée au moment de sa déclaration de départ permet à la commune de lui communiquer les détails concernant, par exemple, la lecture du compteur d'eau, la remise de la poubelle, le règlement du décompte des taxes communales, et de mettre en œuvre les démarches nécessaires. Mais avec la solution du projet sous examen, la commune aura seulement connaissance d'un départ après l'écoulement d'un délai incertain d'au moins plusieurs jours, et, de ce fait, il y a risque que le décompte final des taxes communales comporte des erreurs, surtout à l'égard des éléments qui reposent sur une consommation réelle ou une location facturée au prorata temporis. Bien qu'il reconnaisse l'avantage que procure le projet de loi aux particuliers, le SYVICOL estime qu'une simplification de l'existant pour l'un ne doit pas se traduire par une complication manifeste pour l'autre, en l'occurrence les communes. C'est pourquoi le SYVICOL propose de maintenir le système de la déclaration de départ, préalable à celle de l'arrivée, tout en suggérant d'offrir à l'intéressé averti une démarche par la toile ou par courriel.

Le paragraphe (2) prévoit qu'une inscription prend rétroactivement effet au jour de l'occupation de la nouvelle résidence. Partant, la date retenue aux registres repose sur les seuls dires de l'intéressé-même. Cette donnée n'est pratiquement pas vérifiable. Or, il s'agit ici d'une date très officielle, qui va non seulement figurer sur les certificats de résidence et autres mais qui représente le point de départ de maints droits – y compris de nature pécuniaire – qui s'ouvrent à l'intéressé. Il s'agit p.ex. de l'inscription aux listes électorales, du droit à l'électorat passif, du droit au changement de la nationalité, du droit à l'aide sociale et bien d'autres, lesquels auraient alors tous un effet rétroactif. Considérant que les conséquences n'en sont que difficilement géables, voire impossibles à considérer ou à mettre en œuvre, le SYVICOL a une nette préférence pour le maintien du système actuel au niveau de la déclaration d'arrivée, qui ne prend en considération que la date à laquelle le déclarant se présente effectivement à la commune pour officialiser son arrivée.

Quant au départ pour l'étranger, le système de la déclaration avancée est accueilli favorablement par le SYVICOL. Toutefois, comme la date de départ éteint aussi certains des droits dont question à l'alinéa précédent, il est proposé de fixer non seulement un délai minimal, soit la veille du départ, mais aussi un délai maximal, p.ex. huit jours avant le départ.

Aux paragraphes (3), alinéa 1 et (4) du présent article, le SYVICOL se pose la question de savoir si ce n'est pas plutôt le critère de l'« auto-

rité parentale » que celui de la « responsabilité parentale » qui détermine la capacité de représenter les enfants mineurs ? La présente remarque vaut aussi pour les articles 36 (par. 1, al. 2), 37 (par. 1, al. 2), 39 (al. 2) et 50 (par. 1, al. 2).

Le paragraphe (5) donne une solution à l'une des questions en matière d'inscription aux registres de population, qui, dans le passé, ont donné lieu à des interprétations et pratiques différentes. Ici, le SYVICOL estime qu'il est nécessaire d'élargir le champ d'application de la présente règle aux cafés, auberges et établissements similaires qui louent des chambres.

Art. 22.

La faculté de charger la police d'une enquête en cas de doute sur une résidence effective correspond à une pratique courante, ayant fait ses preuves et découlant actuellement d'une réglementation communale ad hoc. La future obligation pour la police de procéder dans le mois de la demande expresse de la commune à une enquête avec rapport subséquent, est ici prévue à l'alinéa 4 du paragraphe (2). L'alinéa suivant offre une issue en cas de non remise d'un rapport par la police à la commune dans ledit délai. Il y est dit que la commune doit alors porter l'intéressé sur le registre principal, sans préjudice des articles 27 (inscription au registre d'attente ...) et 31 (radiations ...). Autrement dit, cet alinéa 5 replace la commune au point de départ et elle dispose de nouveau de toutes les options de décision, sans pour autant disposer de plus d'informations ou de preuves. Considérant, d'une part, que le délai d'un mois peut parfois être trop court pour que la police puisse exécuter à bien cette démarche administrative ici mise en place, et, d'autre part, que la commune est évidemment intéressée à ce qu'un rapport puisse lui être délivré, le SYVICOL propose de fixer un délai plus long afin que le but poursuivi à l'alinéa 4 puisse effectivement être atteint.

Art. 23.

Le texte apporte une énumération de circonstances qui constituent ou ne constituent pas une absence temporaire, laquelle, si elle est établie, n'entraîne pas de changement de résidence. La présente disposition demande dans tous les cas une action de la part de la commune de résidence, allant de la collecte de données et de la surveillance des diverses situations individuelles, à répéter dans le temps, jusqu'à la décision de changement de résidence, voire d'une radiation. Or, le projet de loi reste entièrement muet sur la mise en œuvre réelle de cette règle. Afin de mettre les communes en état de pouvoir constater la situation individuelle et actuelle de leurs résidents concernés, le SYVICOL demande que la loi soumette les divers établissements ou intéressés à une obligation d'information envers les communes.

Art. 25.

Tout en admettant que l'introduction du système des adresses de référence peut apporter une solution à la situation individuelle de certaines personnes, en l'occurrence les personnes sans domicile fixe, le SYVICOL se demande si ce même système ne comporte pas un risque d'abus. Plus précisément, il y a un réel danger qu'un véritable « marché aux adresses » ne se développe et que la « vente » illicite d'adresses de référence ne devienne pratique courante dans le milieu.

Art. 26.

Ici, il est rendu attentif au fait que les communes ne délivrent pas de certificats de résidence à leurs habitants, mais que maints autres certificats sont délivrés, p.ex. le certificat de composition de ménage, dont question aux considérations générales du présent avis.

De plus, les communes apposent maintes certifications sur des formulaires imposés par d'autres organismes, p.ex. par le centre commun de la sécurité sociale en matière d'allocations de naissance. Bien qu'un tel formulaire n'en porte pas explicitement le nom, du moins son effet, sinon sa valeur, équivaut à celui d'un « vrai » certificat de résidence. Partant, les pratiques de ces organismes sont aussi à adapter aux évolutions en la matière, engendrées par le présent projet de loi.

La nouvelle distinction entre « certificat d'inscription à une adresse de référence » et « certificat de résidence » laisse penser que l'auteur du projet de loi entend conférer des qualités différentes à des certificats différents. Or, une telle distinction demande aussi l'élaboration de règles définissant les valeur et portée respectives de ces certificats, ainsi que les droits qu'ils font naître, surtout en matière d'allocations pécuniaires. Pourtant, le projet sous examen reste muet à ce sujet.

Art. 27.

Ici, le SYVICOL propose d'élargir le champ d'application du paragraphe (1) aux locataires qui ont reçu une décision ordonnant leur déguerpissement du logement loué.

Quant aux effets et incompatibilités avec les plans d'aménagement des communes, le SYVICOL renvoie ici au chapitre des considérations générales du présent avis (Inscriptions au registre communal dans le respect du plan d'aménagement général ?).

Art. 28.

Au paragraphe (2), le SYVICOL estime que le terme « ordonne » n'est pas approprié et suggère de maintenir les termes du paragraphe (1) du présent article, à savoir « inscrit d'office ». En effet, l'action matérielle à effectuer par la commune sur base du premier paragraphe ne se distingue pas de celle relevant du second paragraphe.

Le paragraphe (3) et surtout son alinéa 2 confère aux communes un pouvoir d'action pragmatique pour arriver aux fins voulues, soit l'inscription d'office aux registres des individus concernés. Or, cette règle peut aussi être considérée comme une invitation aux individus qui se désintéressent et négligent leurs obligations administratives, à ne pas se présenter à la commune puisque cette dernière va finalement procéder de son propre gré à une inscription. C'est pourquoi le SYVICOL propose de modifier la présente règle de manière à ce qu'il n'en soit pas abusé et qu'elle reste l'exception.

Art. 31.

Le point b) du paragraphe (1) entraîne une radiation en cas de transfert de la résidence habituelle à l'étranger. Pour le cas où le départ ne devait pas être précédé d'une déclaration expresse par la personne intéressée (renvoi à l'art. 21, par. 2), le SYVICOL propose que la loi prévoie une enquête par la police avant qu'il ne soit procédé à une radiation. En effet, il arrive que les informations qui mènent à une radiation d'office reposent en fait sur une communication de la part d'un organisme tiers, par exemple de la part de la sécurité sociale. Or, les données dont dispose cet organisme ne correspondent pas toujours aux réalités du terrain. A titre d'exemple, il est cité le cas de l'assuré qui a rompu ses liens avec le système de sécurité sociale mais qui n'a pas pour autant quitté sa commune de résidence, voire le pays. Si tel devait être constaté, alors cette situation ne doit pas nécessairement se traduire par une radiation des registres des personnes physiques.

Par le paragraphe (3) du présent article, l'inscription préalable sur le registre d'attente est effacée par une inscription au registre principal

avec effet à la date de la première inscription. Tout comme il l'a déjà fait à l'occasion de l'article 21, supra, le SYVICOL rend attentif au fait que ce système de rétroactivité peut entrer en conflit avec d'autres législations, et plus spécialement lorsqu'il s'agit de la computation de temps, p.ex. en matière d'indigénat ou d'électorat actif, et il suggère de reconsidérer la règle dans ce sens.

Art. 33.

Aux points j) et k) du premier paragraphe, le SYVICOL recommande fortement de ne pas se limiter à inscrire les numéros d'identification des père et mère et des enfants d'une personne, mais de faire apparaître aussi les noms et prénoms de ces ascendants et descendants. En effet, la perception visuelle directe de ces indications supplémentaires par celui qui travaille dans les registres, facilitent considérablement les consultations, les recherches et les traitements de données que les communes doivent effectuer quotidiennement.

Le point o) du même paragraphe oppose « profession » et « spécialisation professionnelle ». Pourtant, le SYVICOL est d'avis que ces termes sont plutôt synonymes et s'apparentent à celui de « métier ». Pour atteindre le but ici poursuivi par l'auteur du projet de loi, le terme utile semble être celui de « statut professionnel », c. à d. salarié, fonctionnaire, retraité, indépendant, « sans statut », etc.

Au paragraphe (3) du présent article, le SYVICOL demande de rayer la deuxième phrase. Quant au motif, il est renvoyé aux considérations générales du présent avis (Méfiance vis-à-vis des communes ?).

Art. 34.

L'alinéa 2 énonce les données à laisser subsister au registre communal. Pour le cas du décès, le SYVICOL propose de ne pas se limiter à la date de l'événement mais de garder dans le registre communal aussi le lieu de la survenance du décès, ceci pour conserver ces deux données étroitement liées entre elles. Les communes ont fréquemment besoin de cet ensemble de données pour satisfaire aux recherches qu'elles sont appelées à faire et le fait d'en disposer dans leurs propres registres évite de devoir passer à chaque fois par le registre national.

Pour les mêmes motifs, le SYVICOL propose que les communes aient le droit de garder toutes les données qu'elles ont encodées au fil du temps et suggère de modifier l'alinéa (4) du présent article dans ce sens. En effet, la consultation du registre national se limiterait alors à la consultation aux fins de délivrance de certificats respectivement à la consultation de l'historique complet d'une personne donnée.

Ce même alinéa 4 dispose aussi que les communes doivent conserver les pièces justificatives des données inscrites sur leurs registres.

Or, ici le SYVICOL estime que finalement toutes les pièces justificatives doivent plutôt être conservées auprès de ce registre national et non auprès de l'ensemble des communes qui ont, au fil du temps, authentifiées des actes et déclarations à l'égard d'une même personne. En effet, suivant l'article 4.(1), l'une des finalités du futur registre national consiste en la préservation de l'historique des données y enregistrées. Considérant que le nouveau système mis en place par le présent projet de loi a le grand avantage de réunir en un seul registre central toutes les données vérifiées, relatives à l'état d'une même personne et à ses changements de résidence, et que ce registre sera la seule source officielle pour composer un historique complet et vérifié à l'égard d'un individu, le SYVICOL propose donc, que les communes, après avoir effectué une radiation ou constaté un décès, transfèrent l'ensemble des pièces concernant l'état de l'individu en question à l'exploitant du registre national afin. Ainsi, toutes les pièces concernant une même personne seraient conservées en un seul lieu central.

Art. 36.

Il ressort du second alinéa du paragraphe (1) que la demande de communication des données peut aussi être introduite sur base d'une lettre lorsqu'il s'agit du registre national ou être apposée sur un formulaire si elle concerne le registre communal. Ici, pour garder un certain parallélisme dans les démarches administratives, il est proposé d'une part que l'exploitant du registre national mette aussi des formulaires à la disposition du public, éventuellement à télécharger et introduire via la toile, et, d'autre part, que les intéressés peuvent aussi saisir les communes par simple lettre.

Art. 51. et 52.

Ici, il est renvoyé au commentaire de l'article 15 concernant le règlement grand-ducal du 8 août 2007 portant introduction d'une carte d'identité pour les personnes de nationalité luxembourgeoise âgées de moins de quinze ans.

Art. 53.

A l'alinéa 2, le SYVICOL propose de fixer le délai d'entrée en vigueur à dix-huit mois au lieu de treize mois. En effet, le délai figurant au projet de loi risque de s'avérer trop juste pour mener à bien toutes les démarches techniques à effectuer avant le lancement définitif de l'exploitation des futurs registres des personnes physiques des communes et de l'Etat. Il s'agit notamment, de part et d'autre, du développement des diverses applications informatiques, de la mise en place des nouveaux systèmes et, surtout, de l'essai approfondi des interconnexions entre les divers acteurs et entre les registres national et communaux.

Avis relatif au projet de loi N° 6390 concernant des agents intervenant dans l'enseignement fondamental et modifiant différents autres textes de loi

Luxembourg, le 26 mars 2012

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise, d'une part, à combler certaines lacunes devenues apparentes dans les lois modifiées du 6 février 2009, d'autre part à restructurer l'inspectorat de l'enseignement fondamental.

En ce qui concerne ce deuxième volet, le SYVICOL s'étonne que le gouvernement choisisse de tabler ces modifications à un moment où le ministère de l'Éducation Nationale, en concertation avec les partenaires scolaires, est en train de dresser le bilan de la réforme de 2009. Comme les relations entre les différents acteurs intervenant dans l'enseignement fondamental forment un ensemble avec de multiples connexions et interdépendances, il aurait été préférable d'inclure dans un seul débat toutes les propositions de modifications d'ordre structurel.

Examen des articles

Chapitre I Modification de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental

Art. 1^{er} – Article 8 (réforme de l'inspectorat)

Le projet de loi sous examen propose une restructuration de l'inspectorat, qui sera scindé en deux services avec des missions distinctes : un service d'inspection des écoles chargé de la qualité de l'enseignement fondamental dispensé dans les écoles (article 67), et un service de l'enseignement fondamental auquel seront rattachés 16 directions régionales de l'enseignement fondamental (articles 59 à 66).

Il n'est a priori pas prévu d'attribuer de *nouvelles* missions aux futurs inspecteurs et directeurs régionaux; en fait, la scission des fonctions vise plutôt une spécialisation avec l'attribution, aux uns et aux autres, de responsabilités distinctes. La revalorisation des carrières des actuels « inspecteurs » en « directeurs » est justifiée par l'accroissement des missions résultant de la mise en œuvre de la nouvelle législation.

D'un point de vue financier, les communes ne sont pas affectées par cette mesure, étant donné que les coûts supplémentaires qui résultent de cette revalorisation sont a priori supportés intégralement par l'État; il en est de même pour les renforcements en personnel administratif des bureaux régionaux envisagés par les auteurs du projet de loi.

Reste la question du financement des inspecteurs-ressources affectés aux bureaux régionaux. Comme ces personnes interviennent au niveau régional et non communal, une participation financière des communes à leurs salaires n'est pas de mise. Une précision en ce sens devrait être apportée à l'article 66.

Le SYVICOL saisit l'occasion pour rappeler que, malgré ses multiples interventions auprès du gouvernement, les communes attendent toujours les décomptes individuels et détaillés relatifs à la répartition des coûts du personnel enseignant entre l'État et les communes.

Sur le plan administratif, la restructuration de l'inspectorat ne paraît pas sans conséquences pour les communes. Il convient de rappeler que les administrations communales, respectivement les services scolaires communaux, continuent à assumer une part importante de la gestion administrative de l'enseignement fondamental. Seule la gestion administrative du personnel a été transférée des communes vers les inspectoriats après l'entrée en vigueur des nouvelles lois. Or, le projet de loi sous examen peut donner l'impression que le volet administratif de l'enseignement fondamental sera désormais l'apanage des futures directions régionales.

Si l'article 62 indique que le directeur régional « assure les relations avec les autorités communales », il n'est pas spécifié si, et selon quelles modalités une coopération avec les communes et leurs services scolaires sera établie (rôle du directeur régional dans l'établissement des budgets des écoles, dans l'organisation scolaire). Ces aspects devraient être mieux réglés dans les futurs textes.

D'une manière plus générale, l'on peut toutefois se demander si la multiplication des acteurs et structures dans l'enseignement fondamental (comités d'école, ministère, communes, directions régionales, inspectariat) ainsi que l'éparpillement des responsabilités qui en découle, constitue une amélioration en termes d'efficacité de la gestion de l'enseignement fondamental au Luxembourg.

Chapitre II Modification de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental

Art. 20

Cet article introduit une réserve de suppléants composée d'éducateurs gradués et d'éducatrices censés assurer en particulier les remplacements des 2^{es} intervenants dans l'éducation précoce. Le SYVICOL approuve cette mesure, qui répond à un vrai besoin constaté sur le terrain. Il se demande cependant si le présent projet de loi laisse suffisamment de flexibilité pour permettre, le cas échéant, au personnel communal éducatif n'ayant pas opté pour une reprise par l'État, de pouvoir être affecté, au moins temporairement, à cette réserve de suppléants.

Art. 30

(1) Cet article prolonge le délai jusqu'auquel les employés communaux et salariés au service des communes peuvent opter pour une reprise par l'État. Initialement fixé au 14/09/12, il est désormais prorogé au 14/09/14 ce qui nécessitera une modification du règlement grand-ducal du 2 septembre 2011 fixant les modalités et le calendrier de la reprise par l'État des employés communaux et des salariés au service des communes exerçant une activité éducative, sociale, de santé ou administrative dans l'enseignement fondamental public. Il conviendra d'en informer les agents communaux concernés, sachant que le délai figurant dans le règlement grand-ducal pour l'introduction d'un dossier de candidature expirera au 1^{er} mai 2012.

(2) Les fonctionnaires communaux faisant partie du cadre du personnel des écoles de l'enseignement fondamental pourront désormais opter pour une reprise par l'État et ce jusqu'au 14/09/2015. Cette

ouverture, que le SYVICOL soutient entièrement, nécessite une modification subséquente du règlement grand-ducal précité. Dans un souci de transparence, il échet également d'en informer les candidats potentiels pour qu'ils soient en mesure de faire leur choix en pleine connaissance de cause.

Le SYVICOL signale que le fonctionnaire communal, ayant opté pour une reprise par l'Etat devra être dûment démissionné par le conseil communal eu égard aux articles 49 et suivants de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

Art. 31

Le présent article permet de régulariser partiellement la situation des instructeurs de natation, oubliée dans la loi de 2009. Sous réserve d'une convention signée par la commune avec l'Etat, ils pourront désormais «légalement» intervenir dans l'enseignement fondamental en dispensant des cours de natation suivant les dispositions du règlement grand-ducal du 31 juillet 1990 établissant les mesures de sécurité dans l'intérêt de la natation scolaire.

Le SYVICOL n'est toutefois pas d'accord à ce que la présente ouverture se limite

- a) aux instructeurs de natation ayant bénéficié d'un engagement à durée indéterminée auprès d'une commune ou d'un syndicat de communes avant le 15 septembre 2012 et
- b) à ceux ayant dispensé des cours de natation dans l'enseignement fondamental pendant toute l'année scolaire 2011/2012.

Pourquoi en effet se borner à ceux engagés avant le 15 septembre 2012, excluant ainsi toute intervention dans l'enseignement fondamental d'instructeurs de natation engagés à l'avenir suivant les termes du règlement grand-ducal précité ?

Pourquoi écarter les instructeurs de natation engagés en cours d'année scolaire 2011/2012 suite à un départ à la retraite, une démission ou pour toute autre raison ?

Le SYVICOL appelle le gouvernement à lever ces restrictions.

En revanche, le SYVICOL marque son accord avec le principe de la limitation de la participation de l'Etat aux frais de ce personnel engendrés par la tenue des cours de natation et prie le gouvernement de bien vouloir l'associer à l'élaboration du règlement grand-ducal qui fixera les modalités de cette répartition des frais.

Dans un souci de clarifier le volet sécurité / responsabilité des cours de natation à la lumière de la nouvelle législation, il serait d'ailleurs opportun de remettre sur le métier le règlement grand-ducal du 31 juillet 1990 établissant des mesures de sécurité dans l'intérêt de la natation scolaire.

Finalement, le SYVICOL est d'avis que l'intervention des instructeurs de natation dans l'enseignement fondamental ne devrait avoir aucun impact sur le contingent de leçons attribuées aux communes et aux syndicats scolaires.

Art. 32

Les nouvelles dispositions introduisent une date d'échéance (14/09/2014) pour la reprise par l'Etat des chargés de cours sous contrat à durée indéterminée auprès d'une commune ou d'un syndicat de communes. Il importera d'en informer les candidats potentiels puisque, en raison de l'ordre de classement à respecter et des disponibilités de poste, une tâche dans l'enseignement fondamental ne leur est pas nécessairement garantie s'ils restent sous contrat avec une commune.

PRISE DE POSITION

Les priorités du nouveau comité du SYVICOL

Lors de sa réunion du 7 mai 2012, le comité du SYVICOL a adopté les priorités suivantes pour orienter ses activités tout au long de son mandat.

Priorité 1 : Assurer le respect de l'autonomie communale dans la législation

- en négociant avec le gouvernement un accord sur la consultation du secteur communal dans la procédure législative et réglementaire ;
- en élaborant des avis pertinents et de qualité en veillant à leur bonne lisibilité ;
- en effectuant un suivi et une évaluation systématique des démarches entreprises pour faire prendre en compte les intérêts des communes.

Priorité 2 : Garantir aux communes des moyens financiers adéquats, prévisibles et durables

- en jouant un rôle actif et constructif dans l'élaboration de propositions pour une réforme des finances communales ;
- en promouvant une réforme des finances communales poursuivant l'objectif de garantir une évolution parallèle des recettes des communes à celles de l'Etat ;

- en défendant le principe de connexité, en vertu duquel un transfert de missions de l'Etat vers les communes ou l'attribution de nouvelles missions aux communes doit s'accompagner de la mise à disposition de ressources financières appropriées ;
- en demandant, dans le cadre de l'exécution de missions partagées par l'Etat et les communes, des règles de codécision et de cofinancement claires et équitables, qui laissent aux communes une marge de manœuvre au niveau de la prise de décision et qui permettent aux communes de maintenir le contrôle de leurs dépenses.

Priorité 3 : Soutenir une gestion dynamique et efficace de la politique locale

- en œuvrant en faveur de l'allégement des procédures auxquelles sont soumises les communes ;
- en initiant des projets et en développant des instruments qui soutiennent les communes dans l'application de politiques modernes et efficaces ;
- en développant une offre de formation adaptée aux besoins des élus ;
- en s'engageant pour l'adaptation des fonctions dirigeantes dans l'administration communale afin d'aider les communes à relever les défis posés par un environnement de plus en plus complexe.

Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

Luxembourg, le 10 décembre 2012

Alors que la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, déposée par l'Honorable Député Paul-Henri Meyers le 21 avril 2009 prévoit quasiment le maintien en l'état du chapitre 11 (« *Des communes* »), approche à laquelle le Gouvernement s'est rallié dans sa prise de position du 21 juillet 2011, le Conseil d'Etat, quant à lui, propose dans son avis du 6 juin 2012 des adaptations plus substantielles du texte existant. Comme ces dispositions constitutionnelles règlent le rôle, les moyens et le fonctionnement des organes des communes, elles ont, par nature, des répercussions sur la façon dont la politique communale s'exerce au Luxembourg. Aussi le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises a-t-il décidé de prendre position dans le débat en cours.

La numérotation des articles suit celle de la proposition de révision.

Art. 134 (1)

En ce qui concerne le contrôle de la gestion financière des communes, le SYVICOL, dans sa prise de position sur la réorganisation

territoriale du Luxembourg, s'était prononcé pour la création d'une Cour des comptes communale autonome contrôlant la légalité des opérations financières des communes.

Art. 136

(1)La Constitution actuelle reste vague sur la question des compétences, respectivement des missions des communes, si ce n'est que l'article 136(1) spécifie que les communes gèrent « *par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres* ». S'il est vrai que ces dispositions sont des garants de l'autonomie communale, puisqu'elles laissent aux communes une large marge de manœuvre pour intervenir dans tous les domaines qu'elles considèrent comme étant d'intérêt communal, l'impression peut se dégager que les communes n'agissent *que* de leur propre initiative. En réalité, la plupart des missions des communes leur sont octroyées, respectivement déléguées par la loi.

Etroitement liée à la question des missions des communes est celle

de leur financement. Le Conseil d'Etat note à juste titre que les Constitutions de nombre de pays européens contiennent des dispositions obligeant l'Etat de faire en sorte que les collectivités territoriales disposent de moyens adéquats pour s'acquitter de leurs missions. La Constitution française et les Constitutions des Länder allemands prévoient de manière explicite que tout transfert de compétences de l'Etat fédéral/du Land vers les communes, ainsi que toute attribution de compétences nouvelles aux communes doit s'accompagner de dispositions permettant de couvrir les dépenses ainsi générées. Ce principe de connexité est d'ailleurs invoqué régulièrement avec succès par des communes allemandes auprès des Cours constitutionnelles fédérées en réaction à l'octroi de nouvelles compétences sans contrepartie financière.

Le SYVICOL considère que l'inscription de ce principe dans la Constitution luxembourgeoise constituerait une avancée vers une meilleure protection des communes à l'égard de décisions étatiques les concernant. A l'heure actuelle, les communes ne disposent que d'une latitude limitée pour influencer leurs propres recettes. Par conséquent, une extension de leurs missions sans compensations aurait des conséquences financières néfastes.

Il est proposé d'introduire un nouveau paragraphe (2) ayant la teneur suivante :

« La loi peut attribuer des missions aux communes.

En cas de transfert de missions de l'Etat vers les communes, d'octroi de nouvelles missions aux communes ou d'extension de missions existantes des communes, les ressources financières nécessaires pour couvrir les nouvelles dépenses sont déterminées par la loi. »

(3) §1 et 2. La proposition de texte du Conseil d'Etat a le mérite d'introduire davantage de clarté dans la définition des différents types de recettes fiscales des communes : les impôts au profit des communes établis par la loi d'une part, et les impôts communaux et taxes rémunérateurs établis par le conseil communal, d'autre part. Pour assurer un parallélisme rédactionnel entre les alinéas 1 et 2 de l'article 113 (selon le Conseil d'Etat), la première phrase de l'alinéa 1 pourrait être réagencée comme suit « La loi établit les impôts au profit des communes » (par analogie à celle de l'alinéa 2: « .. le conseil communal peut établir... »)

Le SYVICOL soutient entièrement la proposition du Conseil d'Etat de renoncer à l'utilisation du terme « *autorité de tutelle* » et de s'en tenir à celui de « *autorité de surveillance* » de la gestion communale. La notion de tutelle qui, en droit civil, est une mesure de protection par un tuteur d'une personne majeure dont les capacités physiques ou mentales sont altérées, ou de mineurs qui ne sont pas protégés par l'autorité parentale, est en effet mal choisie pour définir les relations entre l'Etat et ses collectivités territoriales dans un Etat de droit moderne.

(6) Le SYVICOL s'interroge sur l'intérêt de l'inclusion de l'article 107 (6) 3^e phrase dans la Constitution (« *La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi* »). Pourquoi l'enseignement est-il explicitement mentionné, alors qu'il existe de nombreux autres domaines où les responsabilités sont partagées entre l'Etat et les communes et où les communes « participent » à l'exécution d'une mission de l'Etat ? Si la proposition d'ajout d'une disposition générale précisant que la loi peut attribuer des missions aux communes est retenue (voir ci-dessus), une référence explicite à l'enseignement devient, selon le SYVICOL, superflue.

Art. 136

(7) Le SYVICOL note que le Conseil d'Etat propose de reformuler l'actuel article 107(6) afin de préciser que « *la loi détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux* », idée ne figurant ni dans le texte actuel, ni dans la proposition de révision. N'ayant pas trouvé d'explications relatives à cette proposition dans l'argumentaire de l'avis, le SYVICOL présume que le Conseil d'Etat voulait que soit attribué à une instance clairement identifiée le pouvoir de trancher en cas de conflit entre intérêts communaux et intérêts nationaux. En l'absence de précisions concernant le raisonnement sous-jacent, le SYVICOL ne s'estime pas en mesure de prendre position sur ce point

Sur le plan purement rédactionnel, la formulation du Conseil d'Etat paraît plus lourde que le texte en vigueur.

Nouveaux articles 116 et 118 selon le CE

Le Conseil d'Etat propose l'inclusion dans la Constitution de dispositions relatives

- aux fusions de communes
- à la création d'établissements publics communaux et intercommunaux
- à la création de structures de coopérations intercommunales.

Le SYVICOL approuve le principe de l'introduction d'une obligation constitutionnelle pour la tenue d'un référendum initié par le conseil communal en amont d'une fusion de communes (art.118 selon le CE).

La proposition de texte du Conseil d'Etat relative aux établissements publics communaux et structures de coopération intercommunales appelle cependant certaines remarques.

En ce qui concerne la coopération intercommunale, force est de constater qu'elle s'exerce à l'heure actuelle à travers une multitude de structures régies par des bases légales diverses : syndicats de communes, syndicats « mixtes » administrés conjointement par l'Etat et des communes, établissements publics, groupements européens de coopération territoriale (GECT), conventions entre communes.

Selon le SYVICOL, la proposition de texte du Conseil d'Etat est incompatible avec certaines formes de coopérations intercommunales existantes.

En effet, le Conseil d'Etat souhaite notamment introduire la précision que « *les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées.* » (art.116 selon le CE). Or, plusieurs des structures de coopération actuellement en place ne respectent pas ce principe :

- les offices sociaux et les hospices civils, établissements publics dont les conseils d'administration ne sont pas exclusivement composés d'élus communaux (la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale exclut d'ailleurs expressément la possibilité pour des membres des collèges de bourgmestre et échevins d'y siéger).

II. ACTIVITÉS NATIONALES SUIVI DU TRAVAIL LÉGISLATIF

- les syndicats « mixtes » (parcs naturels, Syndicat des Eaux du Barrage d'Esch-sur-Sûre (SEBES)) et les GECT, dont les organes de décision comptent parmi leurs membres des représentants de l'Etat¹.

Le SYVICOL partage néanmoins le point de vue que le principe de création de structures formalisées au niveau communal ou intercommunal, a fortiori si elles entraînent un transfert de compétences, devrait être ancré dans la Constitution.

Aussi pourrait-on retenir une version abrégée du texte du Conseil d'Etat :

« Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.

Toute commune peut créer, avec d'autres communes, ou bien avec d'autres communes et avec l'Etat, des structures d'association ou de coopération dotées de la personnalité juridique selon la manière déterminée par la loi. »

La remarque du Conseil d'Etat concernant le déficit démocratique de certaines structures dont les organes ne sont pas composés exclusivement de mandataires communaux est néanmoins pertinente. Dans son avis relatif à la loi organisant l'aide sociale, le SYVICOL avait d'ailleurs exprimé son désaccord avec les dispositions écartant d'office les membres des collèges des bourgmestres et échevins des conseils d'administration des offices sociaux.

De l'avis du SYVICOL, les différents volets de la législation permettant aux communes de créer des structures disposant d'un pouvoir décisionnel devraient être remis sur le métier en vue d'un regroupement dans une loi-cadre unique. Un tel exercice engendrerait une réflexion de fond sur les avantages et inconvénients des différents instruments juridiques disponibles en fonction des objectifs poursuivis par les communes, et permettrait l'introduction de plus de cohérence et de parallélismes dans les lois existantes.

Relations futures entre l'Etat et les communautés religieuses au Luxembourg

Luxembourg, le 10 décembre 2012

Le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises a décidé de prendre position dans le débat sur les relations futures entre l'Etat et les communautés religieuses au vu de l'important soutien financier que les communes apportent au culte catholique².

Comme vient de le confirmer le rapport des experts chargés par le Gouvernement de réfléchir sur l'évolution future de ces relations, les modalités actuelles de la répartition des frais entre les communes et les fabriques d'église manquent de transparence et d'équité. D'autre part, vu l'évolution de la pratique religieuse au cours des dernières décennies, la question de la proportionnalité des frais incombant aux communes par rapport à la baisse continue du nombre de catholiques pratiquants se pose de manière de plus en plus aiguë.

Sans ignorer les liens anciens qui existent entre les communes et l'Eglise catholique et l'attachement de nombre de citoyens aux services religieux et pastoraux, le SYVICOL estime que, compte tenu des réalités sociétales et économiques du début du 21^e siècle, une nouvelle définition de ces relations s'impose aujourd'hui.

Une difficulté qui se pose d'emblée pour le secteur communal a trait à la situation de propriété de certains lieux de culte et presbytères. Le cas le plus marquant est sans doute celui de la Cathédrale de Luxembourg, dont il n'est actuellement pas établi si elle constitue une propriété de l'Archevêché ou d'une fabrique d'église, ou alors de la Ville de Luxembourg. Une clarification juridique de ces situations qui se posent dans plusieurs localités du pays, est un premier pas indispensable en direction d'une plus grande transparence.

Le SYVICOL se prononce également sur la question de la représentation des communes dans les conseils des fabriques d'église ainsi que sur l'instruction religieuse dans le cadre de l'organisation scolaire.

Presbytères

En vertu du décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises, les communes sont chargées « de fournir au curé ou desservant un presbytère ou, à défaut de presbytère, un logement ou, à défaut de presbytère et de logement, une indemnité pécuniaire » (art.92). Cette gratuité de logement constitue de fait un avantage matériel particulier, pris en charge sur fonds publics, qui s'ajoute aux revenus des curés, assimilés aux fonctionnaires de l'Etat quant aux régimes des traitements et pensions.

En premier lieu se pose la question de l'opportunité d'un régime de faveur des prêtres catholiques, eu égard à leurs traitements, qui leur permettraient de prendre en charge leur loyer. Compte tenu de la situation tendue sur le marché immobilier luxembourgeois à laquelle sont confrontés bon nombre de citoyens (prix de location et de vente élevés, voire pénurie de logements), le statu quo actuel semble difficile à maintenir et à justifier auprès de la population.

En second lieu, comme le groupe d'expert le souligne à juste titre, le système en place ne traite plus les communes sur un pied d'égalité: seules celles ayant un curé « résidant » sont obligées de mettre à disposition un logement, tandis que les autres, de fait déchargées de cette obligation étant donné que le curé officiant sur leur territoire réside ailleurs, ont pu procéder à la réaffectation de leurs presbytères.

Pour ces raisons, le SYVICOL demande l'abolition de l'obligation faite aux communes de fournir gratuitement un logement aux curés. Les communes seraient ainsi libres de décider quelle affectation elles souhaitent donner à leur presbytère, y compris de le donner en location à un curé.

¹ Même en faisant valoir qu'il s'agit d'un cas à part qu'il ne faut pas classer parmi les formes de coopérations intercommunales, ne faudrait-il pas alors, dans la logique du Conseil d'Etat, prévoir une disposition spécifique pour la création de ces structures « mixtes », le cas échéant sous un autre chapitre de la Constitution?

² Voir p. 61 du rapport du groupe d'experts

Lieux de culte

Affectation des lieux de culte catholiques existants

Le territoire luxembourgeois est couvert d'un réseau très dense d'églises et de chapelles. Une grande partie de ces édifices sont la propriété de communes.

Le nombre d'offices religieux célébrés dans ces lieux de culte ne cesse de diminuer. Alors que certains d'entre eux sont utilisés à peine une fois par an, les communes, en vertu du décret précité, subviennent à leur entretien à longueur d'année.

Le SYVICOL plaide pour un modèle d'utilisation des lieux de culte qui s'accorde davantage avec les besoins réels des fidèles et des disponibilités des représentants de l'Eglise, c'est-à-dire où les services religieux sont concentrés sur un nombre limité d'édifices. Pour le groupe d'experts, une désaffectation partielle ou totale des églises ou chapelles qui ne sont plus utilisées à ces fins, peut être envisagée pour autant qu'elle soit compatible avec leur ancienne destination (musée, bibliothèque, archives, lieu de mémoire...).

En supposant ainsi qu'une partie des lieux de culte actuels continuent à être utilisés pour des services religieux, une autre partie éventuellement transformés en musées ou bibliothèques, il est toutefois probable qu'un nombre résiduel subsistera qui ne sera que difficilement affectable à une destination d'utilité publique. Le SYVICOL propose que les communes, en coordination avec l'Archevêché, procèdent à un état des lieux des bâtiments religieux communaux de manière à identifier ceux qui continueront à servir à la célébration d'offices religieux et ceux qui, en raison de leur valeur historique et/ou architecturale doivent en tout état de cause rester dans le giron du patrimoine culturel communal. En ce qui concerne les autres édifices, les mêmes parties devraient pouvoir en disposer librement.

Répartition des frais d'entretien entre communes et fabriques d'églises

Du point de vue du SYVICOL, le système de financement actuel n'est pas satisfaisant. Une réforme introduisant davantage de transparence budgétaire et clarifiant les obligations des uns et des autres est aujourd'hui nécessaire.

D'après l'article 92 du décret du 30 décembre 1809 précité, les communes n'interviennent qu'à titre subsidiaire pour couvrir le déficit des fabriques d'église si celles-ci ne sont pas à même de subvenir aux frais d'entretien des édifices consacrés au culte. De nos jours, les revenus de la plupart des fabriques d'église sont si faibles qu'ils ne couvrent qu'une partie infime de ces frais. Il s'ensuit que les charges en relation avec les frais de chauffage et d'électricité ou les divers travaux d'entretien, pour ne citer que les dépenses les plus importantes, incombent aux communes.

Or, d'après les experts, « *il semblerait que les biens paroissiaux, constitués très souvent de dons et de legs sont propriétés d'associations sans but lucratif ou d'associations et de fondations d'utilité publique jouissant d'un régime fiscal avantageux. Si cette dispersion du patrimoine des fabriques se vérifie, force serait alors de tirer les conséquences de cette situation qui fait obstacle à une mise en œuvre efficace du principe de subsidiarité, puisque les biens paroissiaux ne sont pas propriété de l'établissement chargé de financer le culte* » (p. 101). En d'autres termes, une partie des biens paroissiaux

ne serait de fait pas prise en compte lors de la détermination du déficit dont il a été question précédemment. S'y ajoute la situation incongrue dans certaines communes, actuellement divisées en plusieurs paroisses, où il arrive que certaines fabriques enregistrent un surplus budgétaire, sans que celui-ci ne puisse être utilisé pour couvrir le déficit d'une fabrique voisine.

Le SYVICOL plaide pour l'abandon du principe de la prise en charge des déficits par les communes et en faveur d'un modèle basé sur une séparation nette des responsabilités et obligations financières des communes d'une part, et des fabriques d'église d'autre part, en ce qui concerne les lieux de culte appartenant aux communes.

En substance, celui-ci pourrait s'articuler comme suit :

- Frais d'entretien des infrastructures et des alentours (réparations, rénovations, réaménagements) commune
- Frais de chauffage et d'électricité, de décoration, d'ameublement, de nettoyage, de personnel (organiste...) : fabrique d'Eglise.

La prise en charge des frais de la fabrique d'Eglise peut être réglée par le biais d'une convention entre la fabrique d'Eglise, la commune et/ou l'Etat.

Basé sur une répartition claire des obligations financières des parties concernées, ce modèle a l'avantage d'être à la fois plus transparent et plus équitable que le système actuel.

Lieux de culte de communautés religieuses autres que catholique

En ce qui concerne les communautés religieuses avec lesquels les communes n'entretiennent, pour des raisons historiques, pas les mêmes relations qu'avec le culte catholique, le SYVICOL estime que toute aide financière publique, en particulier pour l'acquisition de terrains et/ou la construction de lieux de culte, respectivement pour l'entretien de ceux-ci, doit provenir de l'Etat et non des communes, tel que c'est en principe déjà le cas actuellement. En effet, ces lieux de culte n'ont pas le même ancrage local que les églises catholiques, leur rayonnement étant national, voire transfrontalier, leurs fidèles se déplaçant de toutes les parties du territoire pour assister aux services religieux.

Conseils des fabriques d'église

Dans l'hypothèse d'une répartition des responsabilités et obligations financières entre les communes et les fabriques d'église, telle qu'esquissée ci-dessus, la participation du bourgmestre dans le conseil de la fabrique d'église n'est plus de mise (art.4.2. du décret du 30 décembre 1809). La fabrique d'église prend ses décisions dans les limites de ses attributions en supportant les conséquences financières et ce en toute indépendance de la politique communale.

Cours d'instruction religieuse

Dans le cadre du débat sur la place de l'instruction religieuse et de l'enseignement moral et laïque dans l'enseignement fondamental, le SYVICOL, sans vouloir anticiper les discussions parlementaires, souhaite attirer l'attention sur les difficultés importantes que pose pour les communes leur prise en compte au niveau de l'organisation scolaire.

INTERVENTIONS ÉCRITES AUPRÈS DU GOUVERNEMENT

- Réflexions du SYVICOL au sujet du bilan de la législation sur l'enseignement fondamental (courrier au ministre de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle du 12 février 2012)
- Demande au ministre de la Justice de faire part des conséquences pour le secteur communal d'un arrêt de la cour de cassation au sujet de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques (courrier du 27 février 2012)
- Observations du SYVICOL au sujet de la circulaire N° 2987 du ministre de l'Intérieur et à la Grande Région concernant la réduction des délais de paiement de factures par les communes (courrier du 12 mars 2012)
- Réflexions du SYVICOL au sujet de la 1^{ère} partie de l'étude de la Banque Centrale intitulée « Radiographie des finances communales » (courrier au ministre de l'Intérieur et à la Grande Région du 16 avril 2012)
- Observations du SYVICOL au sujet du projet de directive européenne sur l'efficacité énergétique (courrier du 14 mai 2012 au ministre de l'Economie)
- Demande d'entrevue du Bureau du SYVICOL avec Monsieur le Premier Ministre (courrier du 18 mai 2012)
- Demande au ministre du travail de fournir au SYVICOL des données statistiques sur les initiatives des communes en faveur de l'emploi (courrier du 18 mai 2012)
- Avis du SYVICOL au sujet du projet de règlement grand-ducal relatif aux zones de protection pour masses d'eau souterraines (courrier du 17 octobre 2012 au ministre de l'Intérieur et à la Grande Région)
- Réflexions du SYVICOL au sujet des propositions du gouvernement concernant les modalités de répartition des frais du personnel enseignant et socio-éducatif entre l'Etat et les communes (courrier du 9 novembre 2012 au ministre de l'Education nationale et de la Formation Professionnelle)



III. ACTIVITÉS INTERNATIONALES

COMITÉ DES RÉGIONS (CdR)

Les sessions plénières du Comité des Régions (CdR) ont eu lieu à Bruxelles les 15 / 16 février, 3 / 4 mai, 18 / 19 juillet, 9 / 10 octobre, 29 / 30 novembre 2012. Outre les 66 avis rendus sur consultation obligatoire ou communication de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil des ministres dans les domaines touchant aux collectivités régionales et locales, le CdR a aussi exprimé son point de vue sur des sujets préoccupant particulièrement ses membres à travers une dizaine d'avis d'initiative et de résolutions.

En marge de ces assemblées, la délégation luxembourgeoise composée de 6 membres et d'autant de suppléants ont assisté à la trentaine de réunions et/ou de séminaires des 6 commissions spécialisées du CdR³, chaque membre de la délégation siégeant dans deux commissions. Ces commissions élaborent des projets d'avis et organisent des conférences concernant des thèmes en accord avec leurs attributions.

Madame Simone Beissel, vice-présidente du CdR, a ainsi pris la présidence de la Commission ECOS⁴ à partir du 19 septembre 2012 et jusqu'à la fin de la législature (2015). Cette commission s'est donnée comme priorité de contribuer à la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi, en luttant contre les conséquences de la crise financière, économique et sociale à l'échelle locale et régionale. La commission entend contribuer activement à l'élaboration des politiques européennes qui visent à créer des emplois durables, à lutter contre le chômage des jeunes et à empêcher les populations vulnérables de basculer dans la pauvreté, tout en gérant la dette publique afin d'atteindre un équilibre budgétaire viable.

Au cours de l'année 2012 se sont également tenues sept réunions du bureau, instance directrice du CdR, dont deux réunions extraordinaires, l'une sous la présidence danoise du Conseil de l'Union européenne à Copenhague le 22 mars 2012, coïncidant avec le sommet européen des régions et des villes, et l'autre sous la présidence chypriote à Nicosie le 7 septembre 2012. Les discussions y ont été marquées par la préoccupation récurrente des membres au sujet des négociations sur le cadre financier pluriannuel. Face au chef de cabinet du président du Conseil européen, le Président et les membres du CdR ont insisté sur la nécessité de maintenir un budget permettant de réaliser les objectifs fixés pour la législature, et ils ont défendu la valeur ajoutée d'un budget commun et de la politique de cohésion pour les collectivités locales et régionales de l'UE.

Le CdR s'est également penché sur les premiers résultats de la stratégie Europe 2020, instrument mis en avant par la Commission européenne pour stimuler la croissance et l'emploi, afin que les collectivités territoriales soient pleinement associées à l'effort commun pour atteindre les objectifs fixés par la stratégie. Monsieur Marc Schaefer et Madame Simone Beissel ont d'ailleurs pris part le 13 décembre 2012 au premier des sept événements consacrés à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 organisée par le CdR, en dirigeant chacun un groupe de réflexion, l'un sur l'amélioration de l'emploi des jeunes au plan local et l'autre sur la mobilité de la jeunesse dans l'éducation et le travail.

³ CIVEX : citoyenneté, gouvernance, affaires institutionnelles et extérieures ;
COTER : politique de cohésion territoriale

⁴ ECOS : politique économique et sociale ; EDUC : éducation, jeunesse et recherche ;
ENVE : environnement, changement climatique et énergie ; NAT : ressources naturelles

Madame Beissel a ainsi souligné la nécessité d'agir maintenant, face au constat des 5,5 millions de jeunes chômeurs en Europe, en combattant notamment le désengagement scolaire et en encourageant l'esprit d'entreprise. Monsieur Schaefer a rappelé le lien mis en évidence dans son avis « Jeunesse en mouvement » adopté le 27 janvier 2011 entre le milieu social d'origine et la future situation professionnelle, et a insisté sur l'importance de l'apprentissage des langues, ce qui facilite la mobilité des jeunes, ainsi que sur la nécessaire amélioration de la reconnaissance des diplômes par les autorités nationales. La conférence s'est clôturée sur le constat que le soutien et l'expertise des collectivités régionales et locales est crucial pour la mise en œuvre avec succès des mesures destinées à combattre le chômage des jeunes, notamment à travers l'éducation et la formation.

Enfin, il convient de mentionner que le groupe interrégional Saarlорlux regroupant les membres du CdR issus de la Grande Région⁵ a adopté dans sa réunion du 30 novembre 2012 un projet de résolution sur la sécurité des centrales nucléaires, en écho au rapport de la Commission Européenne sur les évaluations globales des risques et de la sûreté des centrales nucléaires dans l'Union européenne. Ce projet de résolution sera présenté et soutenu en session plénière au courant de l'année 2013.

CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE (CCRE)

25^e Etats généraux à Cadiz (26-28 septembre 2012)

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe a organisé ses 25^e Etats généraux du 26 au 28 septembre 2012 à Cadiz, en Espagne. Les sessions plénières ont rassemblé une audience d'environ 700 élus locaux et régionaux et experts de plus de 40 pays. La conférence a été placée sous le thème de l'innovation et déclinée en plusieurs sujets ayant un intérêt majeur pour les villes et communes européennes : la décentralisation, l'inclusion et la citoyenneté active et participative.

Lors de tables rondes interactives, les élus et experts ont pu s'échanger sur des sujets spécifiques tels que la réorganisation des services publics, les stratégies de sortie de crise, le dialogue et la solidarité intergénérationnelle, l'intégration des migrants, la démocratie et l'égalité des genres.

La déclaration « *Décentralisation, Développement, Démocratie – innover pour une Europe en 3 Dimensions* », adoptée à l'issue de la conférence, a présenté une nouvelle approche du développement en Europe qui s'appuie sur des territoires capables de créer les conditions d'une nouvelle croissance, plus durable et génératrice d'emplois.

Sous la coordination du SYVICOL, une délégation luxembourgeoise, composée d'élus et d'agents communaux, a assisté aux Etats généraux à Cadiz.

⁵ Grand-Duché du Luxembourg, Lorraine, Rhénanie-Palatinat, Sarre, Communauté Germanophone de Belgique, Région Wallonne et Communauté française de Belgique

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DU CONSEIL DE L'EUROPE (CPLRE)

Le Congrès est l'organe représentatif des pouvoirs locaux et régionaux des 47 pays membres du Conseil de l'Europe, chargé de suivre l'état de la démocratie territoriale et le développement de l'autonomie communale et régionale.

Outre les réunions des commissions, les membres du Congrès débattent lors des deux sessions plénières en mars et en octobre.

Parmi les points forts à l'ordre du jour de la **22^e session du Congrès (20-22/03/2012)** figuraient le débat sur la crise financière et son impact sur les collectivités locales et régionales. D'autres débats avaient comme thème « les niveaux intermédiaires de gouvernement et la bonne gouvernance » et les moyens de « rendre les villes résilientes ».

A l'ordre du jour de la 22^{ème} Session figuraient également plusieurs rapports sur la situation de la démocratie territoriale en Europe, en particulier, sur la démocratie locale en Lituanie, ainsi que sur la démocratie locale et régionale en République tchèque, en Allemagne, en Moldavie, au Portugal et en Bosnie-Herzégovine. Ces rapports ont fait suite aux missions de suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale effectuées dans ces pays par le Congrès en 2011.

Lors des élections tenues dans le cadre de la **23^e session du Congrès (16 au 18 octobre 2012)**, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a élu M. Herwig Van Staa (Autriche/PPE) en tant que président. Les membres ont adopté les priorités du Congrès pour la période 2013-2016. Plusieurs débats ont permis de dresser un état des lieux précis de la situation de la démocratie locale dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et en Azerbaïdjan suite à des missions de monitoring menées par le Congrès dans ces deux pays respectivement en décembre 2011 et en avril 2012. L'évolution de la démocratie locale et régionale au-delà des frontières de l'Europe, en particulier dans les pays arabes, a aussi été à l'ordre du jour, ainsi que différents volets de la démocratie territoriale.



IV. POLITIQUE DE COMMUNICATION

CIRCULAIRES DU SYVICOL

01/2012	01/03/12	Participation des communes à l'hébergement des demandeurs de protection internationale
02/2012	10/05/12	25 ^e Etats généraux du CCRE - Invitation
03/2012	03/08/12	Modification du règlement grand-ducal instituant le « chèque-service accueil » (CSA)
04/2012	24/09/12	Formation pour élus locaux – Comptabilité communale
05/2012	22/10/12	Participation des élus communaux à l'élaboration d'avis du SYVICOL
06/2012	22/10/12	Contribution 2013
07/2012	24/10/12	Réforme des finances communales - contribution des communes membres aux réflexions

RÉUNIONS D'INFORMATION ET FORMATIONS ORGANISÉES PAR LE SYVICOL

- En collaboration avec le Ministère de l'Education nationale et la Formation professionnelle, le SYVICOL a organisé deux réunions d'information pour promouvoir le recrutement d'apprentis par les communes (20 juin 2012 à Pétange et 21 juin 2012 à Colmar-Berg).
- En partenariat avec l'Institut National d'Administration Publique (INAP) et avec l'appui du ministère de l'Intérieur, le SYVICOL a organisé un cycle de formation pour les élus locaux sur la comptabilité communale, la procédure et la gestion budgétaire (12 octobre 2012 à Pétange, 13 octobre 2012 à Steinsel et 16 octobre 2012 à Marnach).

COMMUNIQUÉS DE PRESSE

- Problème de qualité sur certaines cartes d'identité luxembourgeoises (22 octobre 2012)
- Répercussions du budget de l'Etat 2013 sur les finances des communes (12 novembre 2012)



V. CALENDRIER DES ACTIVITÉS 2012

CALENDRIER DES ACTIVITÉS 2012

	Réunion	Sujet
19/01/12	Réunion des bourgmestres à Bertrange	Participation des communes à l'hébergement de demandeurs de protection internationale
30/01/12	Réunion du Bureau	
30/01/12	Entrevue du bureau avec des représentants de la Fédération générale de la Fonction communale (FGFC)	Affaires de personnel
13/02/12	Réunion du Bureau	
13/02/12	Conférence du Professeur Hermann Knoflacher à Mersch	Transports et aménagement communal
26/03/12	Réunion du Bureau	
26/03/12	Réunion d'information ministres Jacobs et Schank à Bergem	Politique de logement
29/03/12	Conférence de presse	Action „Noper sinn – Noper ginn“
16/04/12	Réunion d'information ministres Jacobs et Schank à Hesperange	Politique de logement
23/04/12	Réunion d'information ministres Jacobs et Schank à Remich	Politique de logement
07/05/12	Réunion d'installation du nouveau Comité	
14/05/12	Entrevue du bureau avec M. Jean-Marie Halsdorf, ministre de l'Intérieur et à la Grande Région	Sujets d'actualité divers
16/05/12	Réunion d'information ministres Jacobs et Schank à Marnach	Politique de logement
24/05/12	Entrevue du Bureau avec M. Nicolas Schmit, ministre du Travail	Participation des communes aux programmes en faveur de l'emploi
04/06/12	Réunion du Bureau et réunion du Comité	
05/06/12	Conférence de presse	Guide « Seniorenfreundliche Gemeinden »
25/06/12	Réunion du Bureau	
25/06/12	Entrevue du bureau avec des représentants de la Fédération générale de la Fonction communale (FGFC)	Réformes dans la Fonction Publique
25/06/12	Entrevue du bureau avec des représentants du FNCTTFEL (Landesverband)	Réformes dans la Fonction Publique

	Réunion	Sujet
25/06/12	Entrevue du bureau avec des représentants de l'association des secrétaires communaux et l'association des receveurs communaux	Réformes dans la Fonction Publique
28/06/12	Réunion de travail du comité	Finances communales
02/07/12	Réunion du Bureau	
16/07/12	Entrevue du bureau avec M. Jean-Marie Halsdorf, ministre de l'Intérieur et à la Grande Région	Sujets d'actualité divers
16/07/12	Réunion du Bureau	
24/07/12	Entrevue du bureau avec M. Marco Schank, ministre du Logement	Réforme de la loi sur la protection de la nature
04/09/12	Entrevue du président avec M. Yves Wengler, président du SIGI	Collaboration SIGI/SYVICOL
10/09/12	Entrevue du bureau avec M. Jean-Marie Halsdorf, ministre de l'Intérieur et à la Grande Région	Sujets d'actualité divers
10/09/12	Conférence de presse	Semaine de la mobilité
19/09/12	Entrevue du Bureau avec les membres de la délégation communale du Conseil Supérieur des Finances Communale	Radiographie des finances communales
19/09/12	Entrevue du Bureau avec des représentants de l'ALUSEAU	Zones de protection pour masses d'eau souterraine
19/09/12	Entrevue du Bureau avec des représentants de différentes administrations gouvernementales	Modalités de répartition des coûts du personnel enseignant de l'enseignement fondamental entre l'Etat et les communes
24/09/12	Entrevue du bureau avec Mme Christiane Mangen, Commissaire à la Simplification administrative	Guichet unique Urbanisme
24/09/12	Réunion du Bureau et réunion du Comité	
03/10/12	Audience du Comité auprès de SAR le Grand-Duc Henri	
03/10/12	Entrevue du Bureau avec M. Lucien Lux, député	Projet de budget de l'Etat
08/10/12	Réunion du Bureau	
12/10/12	Formation des élus à Pétange	Finances et comptabilité communales
13/10/12	Formation des élus à Steinsel	Finances et comptabilité communales
16/10/10	Formation des élus à Marnach	Finances et comptabilité communales

V. CALENDRIER DES ACTIVITÉS

2012

	Réunion	Sujet
22/10/12	Réunion du Bureau et réunion du Comité	
30/10/12	Entrevue du Bureau avec des représentants du ministère de l'Agriculture	Programme de développement rural 2014-2020-volet communal – leader – programme
05/11/12	Réunion du Bureau	
16/11/12	Discours du président à l'occasion des festivités du 100 ^e anniversaire de la FGFC	
19/11/12	Réunion du Bureau	
19/11/12	Entrevue du Bureau avec M. Paul Schroeder, ministère de l'Intérieur	Réforme des services de secours
19/11/12	Entrevue du Bureau avec des représentants de la Fédération des Sapeurs-Pompiers	Réforme des services de secours
19/11/12	Entrevue du Bureau avec des représentants de l'asbl Luxembourg Ressuscitation Council (LRC)	Installation de défibrillateurs par les communes
26/11/12	Entrevue du Bureau avec M. Jean-Marie Halsdorf, ministre de l'Intérieur et à la Grande Région	Sujets d'actualité divers
26/11/12	Entrevue du Bureau avec une délégation du CNFL	Action « Regards sur les femmes dans des professions atypiques » et politique d'égalité femmes/hommes
03/12/12	Entrevue du Bureau avec M. Jean-Marie Halsdorf, ministre de l'Intérieur et à la Grande Région	Cartes d'identité défectueuses
10/12/12	Réunion du Bureau et du Comité du SYVICOL	
18/12/12	Réunion du Bureau avec des représentants du ministère d'Etat	Simplification administrative

