

18.07.2001

LUXEMBURGER WORT

Tribune libre

La réforme communale

1. Les problèmes fonctionnels de l'autonomie communale

Il revient au sein du système institutionnel luxembourgeois une position très particulière aux communes. Cet état des choses s'avère d'autant plus évident si l'on opère une comparaison avec les autres Etats membres de l'UE. En l'absence d'autres subdivisions institutionnelles, qui vu l'exiguïté du territoire national seraient de toute façon surfaites et qui n'ont jusqu'à présent pas été ressenties comme véritable alternative, la commune jouit au Grand-Duché d'une importance politique largement plus étendue que celle accordée aux communautés locales dans les autres Etats membres.

Cette importance politique se traduit avant tout par la tant discutée et prisée autonomie communale. Celle-ci se constitue essentiellement d'organes politiques indépendants, d'un système de finances propre et de la faculté de gérer les intérêts locaux et de réglementer dans les limites concédées par le cadre constitutionnel et légal.

Si l'on peut de façon théorique résumer la mission de la commune à l'organisation d'un service public local performant et si l'on accepte l'autonomie communale comme indispensable élément de l'équilibre institutionnel, on ne peut cependant que constater que ce principe d'autonomie rencontre aujourd'hui de plus en plus de difficultés lors de son application sur le terrain. Il faudra donc l'adapter par le biais de nouveaux cadres légaux tout en garantissant la sécurité juridique.

Si une autonomie communale adaptée à l'évolution du pays et de sa société est donc incontestablement un objectif aussi louable que nécessaire, il ne faut pas se cacher qu'elle se heurte fonctionnellement, dans sa mise en pratique, à la difficulté de l'inégalité considérable des 118 communes du pays. Cette inégalité résulte bien entendu des différences, ô combien marquées, en termes de population, de services, d'équipements et d'infrastructures publics et privés, de moyens financiers et humains qui existent entre nos communes et qui font que les moyens en tout genre dont dispose par exemple la ville de Luxembourg au sommet de l'échelle n'ont plus rien à voir avec ceux d'une petite commune rurale au bout de l'échelle.

De ce constat fondamental résulte que l'autonomie communale devrait, à partir d'une base commune, évoluer en fonction de la place qu'occupe la commune dans la hiérarchie qui a été établie par l'aménagement du territoire actuel et tel qu'il évoluera dans le futur. Ceci entraîne la nécessité de coupler l'autonomie communale aux fonctions urbaines remplies ou à remplir par une commune.

A l'échelle du Grand-Duché, l'on peut, en procédant de la sorte, distinguer 6 niveaux d'autonomie tenant compte de la réalité sur le terrain ainsi que des grandes orientations de l'aménagement du territoire en matière d'armature urbaine et communale.

Le premier élément de cette division est constitué par un groupe d'une trentaine de communes qu'on peut de nos jours encore qualifier de communes essentiellement agricoles qui n'ont que peu d'habitants et où il n'y a que peu de services, ni d'équipements publics. Ces communes devraient d'après une nouvelle approche garder le bénéfice d'une autonomie communale élémentaire en ce sens que les fonctions communales qu'elles devraient exercer indépendamment seraient limitées à ce qu'elles sont effectivement en mesure d'assumer humainement, techniquement et financièrement. Mises à part entre autres la gestion du patrimoine communal ou la prestation de services administratifs liées e. a. à l'état civil, qui constituent des fonctions communales élémentaires par excellence, ces communes devraient ainsi par exemple assurer la mise à disposition et l'exploitation des infrastructures essentielles à la vie en communauté comme des centres de réunion. Pour les autres fonctions susceptibles d'intéresser ce type de commune, p. ex. l'enseignement primaire, il est recommandable qu'elles s'associent à d'autres, si possible du même niveau dans le but de compenser leur déficience en moyens et d'optimiser la qualité et le rendement financier.

Vient ensuite un autre groupe d'une trentaine de communes qui possèdent les équipements de base et peuvent offrir un certain nombre de services, mais qu'en raison de leur manque d'emplois sur leur territoire on peut qualifier de communes «dortoirs». Elles comptent entre 1 000 et 3 500 habitants qui, généralement, sont conscients de cette

fonction «dortoir» prédominante et qui, par conséquent, n'y recherchent que des fonctions communales qu'on peut qualifier de banales. Il s'agit par exemple de l'enseignement primaire, d'équipements sportifs (hall omnisports) auxquelles viennent, bien entendu, s'ajouter les fonctions élémentaires du niveau précédent.

Le prochain niveau communal est constitué des communes qu'on peut qualifier de périurbaines, c'est-à-dire les communes qui se sont développées autour des principaux noyaux urbains du pays et qui de nos jours sont de plus en plus intégrés dans l'espace d'urbanisation foisonnant engendré par ces pôles majeurs d'attraction. Ces communes, au nombre d'une bonne vingtaine (Strassen, Bertrange, Sanem, Bascharage, Hesperange, Schieren, Erpeldange...) qui ont entre 3 500 et 12 000 habitants, forment un ensemble très problématique du fait qu'elles ont pour la plupart les moyens financiers d'assurer un large éventail de fonctions sans nécessairement en avoir les moyens humains et, surtout, sans que dans l'exercice de ces fonctions, il y ait une coopération suffisante avec les communes urbaines centrales dont l'attraction a pourtant engendré leur développement. C'est pour cette raison qu'il importe de limiter l'exercice en toute indépendance de ces fonctions par les communes concernées et de le réduire ainsi à certains services sociaux de base, d'une maison de retraite communale p. ex., auxquelles viendraient s'ajouter des fonctions renforcées des niveaux précédents. A côté de celles-ci, ces communes devraient participer dans une optique empreinte de solidarité à l'égard des communes des niveaux inférieurs à la prestation de fonctions urbaines centrales comme, notamment, les transports en commun, en étroite collaboration avec la ville-centre de l'agglomération urbaine à laquelle elles appartiennent fonctionnellement.

Le niveau communal qui suit se distingue du précédent non pas par la taille démographique des communes qu'il comporte, mais par le caractère plus urbain. Il s'agit du groupe des bourgs et des très petites villes qui, au Luxembourg, comprend une quinzaine de communes. Ces communes sont soit des centres de développement et d'attraction (Bettembourg, Steinfurt, Wiltz...), soit des bourgs touristiques (Clervaux, Echternach, Remich, Vianden...), soit les deux. En raison du facteur historique souvent dominant à la base de leur caractère urbain, il importe de leur attribuer des fonctions plus rares comme e. a. un centre médical, des fonctions sociales plus élevées, une école d'enseignement post-primaire, une structure commerciale importante, de l'hôtellerie etc. Afin que ces communes puissent assumer pleinement ces fonctions, il est nécessaire qu'elles aient du personnel de qualification post-secondaire dans leur staff communal et qu'ainsi elles puissent élaborer de leur propre chef un schéma de développement communal capable de localement concrétiser la politique de déconcentration concentrée prônée sur le plan national et ce dans le cadre plus général du développement durable voulu de part et d'autre.

Vient ensuite l'avant-dernier niveau de la hiérarchie communale qui est celui des petites villes que sont Esch-sur-Alzette et le doublet Diekirch-Ettelbruck. Si la tendance actuelle de croissance se poursuit, on devra prochainement y ajouter Dudelange qui, de nos jours déjà, constitue de loin le troisième noyau urbain du pays. En plus des services des niveaux précédents, ces communes doivent être pourvues de services assez rares comme des services judiciaires, des infrastructures médicales d'importance nationale, plusieurs lycées, un centre d'intervention régional, des infrastructures culturelles de haut niveau (théâtre, conservatoire, cinéma...) ou encore disposer d'un vrai service de développement urbain. Plus encore que pour les communes du niveau précédent, ces communes nécessitent, pour ces prestations, un staff comprenant des universitaires comme un juriste, un économiste, un ingénieur, un informaticien, un architecte et un aménageur-urbaniste.

En haut de l'échelle il n'y a évidemment que la seule ville de Luxembourg qui écrase de nos jours la hiérarchie urbaine du pays et qui doit exercer l'ensemble des fonctions rares dont ne peuvent s'acquitter les communes des niveaux précédents faute, essentiellement, de moyens financiers et humains. Parmi ces fonctions, il convient de souligner que les fonctions intellectuelles et scientifiques de niveau supérieur sont encore sous-représentées, tandis que d'autres, notamment la fonction financière et administrative, voire même la fonction culturelle sont sur-représentées par rapport à la taille démographique de la capitale et de son agglomération. Etant donné l'écart hiérarchique réel qui sépare la capitale des autres niveaux et surtout des communes périphériques qui l'entourent, il serait utile de renforcer l'autonomie des quartiers de la ville (les plus grands comme Bonnevoie, Belair ou Limpertsberg...) afin qu'ils puissent partiellement jouer après les avoir dotés de structures politiques comme par exemple une commission de quartier consultative, le rôle de pseudocommunes du niveau 3 et assurer de la sorte une transition moins brusque avec les communes avoisinantes.

De cette description des différents niveaux communaux ressort clairement que les fonctions communales diffèrent en conséquence. Parmi ces fonctions, certaines sont plus problématiques que d'autres en ce sens qu'elles se situent à la limite des potentialités communales à un niveau donné ou interfèrent avec celles d'autres communes voisines comparables ou encore affectent, dans leur impact spatial, le territoire de communes voisines, qui, en raison d'un manque de moyens, ne peuvent pas exercer cette fonction ou, au contraire, en profitent sans contre partie.

Ce sont ces fonctions qui posent problème lorsqu'on cherche à définir une autonomie communale adaptée à l'évolution du pays et de sa société et c'est pour elles qu'il s'agit de trouver des solutions fonctionnellement viables, acceptables sur le plan national et local.

2. Des propositions de solutions

Face à l'état des choses décrit, certaines communes limitées de part leurs moyens accusent déjà un retard par rapport aux exigences de la vie sociale. L'inadaptation des moyens techniques et humains dû au déséquilibre financier flagrant entre les communes dites «petites» et celles dites «grandes» aggrave selon leur position dans la hiérarchie leur situation et par conséquent celle de leurs administrés. Alors que les premières ne peuvent que difficilement subvenir aux besoins essentiels de leur communauté, les deuxièmes ne savent que faire de leurs moyens et s'engagent dans des domaines où l'intervention communale n'est pas nécessaire ou même superflue. A cela s'ajoute que l'indépendance budgétaire surtout des «petites» communes contraintes elles aussi à d'énormes investissements n'est plus garantie et que de sorte l'Etat est en mesure de s'accaparer une partie de leur autonomie en attribuant comme bon lui semble les subventions. Jusqu'à présent une tendance centralisatrice ne faisait pas partie des traditions politiques luxembourgeoises, mais la menace en pèse sur les communes, surtout si l'on s'imagine d'autres orientations politiques au sein du gouvernement.

Il reste à toute évidence primordial de garantir un service public local de qualité et pour ce faire les responsables communaux et tous les fonctionnaires, employés et ouvriers qui sont au service de la communauté locale doivent être dotés d'un outillage à la pointe du progrès. Le Grand-Duché doit s'engager dans une véritable réforme communale à tout les niveaux et surtout procéder à une réforme des finances communales tout en gardant bien à l'œil le principe d'égalité entre citoyens. Il reste à espérer que les responsables politiques ne perdront pas courage en cours de route, car le chemin sera difficile et s'accompagnera de nombreuses oppositions de la part des responsables communaux qui croiront y voir une entrave à leurs pouvoirs.

La réforme communale annoncée par le gouvernement devra donc contribuer à alléger la tâche des communes, à opérer un transfert de compétences graduel à des structures nouvelles à créer ou anciennes à revitaliser et à redonner ainsi vie au principe de l'autonomie communale. L'on peut parfaitement s'imaginer d'enlever aux communes des missions qu'elles ne peuvent en fait pas exercer librement en raison des contraintes de la part du pouvoir central ou du manque de moyens, comme p. ex. l'organisation scolaire, où les communes se voient chaque année confrontées à d'énormes difficultés pratiques dans un domaine qui raisonnablement ne peut être traité qu'au niveau national. De même la gestion technique des dossiers de construction pourrait se faire par le biais d'une administration régionale qui non seulement enlèverait aux communes la responsabilité du contrôle technique mais qui contribuerait à une plus grande harmonisation dans tout le pays et constitueraient de cette façon un grand avantage pour les administrés. Troisième exemple dans cet ordre d'idées: la constitution de services techniques communs pour plusieurs communes, permettant un service plus performant et une exploitation plus économique du personnel et des équipements techniques très spécialisés.

Pour favoriser la collaboration entre communes et ainsi préparer le terrain à un regroupement de compétences l'on devrait instaurer un cadre légal autorisant et définissant la «convention intercommunale», qui permettra à une commune de s'associer par le biais d'un simple contrat aux dépenses d'une autre commune et qui lui rendra possible de profiter d'un service, sans devoir s'ingérer dans l'exécution journalière de l'affaire en tant que telle. Dans cet ordre d'idées on peut aussi inscrire le groupement d'intérêts économiques communal comme moyen efficace pour la commune d'organiser un service ensemble avec d'autres acteurs publics et privés, nationaux et communautaires. La nouvelle loi sur les syndicats intercommunaux peut être considérée comme un premier élément d'un cadre légal moderne pour le nombre croissant des syndicats intercommunaux même si elle consacre en tout lieux la suprématie communale. Par le biais de grands syndicats de communes régionaux ou nationaux, il devrait être possible d'homogénéiser la qualité du service en assurant son exécution par des administrations performantes. De toute façon en tenant compte des missions toujours plus spécifiques des syndicats, rien ne l'empêche de réfléchir à l'avenir sur des syndicats intercommunaux dotés d'une véritable indépendance à l'égard des communes, lesquelles elles dégagent de missions, qu'il leur est de toute façon impossible d'exécuter convenablement.

Pour ce qui est du cas spécial de l'agglomération de la ville de Luxembourg, le débat autour de la communauté urbaine mérite d'être rouvert. En effet la communauté urbaine pourrait présenter certains avantages en permettant d'associer au sein d'une structure dotée d'organes propres désignés démocratiquement, la ville de Luxembourg et les communes avoisinantes, certes très différentes dans leur taille mais concernées par les mêmes problèmes. De telle sorte la communauté urbaine, à laquelle il faudra évidemment transférer des compétences et garantir les moyens nécessaires, pourrait p. ex. gérer plus efficacement les questions de transport en commun, d'aménagement de zones d'activité, d'infrastructure écolière et sportive etc.

Enfin, la fusion entre communes, surtout celles de taille réduite, doit rester un objectif et constituerait une solution valable pour un certain nombre de problèmes. Au gouvernement de relancer l'idée et de créer un cadre légal garantissant la prise en compte des intérêts des différentes communautés et rendant la confiance aux dirigeants locaux. Dans une approche réaliste, il faudra cependant accepter une réticence manifeste de la part de ces derniers et s'attendre comme dans le passé à un succès réduit du moins dans l'immédiat. Le changement des générations au sein de la classe politique pourrait à moyen terme faciliter la tâche.

Après l'instauration de l'INAP (Institut national d'administration publique), qui devra assurer une formation adéquate et

plus polyvalente des fonctionnaires, il faudra aussi donner sa juste valeur au stage et permettre par ce biais aux fonctionnaires-stagiaires de perfectionner leur savoir en suivant, avant leur entrée en service définitive, des formations au sein d'autres administrations. De même, pour garantir à l'avenir un service à la hauteur des exigences, le recrutement d'universitaires dans les communes à partir d'un certain ordre de grandeur reste de mise et la formation continue ainsi que la modernisation des moyens techniques constituent une obligation pour toute politique communale.

Toutes ces mesures ne sont que partie d'une multitude de possibilités d'adaptation graduelles dans le secteur communal permettant à la fois la sauvegarde de l'autonomie communale, que raisonnablement personne ne veut mettre en question et la mise en place d'un service public performant, moderne, politiquement et économiquement viable. Car et il ne faut pas le négliger, perdre le contre-poids communal face à l'Etat ferait basculer un Etat aussi petit que le Grand-Duché vers une forme institutionnelle centralisée qui ne reflète guère les aspirations politiques de la population.

Cercle Joseph Bech