



Refonte de la loi communale

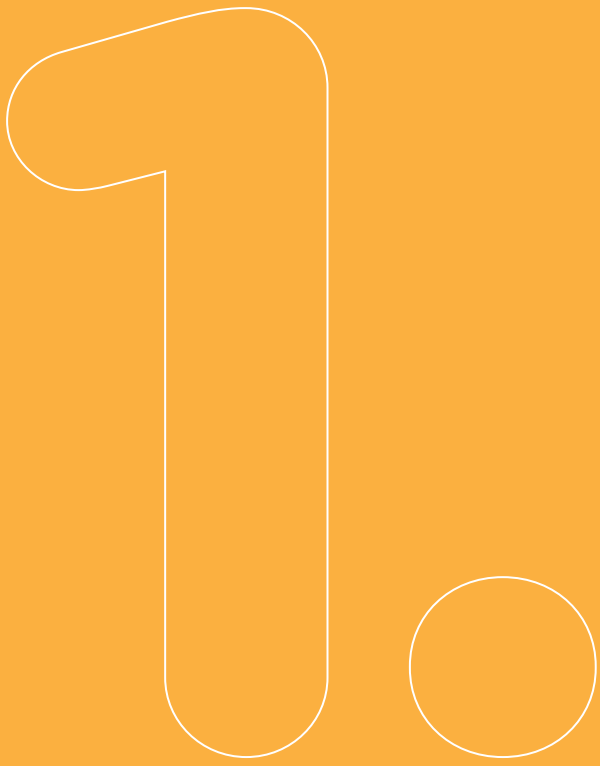
Résultats du processus participatif

Rapport phase 1

Table des matières

1. Introduction	04
2. Méthodologie et démarche	07
2.1 L'approche théorique derrière la démarche participative	08
2.2 Chronologie des événements	13
2.3 Présentation du corpus	16
2.4 Analyse du corpus	18
3. Les contenus abordés lors du processus participatif	19
3.1 Les missions des communes	20
3.1.1 Enseignement fondamental et garde d'enfants	21
3.1.2 Voirie, circulation et transports publics	22
3.1.3 Aménagement du territoire et logement	25
3.1.4 Eau, canalisations, gestion des déchets, protection de la nature et du climat	27
3.1.5 Développement économique, sécurité, vie associative	28
3.1.6 Autres missions	29
3.1.7 Clarification des missions des communes	30
3.1.8 Une convergence d'appréciation remarquable	31

3.2	Le fonctionnement des communes	34
3.2.1	Une impression de « sur-réglementation »	34
3.2.2	Interactions avec différents ministères	35
3.2.3	Interactions et collaboration avec le ministère de l'Intérieur	35
3.2.4	Digitalisation et simplification des procédures	36
3.2.5	Gestion du personnel communal	38
3.3	Le corps communal	43
3.3.1	Le congé politique	43
3.3.2	Professionnalisation de la fonction de bourgmestre	44
3.3.3	Le conseil communal	44
3.3.4	Les commissions consultatives	45
3.3.5	Formation des élu-e-s	45
3.4	La participation citoyenne et la vie dans les communes	46
3.5	Les formes de collaboration entre communes	50
3.6	La comptabilité communale, finances et contrôle	52
4.	Recommandations et pistes à approfondir via le processus participatif	53



Introduction

1. Introduction

Les communes sont, au Grand-Duché de Luxembourg, les seules collectivités territoriales décentralisées et occupent une place essentielle dans la vie politique, économique, sociale et culturelle locale. Elles doivent en conséquence faire face à de nombreuses mutations tout en apportant des réponses aux nouveaux défis de la société, qu'ils soient démographiques, sociaux ou encore territoriaux. Dans ce contexte, l'enjeu de la redistribution du pouvoir et du rapprochement des décisions à l'égard des lieux où elles sont appliquées devient de plus en plus important.

Or, la législation communale, qui règle l'organisation et le fonctionnement des communes ainsi que leur surveillance par l'Etat, date de 1988. Des réflexions approfondies sur le cadre légal applicable aux communes et aux entités assimilées ont été menées depuis le début des années 2000, mais sans que ces travaux aient abouti à une réforme en profondeur de la loi de 1988. Seules des modifications ponctuelles ont été opérées depuis l'entrée en vigueur de la loi. C'est pourquoi le gouvernement formé en décembre 2018 s'est engagé, à travers l'accord de coalition, à refondre la loi communale afin de la moderniser, avec pour objectifs notamment l'ajustement du rôle du ministère de l'Intérieur dont la fonction de contrôle doit reculer pour favoriser davantage le développement de ses fonctions de conseiller et de partenaire des communes, la redéfinition des missions des communes, la simplification administrative, le fonctionnement des organes politiques et finalement la participation citoyenne.

Pour préparer cette vaste refonte de la loi, la ministre de l'Intérieur, Taina Bofferding, a choisi une méthode basée sur la concertation et la participation non seulement des communes et des entités assimilées, mais aussi des citoyen-ne-s. 300 représentant-e-s du secteur communal, élu-e-s et agente-s des communes ont été convié-e-s au lancement du processus participatif le 8 juillet 2019.

Le processus de refonte de la loi communale comprend trois phases :

- **phase 1** : forums régionaux pour le public averti et consultation en ligne pour le grand public, suivie d'un atelier citoyen ;
- **phase 2** : dégager des propositions et des solutions ;
- **phase 3** : rédaction d'un avant-projet de loi dont les grandes lignes seront soumises pour avis au secteur communal.

Ce rapport présente la méthodologie employée et les éléments collectés lors de la première phase du processus, à savoir les résultats issus de l'étude de satisfaction en ligne, des six forums régionaux et de l'atelier citoyen. Il ne s'agit pas d'un rapport d'évaluation, mais d'un document de travail sur lequel les intervenant-e-s pourront s'appuyer pour la suite du processus d'élaboration de la nouvelle loi communale.

Le rapport est structuré en trois parties. La première partie vise à présenter la méthodologie sur laquelle se fonde le processus participatif et à décrire le corpus qui soutient l'analyse. La deuxième partie se concentre sur les résultats de la première phase du processus participatif. Enfin, la troisième partie met en évidence les pistes à creuser davantage et établit des propositions pour poursuivre le processus participatif tel qu'engagé depuis le début du projet.



Méthodologie et démarche

2.1 L'approche théorique derrière la démarche participative

« On va réformer entièrement la loi. Il ne s'agit pas de modifications mais d'un nouveau texte, d'une nouvelle loi. Dès le début, j'ai dit que je voulais une loi pour les communes et pour les citoyens donc c'est avec eux que je veux travailler. J'ai fait le choix d'un processus participatif et nous avons commencé à organiser des ateliers de travail avec les élus locaux et le personnel communal. Nous venons de lancer la consultation en ligne pour connaître le degré de satisfaction des citoyens sur tous les aspects de la vie communale et les défis qui leur semblent importants à relever dans les prochaines années. C'est essentiel pour nous de donner une voix aux citoyens et de mieux les connaître. »

Extrait d'interview avec Taina Bofferding, *Le Quotidien*, 16 décembre 2019

La démarche participative s'est d'emblée imposée comme une volonté politique forte de la ministre Taina Bofferding. L'approche de la participation citoyenne n'est pas nouvelle et a connu un essor constant dans les démocraties occidentales depuis la fin des années soixante. Son usage est apparu en premier lieu dans le contexte de projets d'urbanisme¹. Et à ce titre, les exemples au Luxembourg sont nombreux : initiatives des villes de Dudelange, d'Esch-sur-Alzette, de Luxembourg...

Il importe néanmoins d'opérer des nuances dans ce qui est communément qualifié de « participation citoyenne ». En effet, cette terminologie englobe des dispositifs très différents. Ainsi, les degrés d'implication des citoyen-ne-s dans l'action publique peuvent être représentés sur une échelle comprenant quatre paliers² :

- **Information** : les participant-e-s sont informé-e-s sur des projets et des procédures, mais ils n'y pourront ni contribuer, ni en décider ;
- **Consultation** : les participant-e-s sont invité-e-s à donner leur avis sur le sujet abordé, mais ne pourront participer ni dans l'élaboration du projet, ni dans les décisions à prendre ;

¹ À cet égard, notons que le célèbre article de Sherry Arnstein, « A Ladder of Citizen Participation », est paru en 1969 dans le journal de l'Institut américain des planificateurs urbains.

² Quand une intercommunalité s'empare des enjeux de la Participation citoyenne & de la co-construction : http://dante.univ-tlse2.fr/6750/7/Desque_Elisa-M12018.pdf, dernière consultation : 10.08.2020.

- **Concertation** : les participant-e-s sont invité-e-s à faire émerger, dans une logique d'intelligence collective, des idées et des propositions pour co-élaborer un plan d'actions. Les participant-e-s ont donc un pouvoir de contribution et d'élaboration, mais n'ont pas de pouvoir décisionnel ;
- **Co-construction** : les participant-e-s décident avec les autorités mandatées. Ils/elles ont donc un pouvoir de contribution, d'élaboration et de décision.

En se rapportant à cette échelle, il est indéniable que le Luxembourg crée différents espaces de mobilisation citoyenne. L'originalité de la méthode souhaitée par la ministre de l'Intérieur tient davantage à la variété et au degré d'implication des citoyen-ne-s, allant de simples dispositifs d'information à des dispositifs plus complexes de concertation, tout en ouvrant la porte, pour certaines actions, à des dispositifs de co-construction. C'est donc bien un nouveau type de management public qui est mis en avant par le biais d'une approche axée sur les citoyen-ne-s. Dans cette perspective, les citoyen-ne-s sont reconnu-e-s comme possédant des informations et des connaissances pertinentes et utiles pour l'élaboration de politiques publiques.

Les enjeux derrière cette démarche sont multiples :

- **Amélioration de la gouvernance** tant au niveau du ministère de l'Intérieur que des communes ;
- **Évolution des liens** entre le ministère de l'Intérieur, les communes et les citoyen-ne-s ;
- **Développement de la confiance** entre les personnels administratifs, les élu-e-s et la population, en laissant de la place à l'expression de conflits potentiels entre les citoyen-ne-s et la politique.

Les impacts de la participation citoyenne exercent alors une influence directe sur le contenu, ici plus précisément sur la loi communale, par la proposition d'idées nouvelles et une influence indirecte au niveau de l'apprentissage des intervenant-e-s (modification des perceptions et évolution des compétences).

Dans ce contexte, les choix méthodologiques portant sur les dispositifs participatifs ont un impact significatif. La grille introduite par Fung³ est à ce titre éclairante.

Qui participe ?	<ul style="list-style-type: none"> • Citoyen-ne-s volontaires • Recrutement ciblé • Tirage au sort • Parties prenantes citoyennes • Parties prenantes professionnelles
L'enjeu de la participation pour les participant-e-s	<ul style="list-style-type: none"> • Les participant-e-s ont un intérêt direct • Les participant-e-s ont un intérêt indirect
Comment contribuent les participant-e-s ?	<ul style="list-style-type: none"> • Spectateur/-trice • Expression spontanée de ses préférences • Justification de ses préférences • Agrégation des préférences individuelles et négociation • Délibération et discussion raisonnée
La portée de la participation	<ul style="list-style-type: none"> • Un sujet spécialisé • Un sujet large
Quelle est la fréquence de la participation ?	<ul style="list-style-type: none"> • Régulière • Processus limité dans le temps • Garanties législatives pour permettre une répétition
Quel est le degré d'influence des participant-e-s ?	<ul style="list-style-type: none"> • Bénéfices personnels seulement • Influence de type informationnel • Recommandation et consultation • Co-production • Décision

³ Fung A., « Survey Article : Recipes for Public Spheres : Eight Institutional Design Choices and Their Consequences » ; Fung A., « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review*, 66 (supplément 1), 2006, p. 66-75.

Lors du processus participatif et en écho à cette grille de compréhension, le recrutement des participant-e-s lors des différents temps d'échange a été effectué sur base du volontariat. L'intérêt des participant-e-s était, selon les cas, direct ou indirect. Les participant-e-s ont exprimé leurs idées de façon spontanée. Le processus était limité dans le temps. Les participant-e-s ont eu un rôle de recommandations et de consultation.

Les outils retenus dans le cadre de la refonte de la loi communale relèvent du champ de l'intelligence collective.

De par sa définition, la notion d'intelligence collective fait référence à l'étape la plus avancée de la participation, elle est ainsi très proche de la notion de co-construction. Si la démarche participative mobilisée dans le cadre de la refonte de la loi communale ne fait pas usage de façon directe de l'intelligence collective, certains de ses principes⁴ ont néanmoins été mobilisés, à savoir :

- **Chaque acteur/-trice** impliqué-e possède un savoir qui va être mobilisé au cours du processus ;
- **Avec l'aide d'un-e facilitateur/-trice, les acteurs/-trices** prennent conscience des connaissances dont ils/elles disposent et deviennent aptes à les utiliser ;
- **Les différents savoirs** sont « coordonnés en temps réel » par un-e facilitateur/-trice pour que des interactions puissent se développer entre les différents acteurs/-trices ;
- Enfin, **l'intelligence collective** favorise une « mobilisation des compétences » de tous les acteurs/trices sans aucune distinction.

Le ministère de l'Intérieur a eu recours aux services d'un consultant expérimenté et spécialisé dans le domaine de l'intelligence collective afin de le supporter dans sa démarche. Ce consultant a notamment élaboré conjointement avec le ministère le concept méthodologique, le choix des outils, la production des supports et la formation des facilitateurs/-trices.

⁴ Pierre Lévy, 2013, L'intelligence collective : Pour une anthropologie du cyberspace, La Découverte.



Focus sur l'outil World Café mobilisé lors des ateliers

« Le 'World Café' est un processus créatif qui vise à faciliter le dialogue constructif et le partage de connaissances et d'idées, en vue de créer un réseau d'échanges et d'actions. Ce processus reproduit l'ambiance d'un café dans lequel les participants débattent d'une question ou d'un sujet en petits groupes autour de tables. À intervalles réguliers, les participants changent de table. Un hôte reste à la table et résume la conversation précédente aux nouveaux arrivés. Les conversations en cours sont alors 'fécondées' avec les idées issues des conversations précédentes avec les autres participants. Au terme du processus, les principales idées sont résumées au cours d'une assemblée plénière et les possibilités de suivi sont soumises à discussion. »⁵

⁵ Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur "Word Café" : https://www.afci.asso.fr/wpcontent/uploads/2014/09/guide_world_cafe.pdf, dernière consultation : 10.08.2020.

2.2 Chronologie des événements

La première phase de la démarche participative s'est déroulée en 5 actes principaux :

Acte 1 : Kick-off du projet et lancement du processus participatif le 8 juillet 2019 à Niederaanven. 300 représentant-e-s du secteur communal y ont participé.

Acte 2 : Journée de préparation des forums régionaux avec le personnel du ministère de l'Intérieur.

Acte 3 : Réalisation de 6 forums régionaux à :

- **Diekirch** le 2 octobre 2019, 80 participant-e-s ;
- **Mertert** le 4 octobre 2019, 70 participant-e-s ;
- **Clervaux** le 11 octobre 2019, 60 participant-e-s ;
- **Differdange** le 16 octobre 2019, 60 participant-e-s ;
- **Cessange** le 22 octobre 2019, 70 participant-e-s ;
- **Helperknapp** le 24 octobre 2019, 60 participant-e-s.

Au total, 400 participant-e-s, dont 60% d'élu-e-s et 40% d'agent-e-s, et 93 communes sur 102 étaient représentées et ont produit 1.374 contributions en réponse aux **questions** suivantes :

- Wéi eng Aufgabe géift Dir lech als Gemengen haut an d'Bichelche schreiwten?
- D'Gemengen entwéckele sech! Wuessen lech d'Aufgaben och mol iwwert de Kapp? Muss all Gemeng déi selwecht Aufgaben erfëllen?
- A wéi enge Beräicher muss fir lech den Afloss vun de Gemengen am gréisste / klengste sinn?
- Wéi gestalte mir d'Verhältnis tëscht eis am beschten Interessi vun der Gemeng?
- Bei wéi enge Aufgabe wënnt Dir lech, op eng Ënnerstëtzung vu baussen zielen ze kënnen? Wéi kann déi Ënnerstëtzung ausgesinn?
- Wéini a wou mécht et Sënn, méi zesammen ze schaffen?
- Wéi eng Form vu Kooperatioun kënn Dir lech do virstellen?
- Geet et duer, haut BiergerInnen ze verwalten? Oder wëlle si och Acteur vun der Gemengenentwécklung sinn?

- Wéi kënnen Gemengen de sozialen Zesammenhalt an d'Zesummeliewe vun alle BiergerInnen stäerken ?
- Wéi eng Prozeduren an Ofleef brauche mir, fir en effizienten Déngscht am Interessi vum Gemeinwohl kënnen ze garantéieren?
- Wéi eng Kompetenzen a Strukture brauchen eis Gemenge(verwaltungen), fir de BiergerInnen en effiziente Service ubidden ze kënnen?
- Wéi eng Moyene brauche mir, fir eis Gemenge virun ze bréngen?

Acte 4 : Diffusion d'une enquête en ligne sur la satisfaction des citoyen-ne-s au sein des communes luxembourgeoises. L'enquête a été ouverte du 27 novembre 2019 au 8 janvier 2020 et visait à rassembler les opinions et expériences de la population sur le rôle et les services fournis par les autorités communales.

Après nettoyage des données (pour les réponses incomplètes), il restait 5.655 répondant-e-s, dont 2.830 femmes et 2.825 hommes, âgés de 18 ans ou plus. L'intégralité des résultats de cette enquête en ligne a été publiée dans un rapport à part.⁶

Acte 5 : Organisation d'un atelier citoyen le 18 janvier 2020. 50 personnes ayant répondu à la consultation en ligne y ont participé. L'atelier citoyen avait pour objectif d'élaborer des propositions concrètes sur quatre thématiques :

- la participation citoyenne ;
- les procédures administratives et leur digitalisation ;
- l'information et la communication dans les communes ;
- le vivre ensemble.

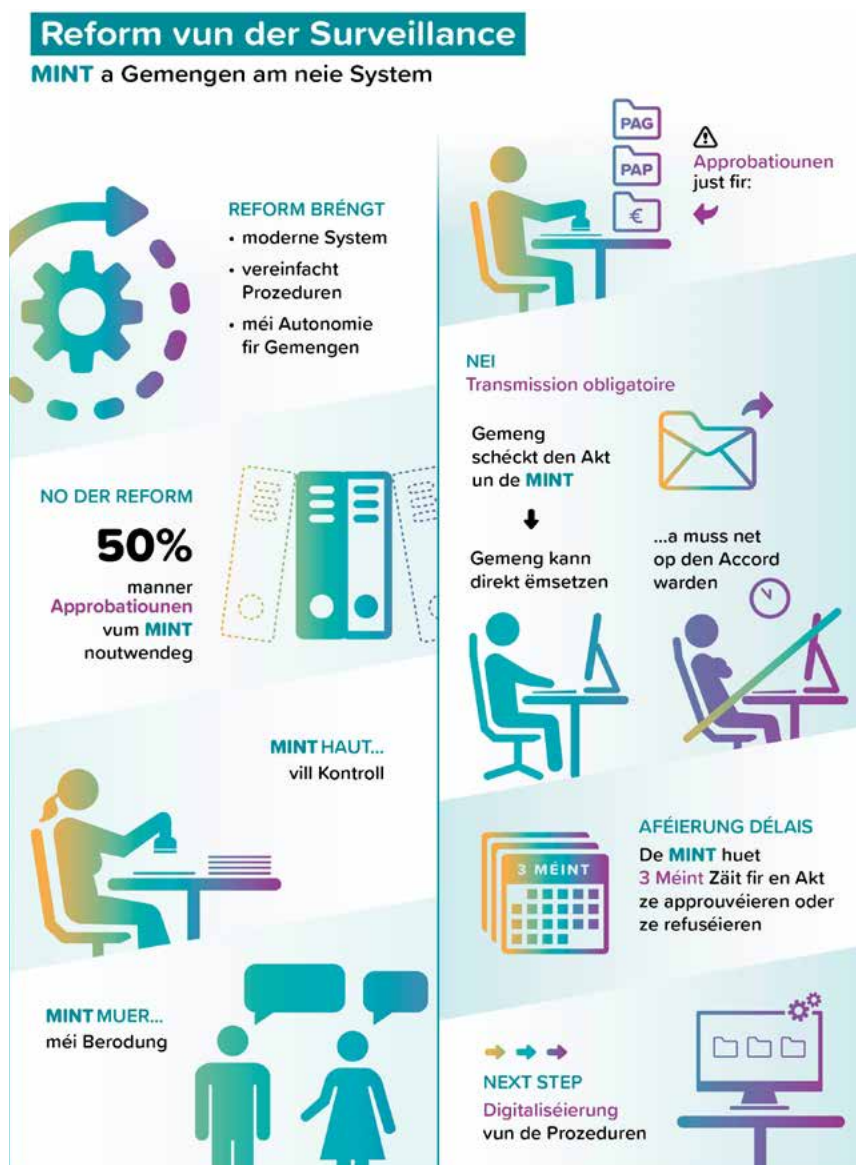
Focus sur le processus de communication qui a accompagné la démarche :

- **un site internet** : <https://www.gemengereform.lu/>
 - **une newsletter** dédiée à la refonte avec 669 inscriptions (via gemengereform.lu)
 - **3 conférences de presse** avec documentation exhaustive
 - **photos et vidéos** de tous les événements sur les réseaux sociaux du ministère de l'Intérieur
 - **une table ronde en ligne** pour discuter des résultats avec les communes.
-

⁶ Ministère de l'Intérieur, 2020 : Résultats de l'enquête en ligne : Nous voulons savoir ce que vous pensez ! Rapport final.

Focus sur la réforme de la surveillance de la gestion de la commune - un premier délivrable :

Bien que les travaux participatifs battent leur plein, la voie choisie par la ministre nécessite un certain temps pour l'élaboration du projet de refonte complète de la loi, de sorte qu'il a été opté de procéder en deux phases. La première étape a été celle de mettre en place un nouveau régime modernisé, allégé et digitalisé et d'en faire profiter à court terme les communes et les autorités de surveillance. Le projet de loi n°7514 a été déposé à la Chambre des Députés en date du 15 janvier 2020.



2.3 Présentation du corpus

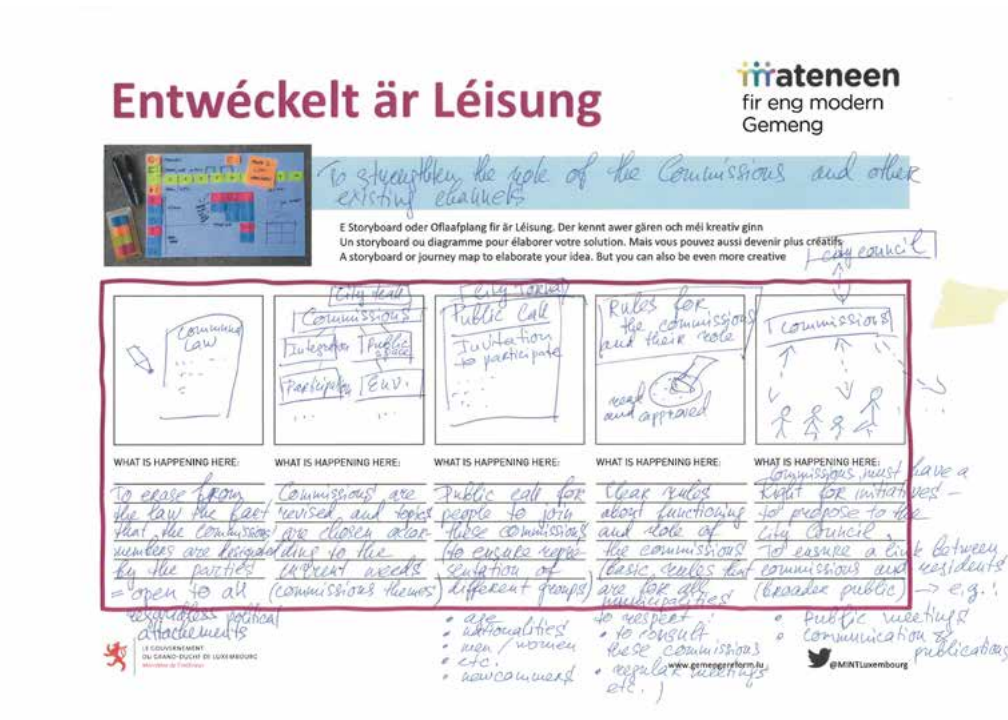
Le corpus, comprenant les éléments sur lesquels ce rapport s'appuie, comprend 54 documents produits entre juillet 2019 et février 2020.

Les documents étaient rédigés en langues luxembourgeoise, allemande, anglaise et française. Certains documents mêlent ces différentes langues.

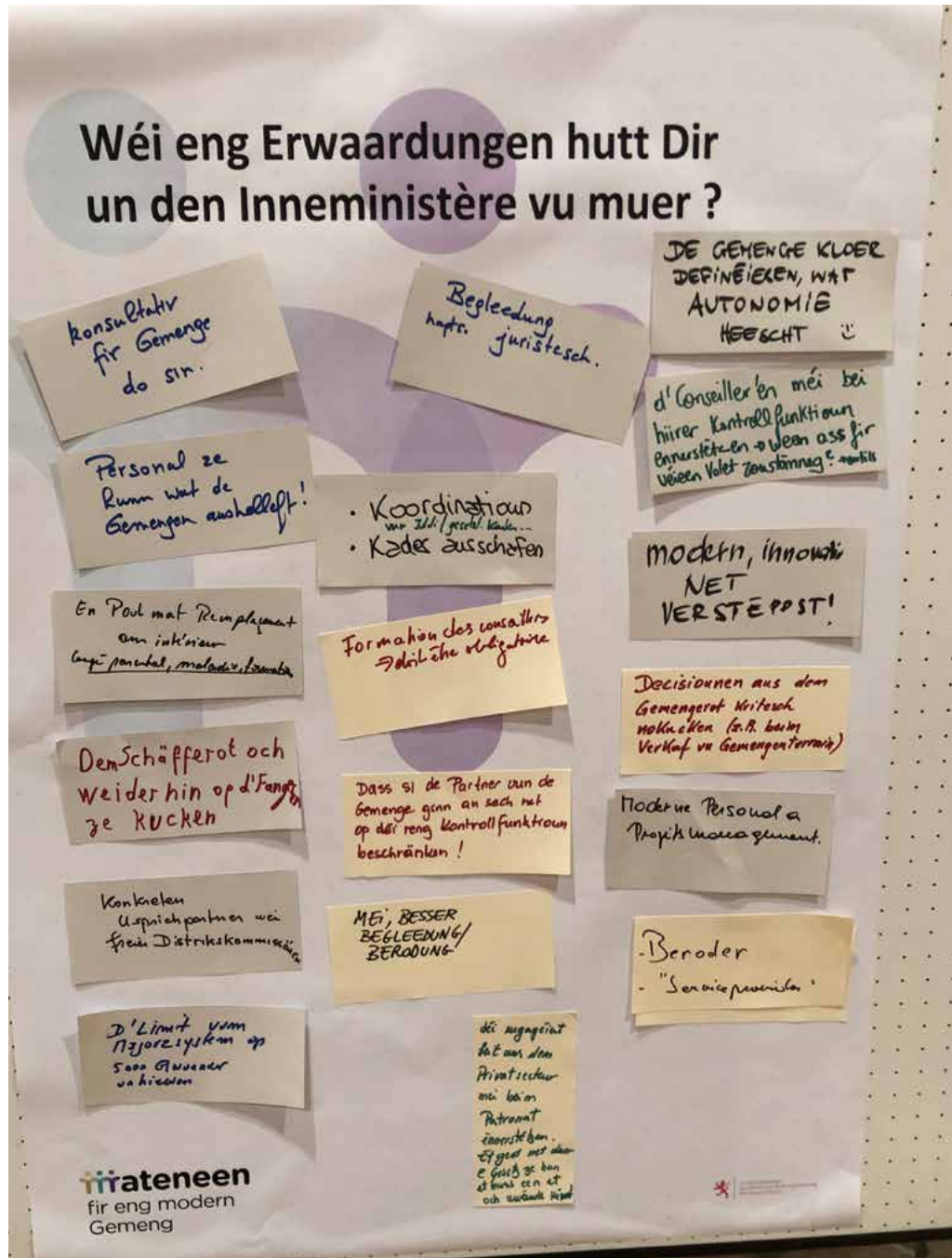
Une première sélection a été effectuée afin de mettre de côté les éléments non pertinents, tels que ceux repris intégralement dans des documents de synthèse. Suite à cette sélection, 22 documents sont retenus pour l'analyse.

Ci-après 2 exemples de documents :

Exemple de carte produite lors de l'atelier citoyen



Exemple de production issue du kick-off du projet



2.4 Analyse du corpus

Les contributions produites lors des six forums régionaux constituent le point de départ principal de l'analyse effectuée en partant des données brutes recensées auprès des participant-e-s aux forums.

Le but de l'analyse est d'identifier les thèmes les plus fréquemment mentionnés, de regrouper les thèmes proches ou associés et de proposer une mise en contexte des groupes de thèmes ainsi identifiés. Des éléments provenant des deux autres démarches, à savoir l'enquête en ligne et l'atelier citoyen, permettent d'avoir une mise en perspective supplémentaire. Ils sont repris dans des encadrés au fil de l'analyse.

L'accent a été mis sur une étude qualitative détaillée du matériel brut tout en établissant l'occurrence quantitative des différents thèmes.

Il convient aussi de rappeler qu'il ne s'agit pas, à ce stade, de juger de la pertinence des contributions quant à leur inclusion éventuelle dans une nouvelle loi communale, mais bien de rendre compte des résultats des travaux réalisés jusqu'à présent selon la démarche participative présentée dans la 1ère partie de ce rapport.

3.

**Les contenus abordés
lors du processus
participatif**

L'analyse du corpus a permis d'identifier cinq blocs thématiques principaux :

- Les **missions des communes** ;
- Le **fonctionnement des communes** ;
- Le **corps communal** ;
- La **participation citoyenne** et la **vie dans les communes** ;
- La **comptabilité communale**, les **finances** et le **contrôle**.

Trois dimensions transversales se dégagent des contributions en tant que moyens à mettre en œuvre pour répondre aux enjeux actuels :

- La **formation** des élu-e-s et des agent-e-s des communes ;
- La **transformation digitale**, notamment en ce qui concerne la simplification et la clarification des procédures ;
- Les **collaborations** (entre communes, avec le ministère de l'Intérieur et les autres ministères), la mise en commun de ressources, l'échange de bonnes pratiques, l'usage de la gestion de projet.

L'appréciation des contributions peut varier selon que l'on applique les deux filtres de :

- La **taille de la commune**, le système électoral majoritaire/proportionnel ;
- Le **milieu rural ou urbain** dans lequel se situe la commune.

Ces critères seront appliqués dans les développements qui suivent, lorsque cela s'avère pertinent, afin d'affiner l'analyse thématique.

3.1 Les missions des communes

Dans ce premier bloc thématique sont considérées toutes les contributions qui expriment des attentes par rapport aux champs qui touchent de près ou de loin à la politique communale. Il ne s'agit donc pas de répertorier uniquement les modifications qui sont proposées quant aux missions obligatoires ou facultatives des communes. Le terme « mission » couvre ici l'ensemble des champs d'action, obligations, rôles, responsabilités ou compétences tels que perçus par les participant-e-s comme faisant partie ou, au contraire, ne devant pas faire partie des « affaires communales ». À ce titre, des demandes pour plus d'autonomie communale (et de moyens) pour une mission donnée se trouvent régulièrement contredites par des propositions prônant la prise en charge de la même mission au niveau national. Notons donc une absence de consensus à ce niveau.

“Wat sinn haut d’Missiounen vun enger Gemeng? Wat kann, wat muss eng Gemeng leeschten? Soll se virun allem Infrastrukture bauen an an der Rei halen, oder soll se aktiv sinn an der Sports-, der Kultur- oder der Emweltpolitik? Soll se aktiv un der sozialer Kohäsion schaffen?”

Extrait du discours de la ministre Taina Bofferding lors de l’événement de lancement du processus participatif le 8 juillet 2019.

3.1.1: Enseignement fondamental et garde d’enfants

Les missions relatives à l’enseignement fondamental et l’encadrement périscolaire ont suscité plus de 60 contributions et constituent ainsi les missions qui ont été les plus abordées lors des forums régionaux.

Quelques-unes de ces contributions traduisent un malaise généralisé par rapport à la situation actuelle :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“D’Kannerbetreierung wiisst de Gemengen iwwert de Kapp”</i> • <i>“Gemenge sinn an den Aufgaben Enseignement a Kannerbetreierung entmëndegt”</i> • <i>“Kannerbetreierung : Gemenge fille sech am Stach gelooss vum Staat”</i>
------------------	---

Certaines revendiquent des changements partiels :

Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“plus d’influence en matière d’enseignement scolaire – embauche doit pouvoir être faite par la commune”</i> • <i>“Méi Matsproocherecht fir d’Gemeng bei der Nominatioun vum Léierpersonal”</i>
--------------	--

Des demandes pour plus d’autonomie communale dans le domaine de l’enseignement existent, mais elles sont très minoritaires :

Remarque	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Méi Autonomie am Schoulberäich”</i>
-----------------	---

Finalement, 2/3 des contributions remettent en question les missions communales sur ce sujet:

<p>Remarques</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Enseignement soll ganz national gereegelt ginn”</i> • <i>“Kannerbetreuung: Crèchen a Maisons relaise sollen national gereegelt ginn”</i> • <i>“Educatioun/Betreiung zu 100% bei de Staat”</i> • <i>“la commune ne devrait pas avoir d’influence en matière scolaire”</i> • <i>“Firwat muss den Enseignement iwwert d’Gemenge lafen ?”</i>
<p>Idées</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“éducation – l’Etat décide mais les communes gardent la responsabilité – solution : en faire une compétence de l’Etat et les communes louent les bâtiments scolaires”</i>

Il est à noter que ni les dimensions transversales relatives à la formation, la transformation digitale ou la mise en commun de capacités, ni les critères de taille des communes ou de milieu ne semblent jouer un rôle dans la formulation de ces contributions sur l’enseignement et la garde d’enfants.

Il est à relever que « **77%** des utilisateurs/-trices des services garderie et maison-relais se déclarent satisfaits de ces services. »⁷

Il n’y a donc pas de corrélations directes entre les remarques formulées par les communes et le niveau de satisfaction perçu de ces services par leurs utilisateurs/-trices.

3.1.2: Voirie, circulation et transports publics

Les questions relatives aux infrastructures routières, aux transports publics et aux règlements de circulation ont généré un peu plus de 50 contributions et constituent ainsi le deuxième contingent en termes d’occurrence dans la partie « missions ».

⁷ Ministère de l’Intérieur, 2020 : Résultats de l’enquête en ligne : Nous voulons savoir ce que vous pensez ! Rapport final, p. 14.

Quelques commentaires en appellent à un rôle réduit des communes, notamment en ce qui concerne les transports publics :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“moins d’influence de la part des communes en matière de transports publics”</i> • <i>“ëffentlechen Transport national reegelen, fir dass den Iwwergang tëscht de Gemenge gutt funktionéiert”</i>
------------------	---

Dans une large majorité (plus de 90%) les contributions visent cependant un rôle accru des communes sur l’ensemble des questions liées aux transports et à la mobilité. Que ce soient des appels à être plus étroitement associés aux décisions, à une meilleure collaboration entre l’Etat et les communes, ou à avoir un pouvoir décisionnel concernant les infrastructures nationales, les participant-e-s ont des demandes fortes sur ces questions :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Méi Matsproocherecht bei der Planung vum ëffentlechen Transport”</i> • <i>“Méi Matsproocherecht bei Staatsstroossen”</i> • <i>“Ëffentlechen Transport offrèiere kënnen”</i> • <i>“Transport: Gemenge méi Autonomie beim Bau vun Nationalstroossen”</i> • <i>“la commune devrait avoir plus d’influence en ce qui concerne les transports publics”</i> • <i>“entre Ponts & Chaussées et communes : procédures très longues, manque de collaboration”</i> • <i>“la commission de circulation bloque les bonnes initiatives communales”</i>
------------------	--

La question des transports fait clairement ressortir des attentes concernant les moyens à mettre en œuvre, en l’occurrence une meilleure collaboration entre les communes et la mise en place de structures régionales :

Remarque	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Zesummeschaffen am Beräich ëffentlechen Transport”</i>
Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Verschidde Missiounen wéi d’Mobilitéit solle vu regionalen Zentren geréiert ginn”</i> • <i>“Méi regional Strukturen am Transport”</i>

Il en est de même pour les critères de taille et de milieu qui apparaissent comme des facteurs déterminants dans la perception et dans les réponses à apporter aux questions liées aux transports :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Problematik vun der Mobilitéit – Inegalitéit – lokal Politiker sinn iwwerfuert”</i> • <i>“trafic : le Sud est submergé et n’a pas les moyens pour contrecarrer”</i> • <i>“Navette fir op déi nächst Gare/Hauptzuchachs”</i>
------------------	---

La mobilité, un thème qui génère de l’insatisfaction, notamment au niveau des petites communes

Les résultats de l’enquête en ligne font écho, sur ce thème de la mobilité, aux réflexions relevées lors des forums régionaux.

- En effet, « l’insatisfaction la plus élevée (catégories très insatisfait et insatisfait) des utilisateurs/-trices des services locaux concerne les **transports publics (31,4 %), suivi des services d’entretien des routes, sentiers et trottoirs (28,2 %)**. ».⁸
- A noter également que « La plus grande insatisfaction des trois plus petites catégories de communes concerne les transports publics, avec entre la moitié et un tiers des participante-s. Plus précisément, 49 % des participant-e-s sont insatisfait-e-s dans les communes de moins de 1.500 habitant-e-s, 46,1 % dans les communes de 1.501 à 3.000 habitant-e-s et 32 % dans les communes de 3.001 à 8.000 habitant-e-s. En revanche, dans les plus grandes communes (plus de 16.000 habitant-e-s), ce sont l’entretien des routes, des sentiers et des trottoirs, la sécurité et l’ordre public et la gestion des déchets qui suscitent le plus d’insatisfaction. ».⁹

⁸ Ministère de l’Intérieur, 2020 : Résultats de l’enquête en ligne : Nous voulons savoir ce que vous pensez ! Rapport final, p. 14.

⁹ Ibid, p. 15.

3.1.3: Aménagement du territoire et logement

Le thème suivant en termes d'occurrence (environ 40 contributions) concerne la mission relative à l'aménagement communal en général et le logement en particulier. La question du PAG suscite de nombreuses contributions, dont la tonalité en faveur de plus de compétence communale est assez prononcée :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>"Méi Autonomie am PAG"</i> • <i>"Méi Kompetenz am PAG betreffend Wuesstem"</i> • <i>"PAG: zevill Oplage vum Staat - keng Perimetererweiderung"</i> • <i>"Bautepolitik misst méi Autonomie kréien"</i>
------------------	---

D'autres considérations mettent par contre l'accent sur la complexité du processus et sollicitent un soutien plus fort de la part des instances étatiques :

Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>"au préalable d'un PAG, plus de soutien de la cellule - Berodung"</i> • <i>"MINT hätt sollen Direktive publizéieren wéi d'Reform vum PAG funktionéiert"</i> • <i>"PAG: Ënnerstëtzung a Berodung vun de Gemengen"</i>
--------------	---

Sur le thème du logement, les contributions couvrent un large éventail de points qui vont de la mixité sociale au manque d'expertise au niveau communal, au rôle des communes par rapport au logement à coût modéré et au besoin général de soutien de la part de l'Etat :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>"méi Kontroll vum Staat bei Mietwunnengen (Mietpreisbremse?)"</i> • <i>"Wunnengsbau: d'Gemeng als Bauhär vu bezuelbare Wunnengen"</i> • <i>"Méi Avise vum Staat bei Bauprojeten amplaz op Bureaux d'études zeréckgräifen ze missen"</i> • <i>"Wohnungsbau: Hilfestellung bei Projektentwicklung"</i> • <i>"Méi staatlech Hëllef fir de Logement"</i>
------------------	---

Plus spécifiquement, la création de sociétés du logement sous forme d'établissements publics communaux est avancée dans plusieurs contributions :

Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Etablissements publics communaux, fir eng Wunnengsbaugesellschaft ze kreéieren”</i> • <i>“Kommunal Wunnengsbaugesellschaft als Moyen fir de Logement”</i>
--------------	--

Il ne ressort pas directement des contributions que les différences en taille ou de milieu des communes jouent un rôle prépondérant sur ce thème. La simplification et l'harmonisation des procédures ainsi que la collaboration intercommunale sont des moyens dont la mise en œuvre est souhaitée :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Prozedur fir d'Baugeneemegunge misst iwwerschaft ginn”</i> • <i>“Grad bei Missiounne wéi Logement muss d'Zesummenaarbecht tèscht de Gemenge méi ginn”</i>
Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“guichet unique logement”</i> • <i>“collaboration des communes dans des domaines spécifiques, p.ex. PAG”</i>

Le logement, une priorité au Luxembourg

Les résultats de l'enquête en ligne font écho, sur ce thème du logement aux réflexions relevées lors des forums régionaux.

- Parmi les treize domaines sur lesquels leur commune devrait s'engager prioritairement, les participant-e-s ont classé le logement en premier (40 %) (...). Les Luxembourgeois-es considèrent la mobilité comme la première priorité (44,1 %), suivie du logement (39,7 %) (...). Pour les ressortissant-e-s non luxembourgeois, les plus jeunes (18-24 ans) et les Luxembourgeois-es âgé-e-s de 45-54 ans, le logement arrive en première place. »¹⁰
- Pour les répondant-e-s à l'enquête sur les services locaux au Luxembourg, le logement public apparaît comme la 3^{ème} source d'insatisfaction. « Le logement public et les événements culturels sont les services qui suscitent le plus d'insatisfaction chez les habitant-e-s des communes de 1.501 à 3.000 habitant-e-s. »¹¹

¹⁰ Ministère de l'Intérieur, 2020 : Résultats de l'enquête en ligne : Nous voulons savoir ce que vous pensez ! Rapport final, p. 25.

¹¹ Ibid, p. 14-15.

3.1.4: Eau, canalisations, gestion des déchets, protection de la nature et du climat

Derrière ces 3 thèmes majeurs, les missions relatives à la gestion de l'eau potable, des eaux usées et des déchets et à la protection de la nature et du climat ont été mentionnées au total une trentaine de fois. Si le rôle des communes et la notion de service public sont affirmés, des solutions nationales en ce qui concerne notamment les taxes et les prix sont demandées. Tout comme une plus grande cohérence des politiques sur ces thèmes :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Déchets : kohärent Offallpolitik um nationalen Niveau, an de Beräicher Organisatioun, Kommunikatioun, Berodung”</i> • <i>“Klimapolitik ass wichteg fir d’Gemengen mee si muss och op staatlecher Basis stattfannen”</i>
Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“National Léisunge bei Waasser- a Kanaltaxen”</i> • <i>“Waasser ass e Grondrecht – misst a ganz Lëtzebuerg deeselwechte Präis hunn”</i>

Il convient aussi de noter que le rôle déterminant du garde-champêtre dans ce domaine est mentionné à plusieurs occasions.

La gestion des déchets, source de satisfaction en global, à améliorer dans les grandes communes

- Il ressort, de manière générale, « une grande satisfaction (catégories satisfait et très satisfait) de la part des utilisateurs/-trices (tranche 18-65+) pour la **gestion des déchets (86 %)** »¹²
 - « En revanche, dans les plus grandes communes (plus de 16.000 habitant-e-s), ce sont l'entretien des routes, des sentiers et des trottoirs, la sécurité et l'ordre public et la gestion des déchets qui suscitent le plus d'insatisfaction. »¹³
 - « Parmi les treize domaines sur lesquels leur commune devrait s'engager prioritairement (...) les questions environnementales arrivent en troisième position (31%). »¹⁴
-

¹² Ministère de l'Intérieur, 2020 : Résultats de l'enquête en ligne : Nous voulons savoir ce que vous pensez ! Rapport final, p. 13.

¹³ Ibid, p. 15.

¹⁴ Ibid, p. 25.

3.1.5: Développement économique, sécurité, vie associative

Encore un cran en-dessous en termes d'occurrence (une dizaine de mentions par thème) se situent les thèmes qui couvrent **le développement économique, le tissu commercial et le tourisme**, ensuite les questions de **sécurité et de salubrité publique** et finalement les questions relatives à **la vie associative**. Sur le volet économique, une action plus déterminée au niveau communal est souhaitée en règle générale, même si plusieurs contributions qualifient la question du tourisme comme étant primordialement une mission nationale :

Remarque

- *“tourisme : mission nationale, communes doivent bénéficier des subsides pour l'entretien et le fonctionnement des structures”*

Les mentions relatives à la sécurité publique suggèrent, entre autres, l'extension des compétences des agents municipaux, voire la mise en place d'une police municipale :

Idées

- *“instauration d'une police municipale”*
- *“Ëffentlech Sécherheet : agent municipal mat erweiderte Kompetenzen”*

La sécurité et l'ordre public, sources d'insatisfaction

- La sécurité et l'ordre public apparaissent en 4ème position des sources d'insatisfaction pour les répondant-e-s à l'enquête en ligne sur les services locaux au Luxembourg, avec 23,8% de répondant-e-s insatisfait-e-s. Concernant cette insatisfaction, il est à noter l'existence d'une forte différence entre les Luxembourgeois-es et les non-Luxembourgeois-es (29,1 % contre 17,9 %).¹⁵
 - Dans les communes de plus de 16.000 habitant-e-s, la sécurité et l'ordre public constitue le 2ème facteur le plus important en termes d'insatisfaction.¹⁶
-

¹⁵ Ministère de l'Intérieur, 2020 : Résultats de l'enquête en ligne : Nous voulons savoir ce que vous pensez ! Rapport final, p. 14.

¹⁶ Ibid, p. 25.

Pour le volet « vie associative », les contributions mettent l'accent sur le rôle des communes vis-à-vis des infrastructures et de l'encadrement :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Adequat Infrastrukture fir Veräiner”</i> • <i>“Méi Subsiden de Veräiner ginn, fir e qualifizéierten Encadrement”</i>
------------------	---

87,4 % des personnes interrogées ont déclaré ne pas participer à des activités de bénévolat.¹⁷

3.1.6: Autres missions

D'autres missions, où les participant-e-s aux forums régionaux considèrent qu'elles incombent aux communes, incluent **la culture et le patrimoine culturel, l'enseignement musical, l'information des citoyen-ne-s, les fêtes locales et la cohésion sociale**. Si aucun de ces sujets n'a été mentionné plus de 5 fois, certaines contributions méritent d'être mises en avant :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Informatiounsmissioun de Bierger géigeniwwer zu neie Gesetzer”</i> • <i>“kulturell Projete solle ganz a Gemengenhand bleiwen”</i>
Idée	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“mise en place d'un conseiller social pour aider la commune à favoriser la cohésion sociale”</i>

Des particularités de milieu et de taille sont également identifiées pour les missions qui ont été mentionnées moins souvent lors des forums :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Veräiner sinn exigent, well si sech mat deenen aus grouse Gemenge vergläichen obwuel bei wäitem net déiselwecht Moyenen do sinn”</i> • <i>“communes rurales ont d'autres missions, p.ex. tourisme”</i> • <i>“Et muss een a klenge Gemenge Strukture wéi cabinet médical, Post, Bank erhalen”</i>
------------------	--

¹⁷ Ministère de l'Intérieur, 2020 : Résultats de l'enquête en ligne : Nous voulons savoir ce que vous pensez ! Rapport final, p. 17.

La mise en commun des ressources est considérée comme un moyen privilégié à mettre en œuvre :

Idée	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Clibb a Veräiner : tèscht de Gemengen zesummeschaffen, fir méi Leit an der Betreierung ze hunn”</i>
------	---

3.1.7: Clarification des missions des communes

Les discussions autour des missions ont par ailleurs donné lieu à des contributions d'ordre plus général, notamment en ce qui concerne la délimitation des responsabilités partagées par l'Etat et les communes, la préservation du principe de subsidiarité et la codification des dispositions relatives aux missions des communes :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Missions obligatoires solle vum Staat nei definéiert ginn”</i> • <i>“Kloer Definitioun vun den obligatoreschen a fakultative Missiounen”</i> • <i>“Missiounen tèscht de Gemengen a Staat kloer opdeelen an definéieren – gedeelte Missiounen stelle sech oft als net effikass eraus, z.B. Transport a Bildung”</i> • <i>“ne pas faire peser sur les communes trop de charges à travers des lois, le principe de subsidiarité doit prévaloir”</i> • <i>“Subsidiaritéit verschwënnt ëmmer méi, si misst garantéiert bleiwen”</i> • <i>“D'Aufgabe komme vereenzelt iwwert verschidde lois spécialisées a missten erëm zesummebruecht ginn”</i>
-----------	--

Dans son rapport de janvier 2008 intitulé « **Réorganisation territoriale des communes** », le Syvicol avait énoncé les questions suivantes quant à une future répartition des missions :

- Quelles sont les missions actuelles des communes et quelles doivent être leurs missions futures ?
- Qui exerce ces missions, c'est-à-dire quel est le degré d'autonomie dont disposent ou doivent disposer les communes pour l'exercice de ces missions, respectivement dans quelle mesure les communes partagent-elles le pouvoir décisionnel avec l'Etat ?
- Qu'en est-il dans ce contexte des principes de subsidiarité, d'autonomie communale et de bonne gouvernance ?
- Comment ces missions actuelles et futures doivent-elles être exécutées : niveau communal, coopération intercommunale, coopération Etat-communes ?
- Quel caractère doit être conféré à chacune de ces missions - obligatoire (service public accessible à chaque citoyen-ne) ou facultatif (choix politique des élu-e-s) ?

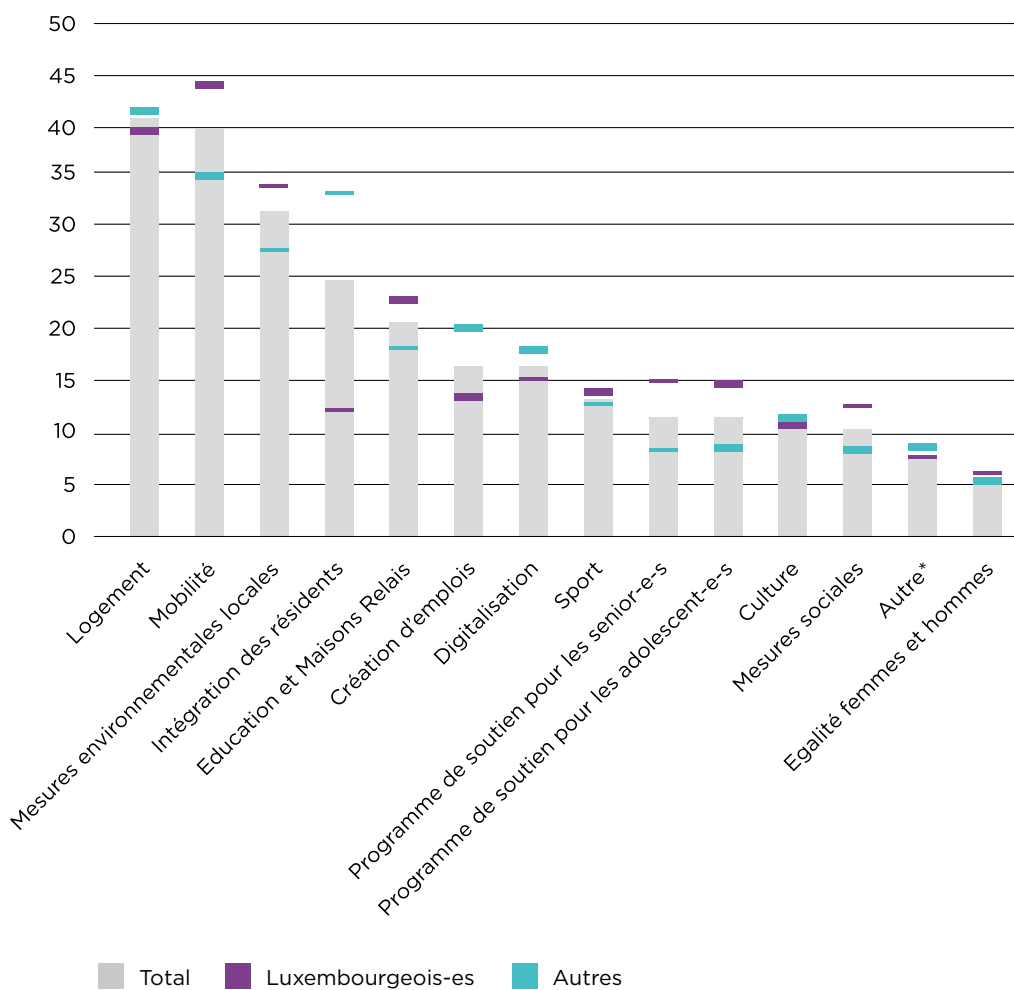
3.1.8: Une convergence d'appréciation remarquable

Comme nous l'avons souligné tout au long de ce chapitre, les points de vue concernant la répartition des compétences entre l'Etat et les communes sur les missions divergent considérablement. Cependant, il en ressort que les missions relatives à l'éducation et à l'enseignement, la mobilité et à l'aménagement du territoire/logement revêtent une importance considérable partagée par un nombre de voix : de par leur occurrence lors des discussions aux forums régionaux, la priorité qui leur est donnée par les citoyen-ne-s dans l'enquête en ligne, mais aussi de par leur classement dans la moitié inférieure du tableau de satisfaction avec les services locaux.

Il est à noter que certaines missions n'ont pas fait l'objet de débats particuliers : l'égalité entre les femmes et les hommes, l'organisation et l'administration de la commune, l'état civil, les aides sociales, les lieux de sépulture et les inhumations, l'action communale de coopération au développement.

Priorités politiques

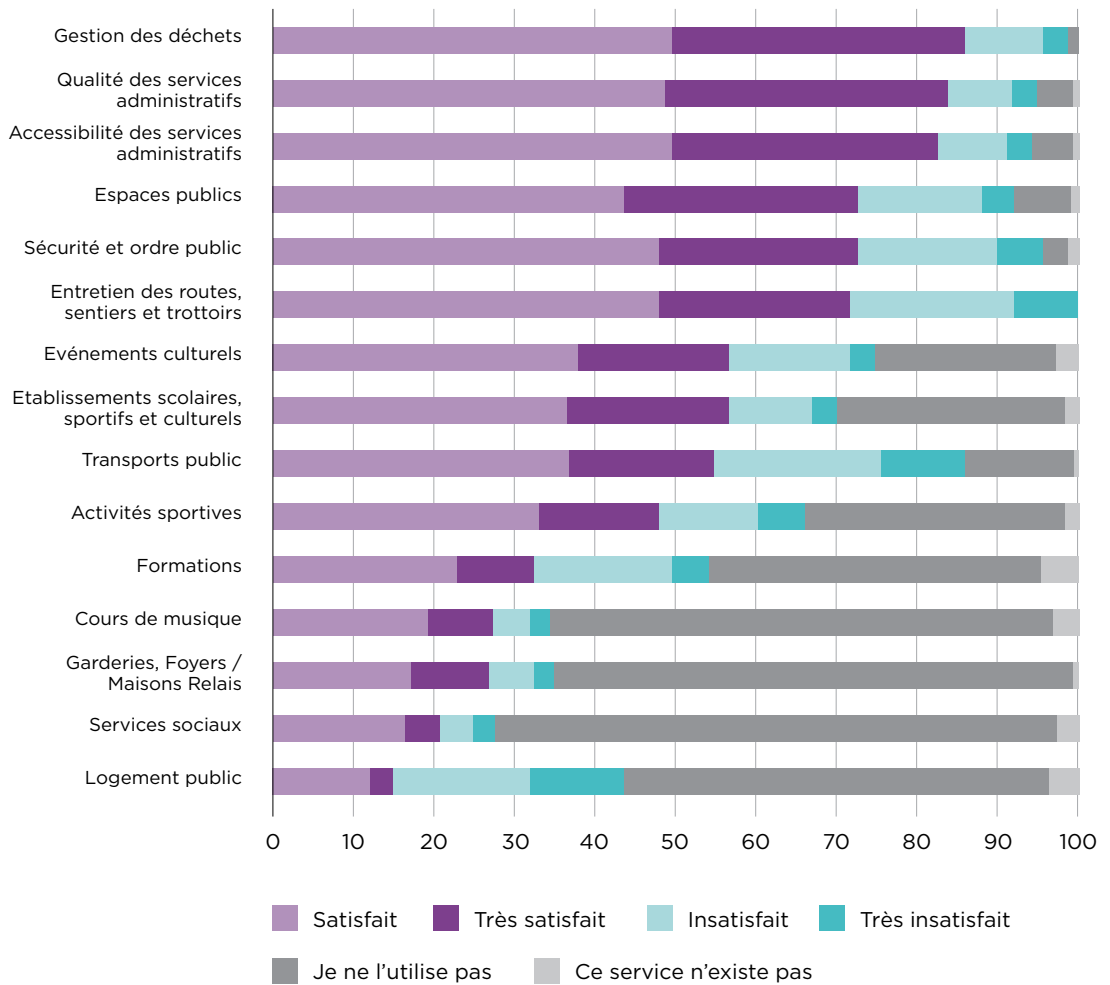
(% du total et par nationalité)



* La catégorie « Autre » était une option ouverte où les répondant-e-s pouvaient rédiger leurs propres propositions. Lorsque la proposition correspondait à celle déjà répertoriée, elle a été recodée dans la catégorie pertinente. Les réponses allaient de très génériques (par exemple, la sécurité) à plus spécifiques (par exemple, l'Entretien des sentiers et lieux publics à Elvange).

Satisfaction avec les services locaux

(% du total)



3.2 Le fonctionnement des communes

Sous l'intitulé « fonctionnement » sont repris l'ensemble des contributions qui se rapportent aux modalités d'exécution des missions par les communes et aux ressources qu'elle met en œuvre à cette fin. Il est à noter qu'au moment de la tenue des forums régionaux, les discussions autour de la réforme de la tutelle administrative exercée par l'Etat étaient déjà très avancées. Ainsi, les aspects fonctionnels découlant de la tutelle administrative n'ont pas été abordés lors des forums ou du moins n'ont pas donné lieu à des contributions spécifiques.

Par ailleurs, seules les questions touchant aux interactions administratives avec les citoyen-ne-s sont reprises dans ce bloc thématique, celles concernant l'information des citoyen-ne-s et leur participation aux affaires communales étant traitées à part dans ce rapport.

3.2.1: Une impression de « sur-réglementation »

Une vingtaine de commentaires ont trait à ce qui est perçu comme une sur-réglementation et à des demandes en faveur de plus de marge de manœuvre communale :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Vun uewe komme Virschrëften, awer keng Léisungen”</i> • <i>“Blockéieren duerch Iwwerreglementatioun”</i> • <i>“lois complexes – est-ce que les communes sont toutes concernées ?”</i> • <i>“Mir wëlle méi kuerz an effikass Weeër”</i> • <i>“Méi Autonomie – méi Handlungsspillraum”</i>
-----------	--

3.2.2: Interactions avec différents ministères

Les interactions avec l'ensemble des ministères ont donné lieu au plus grand nombre de contributions (30 mentions) dans ce bloc, avec en particulier les champs de l'aménagement du territoire et de l'environnement :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>"Landesplanung erlaabt net, dass d'Gemeenge sech selwer entwéckelen"</i> • <i>"Ausrichtung gëtt uewen an der Landesplanung decidéiert, wou d'Gemengen net matschwätzen dierfen"</i> • <i>"Umweltschutz: man braucht spezifische Details, denn die Gesetze werden willkürlich überall gleich angewendet"</i> • <i>"Fachministère kucke just hiert Thema a wëllen, dass hiert Thema voll Prioritéit huet"</i> • <i>"Kommunikatioun a Koordinatioun tëscht Ministèren - 360° Denken, Helikopterdenken"</i>
------------------	--

Sur le même sujet, des pistes de solutions sont avancées :

Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>"Zentral Ulafstell ze hunn, déi beim Problem hëlleft an dann och d'Ministèren zesummebréngt - Antennensystem"</i> • <i>"meilleures procédures et conseils des ministères de tutelle pour mettre les communes en position de responsabilité"</i>
--------------	---

3.2.3: Interactions et collaboration avec le ministère de l'Intérieur

Les interactions et la collaboration avec le ministère de l'Intérieur ont été thématiques une vingtaine de fois et un certain nombre de propositions ont été avancées :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>"Top-down Prinzip a munche Beräicher vum MINT nach ëmmer staark vertraueden"</i> • <i>"longue attente pour un retour du MINT"</i> • <i>"Kontradiktoresch Aussoe vum MINT"</i>
Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>"En Uspriechpartner beim MINT spezifesch fir den Norden, Osten, Süden, Westen?"</i> • <i>"étendre le principe de la plate-forme PAP à d'autres domaines"</i> • <i>"plus d'antennes de proximité régionales en matière de conseil"</i>

Dans le même ordre d'idées, le transfert des **attributions des commissaires de district** au ministère de l'Intérieur a suscité plus de quinze commentaires, dont le constat commun est que la suppression du lien assuré par les commissaires de district n'a pas été pleinement compensé :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“manque d'un lien entre le ministère et les communes - manque du commissaire de district”</i> • <i>“Festen Usprichtpartner beim Ministère, wéi fréier den Distriktskommissär”</i>
------------------	---

3.2.4: Digitalisation et simplification des procédures

Un autre chapitre sous ce bloc thématique couvre le champ de la simplification des procédures et des solutions digitales. Aussi bien le ressenti de la nécessité de simplification que les opportunités que présentent la digitalisation des procédures communales ont généré plus d'une vingtaine de contributions lors des forums :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Vill administrativen Opwand – Prozeduren an Ofleef sinn zevill komplizéiert – mir si wäit ewech vun der Simplificatioun”</i> • <i>“Vereinfacht Prozedure fir nei Strukturen”</i> • <i>“Méi Demarchë sollen online kommen”</i> • <i>“Simplification administrative mat der Digitalisatioun verbannen”</i> • <i>“Eng Form vu MyCommune.lu opbauen”</i>
Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Prozedure simplifiéieren, z.B. d'MarchésGesetz”</i> • <i>“procédure allégée pour divers projets et demandes qui ne dépassent pas une certaine envergure”</i> • <i>“Gemengendemarchë fir en neie Bierger mat engem Beamte gemeinsam op guichet.lu maachen”</i> • <i>“Vernetzung vum guichet.lu mat der Verwaltung vun der Gemeng”</i> • <i>“Formulaires a Certificats per Internet bestelle kënnen”</i> • <i>“application pour les demandes administratives communales, genre guichet.lu”</i> • <i>“Prozedure missten digitaliséiert ginn, mee : de MINT misst et virmaachen”</i> • <i>“Vote par correspondance och elektronesch méiglech maachen”</i>

Les citoyen-ne-s plaident également en faveur d'une simplification des procédures, d'une dématérialisation et d'une simplification des textes. Ainsi, la langue constitue un obstacle à la compréhension des textes juridiques et des informations administratives, principalement pour les non-Luxembourgeois-es, mais aussi de façon significative pour les Luxembourgeois-es : 20,1% des répondant-e-s pour les textes juridiques et 13,7% des répondant-e-s pour les informations administratives.¹⁸

5 propositions de citoyen-ne-s au sujet des procédures :

- **point** informatique entre les communes pour la centralisation des démarches administratives, p.ex. carte d'identité, acte de naissance ;
- **réglementer** les délais de réponse et de recours ;
- **langage** simplifié et multilingue pour les formulaires et les procédures ;
- **digitalisation** des procédures avec une hotline, mais aussi le maintien d'un guichet physique ;
- **horaires** d'ouverture des services communaux plus flexibles.

Idées issues de l'atelier citoyen du 18 janvier 2020

Cette thématique n'est pas nouvelle, mais son essor rapide ces 20 dernières années illustre bien que la refonte de la loi communale est plus que nécessaire, comme le rappelle l'extrait ci-dessous.

1988 - *“klingt wie gestern, ist aber nicht nur in Jahren lange her. Es gab noch den Ostblock samt Eisernen Vorhang und die Sowjetunion. Der letzte Schrei waren Fax und Teletext, Computer hatten Floppy -Discs und schrieben grün auf schwarz und Mobiltelefone waren Apparate im Wert eines Kleinwagens, die man nur in Staatslimousinen fand: Unter Digitalisierung verstand man Wecker mit Klappzahlen. Zugegeben, eine lange Einleitung, aber man muss sich bewusst machen, aus welcher Zeit die aktuell rechtliche Grundlage der luxemburgischen Gemeinden stammt. Seit 1988 ist vieles, wenn nicht alles, anders geworden.”*

Extrait de l'article *“ALLE ZUSAMMEN - Das neue Gemeindegesetz - Ein Gemeinschaftsprojekt”* paru le 10 juillet 2019 au Lëtzebuerger Journal.

¹⁸ Ministère de l'Intérieur, 2020 : Résultats de l'enquête en ligne : Nous voulons savoir ce que vous pensez ! Rapport final, p. 24.

3.2.5: Gestion du personnel communal

Le chapitre suivant couvre les questions touchant aux ressources humaines et à la structure administrative des communes.

Le besoin en **personnel qualifié** additionnel est exprimé dans une soixantaine de contributions. Si ces besoins ne sont pas toujours spécifiés, pas moins de 54 mentions font état de besoins par rapport à des compétences et des métiers spécifiques. La palme revient au métier de juriste qui est cité 32 fois comme étant indispensable et essentiel pour la structure administrative des communes :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“un conseiller juridique obligatoire”</i> • <i>“un conseiller juridique par commune au moins”</i> • <i>“Juristesch ginn et immens vill Lacunen op de Gemengen, si brauchen e Bachelor am droit public et administratif”</i> • <i>“les communes ont un réel besoin en conseil juridique interne”</i>
------------------	---

Les commentaires suivants sont particulièrement révélateurs du ressenti des participant-e-s :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Juristesch iwwerfuerdert”</i> • <i>“Insgesamt iwwerreeglementéiert”</i>
------------------	--

D'autres besoins en expertise sont exprimés dans une vingtaine de commentaires et concernent un large éventail de métiers : experts en protection de données, en gestion de déchets, en assainissement, en logements, en communication, conseillers énergie et climat, urbanistes, architectes, gestionnaires de chantiers, assistants sociaux, médiateurs etc.

Si les besoins en expertise reviennent souvent dans les contributions, un **manque de personnel** plus général est également soulevé (10 mentions) :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“plus de moyens au niveau du personnel pour plus d'efficacité”</i> • <i>“Administrativ : méi Manpower”</i>
------------------	--

Piste à explorer : effectuer une analyse complémentaire pour identifier de façon quantitative les besoins en personnel des communes par types de postes et en relation avec l'absentéisme. Se pose, de façon plus large, la question de la gestion des ressources humaines dans les communes.

Un deuxième volet touchant directement au personnel communal concerne les questions de **gestion du personnel**, de **revalorisation des carrières** et de **responsabilisation du personnel communal**.

Pour la gestion du personnel, un message sort du lot : la mise en place d'un établissement, à l'échelle des communes, qui s'apparenterait au Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'Etat (CGPO).

Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“genre CGPO pour le secteur communal”</i> • <i>“gestion du personnel par un syndicat ou une administration (CGPO) – déi sech ëm déi ganz Gestioum vum Personal bekëmmert”</i> • <i>“CGPO devrait également exister au niveau communal sous forme d'un syndicat communal”</i>
--------------	---

L'idée d'une direction administrative, en revalorisant la fonction du secrétaire communal ou en créant une position nouvelle, est reprise une dizaine de fois :

Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Direkter nieft dem Buergermeeschter, dee sech ëm d'Verwaltung këmmert”</i> • <i>“Et brauch een e Manager, e Chef d'administration”</i> • <i>“Keng Hierarchie am Gemengepersonal : ee Responsable administratif mat Weisungsbefugnis”</i> • <i>“De Poste vum Sekretär ass ze almoudesch, ëmmer méi Tächen, awer d'Carrière wiisst net weider”</i>
--------------	---

Une meilleure clarification des structures hiérarchiques et l'extension du champ de responsabilité du personnel communal sont d'autres thèmes majeurs :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“De Beamte méi Attributer ginn”</i> • <i>“Méi Responsabilitéite fir d’Gemengebeamten, fir déi politesch Responsabel z’entlaaschten”</i> • <i>“Hierarchie muss kloer definéiert sinn an d’Rolle muss respektéiert ginn”</i> • <i>“D’Gemenge brauchen e kloeren Organigramm”</i>
------------------	--

Les principaux freins qui ont été identifiés concernent les procédures d'embauche peu flexibles et la difficulté d'attirer du personnel venant du secteur privé :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Prozedure fir neit Personal anzestelle sinn ze komplizéiert an ze laangwiereg”</i> • <i>“Difficultés de recruter des personnes du privé”</i> • <i>“Eng besser Assimilatioun vun der Berufserfarung am Privatsektor”</i>
------------------	---

Ce bloc thématique a par ailleurs donné lieu à un nombre considérable de propositions quant aux moyens qui devraient être mis en œuvre afin de permettre aux communes de progresser dans les questions liées au personnel. Trois types de mesures se démarquent : la formation (25 mentions), la mise en place d'un pool de remplaçants (20 mentions) et la mise en commun de ressources humaines (20 mentions).

Pour la formation (initiale et continue) du personnel communal, les propositions abordent entre autres la programmation de mesures de formation, les structures de formation et des besoins de formation spécifiques :

Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Formatiounen zu neie Gesetzer müssen am Virfeld vum Akraaftriiede stattfannen”</i> • <i>“Ze wéineg Formatiounen fir d’Ëmsetzung vu Reformen, z.B. CET a GDPR”</i> • <i>“école des fonctionnaires communaux”</i> • <i>“Komplett mise à jour vun der formation continue beim INAP”</i> • <i>“Brauchen eng Beamteschoul”</i> • <i>“formation ciblée et adaptée aux postes”</i>
--------------	--

La demande de création d'un pool de remplaçants est remarquablement récurrente :

Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>"Pool de remplaçants en cas de manque de personnel"</i> • <i>"Reservistepool – Personal, dat am Fall vu Congé oder Congé de maladie asprange kann"</i> • <i>"pool de remplaçants pour communes au niveau des ressources humaines"</i> • <i>"pool partagé de fonctionnaires"</i>
--------------	---

Cette question est aussi directement visée dans les nombreuses solutions qui sont préconisées, à savoir la mise en commun de ressources, que ce soit au niveau d'un syndicat, d'une collaboration entre communes ou par le biais d'un pool national géré par le ministère de l'Intérieur :

Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>"Pool régional de compétences"</i> • <i>"Equipe volante, déi Berodung um Terrain mécht, Personal forméiert an ënnerstëtzt"</i> • <i>"guichet unique régional pour experts, financé par l'Etat"</i> • <i>"Verschidde Kompetenzen a Beruffer bündelen a sech ënnert de Gemengen Experten deelen"</i> • <i>"Eng Equipe MINT spezifesch fir all Regioun mat verschiddenen Experten"</i> • <i>"Sech Beamten deelen, ass an der Praxis schwéier, well dofir keng base léegale existéiert"</i> • <i>"De MINT misst spezialiséiert Personal fir d'Gemenge stellen"</i>
--------------	---

Alors qu'il est concevable que le thème du personnel communal fasse apparaître des disparités considérables entre les communes de taille et de milieu différents, le matériel brut émanant des forums régionaux ne permet pas d'en identifier clairement.

Pas d'impact des questions liées à la gestion du personnel sur la qualité perçue des services.

Il est à noter que les difficultés rencontrées en termes de gestion du personnel communal n'a pas d'influence directe, à l'heure actuelle, sur le niveau de satisfaction perçu par les bénéficiaires. En effet, les répondant-e-s à l'enquête en ligne sur les services locaux ont mentionné leur fort niveau de satisfaction : 84% de répondant-e-s satisfait-e-s quant à la qualité des services administratifs et 82,6% de répondant-e-s satisfait-e-s pour l'accessibilité des services administratifs. Avec un bémol cependant, concernant les communes de moins de 1.500 habitant-e-s, pour lesquelles le niveau de satisfaction est moindre, quant à la qualité et l'accessibilité, que dans les plus grandes communes.¹⁹

¹⁹ Ministère de l'Intérieur, 2020 : Résultats de l'enquête en ligne : Nous voulons savoir ce que vous pensez ! Rapport final, p. 14-16.

3.3 Le corps communal

Le bloc thématique suivant couvre les trois organes politiques qui forment ensemble le corps communal, à savoir le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins et le bourgmestre. Etant donné leur rôle dans la construction de la décision politique au niveau communal, les commissions consultatives sont incluses dans le bloc thématique « corps communal ».

Avec moins d'une centaine de contributions, et par rapport aux autres grands thèmes abordés lors du processus participatif, les questions relatives au corps communal et aux commissions consultatives ont généré un volume relativement réduit de contributions. Celles concernant le conseil communal sont les moins nombreuses.

Partant du constat que les attentes envers les organes des communes ont fortement évolué depuis l'entrée en vigueur de la loi communale de 1988, trois sujets ont été soulevés en priorité : le congé politique, la formation des mandataires et la professionnalisation du poste de bourgmestre.

3.3.1: Le congé politique

Pour le congé politique, les vingt-cinq contributions sont sans équivoque : il est jugé insuffisant, et une augmentation du nombre maximum d'heures de congé est réclamée pour l'ensemble des mandataires communaux. Le fonctionnement même du système de congé politique est parfois remis en question :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Congé politique muss un déi aktuell Besoinen ugepasst ginn”</i> • <i>“Politiker musse méi Zäit kréien fir um Terrain ze schaffen - Congé politique auswäiten”</i> • <i>“congé politique devrait être massivement augmenté”</i> • <i>“Gemengeresponsabelen - net kompatibel mat Job am Privatsektor - méi Congé politique”</i> • <i>“redéfinition du congé politique - ‘détachement pour mission politique’ garantira une image plus positive de la mission politique à accomplir”</i> • <i>“Indemnisiatioun vum Schäfferotsmember ass net attraktiv - net vill Leit sinn interesséiert, sech an der Gemengepolitik z’engagéieren”</i>
-----------	--

3.3.2: Professionnalisation de la fonction de bourgmestre

La dizaine de mentions réclamant la professionnalisation de la fonction du bourgmestre sont en partie basées sur les mêmes raisons que celles qui ont été évoquées pour le congé politique. Avec, néanmoins, quelques réserves quant au recours à des bourgmestres professionnels :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“il faudrait professionnaliser la fonction de bourgmestre”</i> • <i>“Professionelle Buergermeeschter fir d’Gemengen – net nëmme fir iwwert 10.000 Populatioun”</i> • <i>“Professionaliséieren – et geet viles schif, well ëmmer ënnert Zäitdrock geschafft gëtt”</i> • <i>“Professionelle Buergermeeschter och schwiereg – wat geschitt, wann een net méi gewielt gëtt – ass net attraktiv fir jonk Leit”</i>
------------------	---

Il est à noter que la question du cumul des mandats nationaux et communaux n’a pas été thématifiée lors des forums régionaux.

3.3.3: Le conseil communal

Les contributions spécifiques par rapport au conseil communal mettent l’accent sur la nécessité de mieux intégrer le conseil dans les tâches de gestion journalières :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Gemengerot kann net aktiv matschaffen”</i> • <i>“Kompetenzen am Gemengerot bündelen”</i> • <i>“Firwat sollen d’Conseilleren net méi konkret Aufgabe kréien, fir d’Schäffen z’entlaaschten? A Frankräich huet z.B. all Conseiller ee Ressort”</i> • <i>“Plus de groupes de travail collègue/conseil pour certains sujets”</i>
------------------	---

3.3.4: Les commissions consultatives

Le rôle et le fonctionnement des commissions consultatives a donné lieu à une vingtaine de contributions lors des forums régionaux. Bien qu'elles ne fassent pas directement partie du corps communal et n'émettent que de simples avis leur signification pour le processus de prise de décision au niveau communal est soulignée :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Projeten an de Kommissiounen virstellen, ier se op den Ordre du jour vum Conseil kommen”</i> • <i>“Eenzel Kommissiounen wéi z.B. Integratioun solle méi regional zesumme schaffen”</i> • <i>“rôle et mission de la commission consultative doit être plus ciblé”</i> • <i>“Méi Aarbechtssätzungen tëscht Schäfferot, Gemengerot a Kommissiounen”</i>
Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“plus d'ouverture pour les citoyens au niveau des commissions consultatives”</i> • <i>“Créer des commissions consultatives apolitiques (tirage au sort, appel à candidature, respect de la parité)”</i>

3.3.5: Formation des élu-e-s

La formation des élu-e-s est considérée comme étant un moyen important à mettre en œuvre face à la complexification des tâches. Au-delà de l'offre de formation, le caractère obligatoire d'une telle formation est soulevé :

Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“plus de formations pour les élus locaux concernant les nouvelles lois”</i> • <i>“Basisausbildung vu Politiker – Aufgab vum MINT, d'Leit auszebilden, dono muss ee sech selwer weiderbilden”</i> • <i>“formation obligatoire des nouveaux élus”</i> • <i>“Obligatoresch Formatiounen fir d'Schäffen- a Gemengeréit”</i>
-------	---

Une distinction entre communes plus ou moins peuplées en ce qui concerne les défis qui incombent aux organes communaux n'est pas jugée pertinente :

Remarque	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“De Gemengeresponsabelen hiren Job muss opgewäert ginn, et gëtt keen Ënnerscheed bei dëser Fro tëscht klengen a grouse Gemengen”</i>
----------	---

3.4 La participation citoyenne et la vie dans les communes

Ce bloc thématique couvre principalement des contributions concernant la participation active des citoyen-ne-s dans les affaires communales et les flux d'information au bénéfice des citoyen-ne-s. Les thèmes de la cohésion sociale et de l'intégration y figurent aussi, quoique beaucoup moins développés que les deux premiers. Par rapport aux autres sujets abordés lors de la 1ère phase, celui-ci a suscité le plus grand nombre d'idées prospectives, plus d'une quarantaine de contributions répondant à ce qualificatif.

Le constat de départ est celui d'un **déficit en termes de participation, de communication et d'information** :

Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“D’Leit wëllen net méi nëmmen déi fäerdeg Léisung presentéiert kréien, si wëlle matschwätzen”</i> • <i>“Informatiounsfloss zum Bierger hi muss verbessert ginn”</i> • <i>“Net genuch Biergerbedeelegung”</i> • <i>“Kommunikatioun mat de Bierger méi kloer, einfach, zäitno”</i>
-------	--

Les discussions ont cependant aussi permis d'identifier de nombreux **freins et de défis à résoudre** :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Bevëlkerung wiißt schnell, wat Anonymitéit fërdert, an et feelt oft un Zäit fir d’Liewen an der Gemeng”</i> • <i>“D’Leit schaffe meeschtens net méi an der Gemeng an hale sech no der Aarbecht éischer do op, wou se schaffen”</i> • <i>“Méi Biergerparticipatioun – Problem : de Bierger muss sech kënne mat der Gemeng identifizéieren”</i> • <i>“Net jidderee ka sech mat abréngen, et gëtt e Sproocheproblem”</i> • <i>“déclin de l’intérêt politique et social”</i> • <i>“Déi wou wëlle matschaffe kucken éischer no hiren individuelle Besoien”</i> • <i>“Participatioun ass esouwuel fir de Bierger wéi fir d’Gemeng zäitopwänneg an ustrengend”</i>
-----------	---

Des **voix plus critiques** posent la question de la pertinence de plus de participation citoyenne :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Wëllen d’Bierger iwwerhaapt méi agebonne ginn? Dat misst ee sech fir d’éischt emol froen”</i> • <i>“Biergerparticipatioun net prioritär traitéieren”</i> • <i>“Et brauch keng Biergerparticipatioun, dofir ginn et Interesseveräiner”</i>
------------------	---

La catégorie « propositions » est particulièrement riche dans ce bloc. On y retrouve notamment beaucoup d’éléments et d’idées qui correspondent à des caractéristiques du concept de « démocratie participative ».

Les notions de consultation, discussion et co-production, cette dernière à un moindre degré, apparaissent toutes les trois dans les contributions :

Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Bei grouse Gemengeprojeten e Referendum mat de Bierger maachen”</i> • <i>“Biergerbedeelegung – Referendum/Ëmfroen”</i> • <i>“Workshops mat de Bierger”</i> • <i>“Budget, fir Ëmfroe fir d’Bierger z’organiséieren”</i> • <i>“Brainstorming mat de Bierger organiséieren, wann et iwwert d’Gemengeplanung geet”</i> • <i>“rénovation des mairies selon le concept « inclusive design »”</i> • <i>“Biergerparticipatioun beim Avant-projet”</i> • <i>“Quartierspezifesch partizipativ Prozesser entwéckelen”</i> • <i>“Iwwer eng App Sondagen duerchféieren, z.B. zum Amenagement vun enger Spillplaz am Quartier”</i> • <i>“plus d’enquêtes de satisfaction auprès des ménages”</i> • <i>“Partizipativ Gestaltung vu kleng Projeten am Quartier”</i> • <i>“Den Avis vun de Bierger soll bei der Gemeng hire Missions facultatives gefroot ginn, déi vill Geld kaschten a vill Leit betreffen”</i> • <i>“Ëmfroen an de Stroossen, door-to-door Befroung: wat wëllen d’Leit?”</i> • <i>“Biergeratelieren: 20-30 Leit, déi matschaffen”</i> • <i>“Biergerbedeelegung : wann Decisioune geholl ginn, sollen d’Bierger hir Meenung dozou online oder iwwer eng App soe kënnen”</i>
--------------	--

Les contributions concernant le « vivre ensemble » et la cohésion sociale sont moins nombreuses, mais sur ces aspects aussi, des propositions intéressantes ont été faites :

Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Intergenerationell (Kanner/Jonker/Leit am Altersheim) Aktivitäten”</i> • <i>“Gemeinschaftsgaart op Gemengen- oder Staatsterrain”</i> • <i>“Vernetzung vu Maisons relais a Veräiner, fir dass d’Kanner sech an der Gemeng engagéiere kënnen”</i> • <i>“Ausländer drop opmierksam maachen, dass se wielen dierfe goen”</i>
--------------	---

9 propositions de citoyen-ne-s au sujet de la participation :

- Méi Informatioun zum Zougang zu de Kommissiounen, méi Informatioun zur Aarbecht vun de Kommissiounen ;
- D’Kommissiounsbesetzung net ofhängeg maache vun de Parteien ;
- E Mediateur op Gemengenniveau, virun allem fir dem/r Bierger/in am ‘Pingpong’ tëscht Gemeng a Staat bäizestoen ;
- Referendum, Sondage, Table ronde mat de Bierger ;
- Welcome meetings with new citizens ;
- Participation should be incorporated in the law of communes ;
- Forum citoyen avec tirage au sort ;
- Bierger an d’Ausschaffe vu Gemengeprojeten abezéien ;
- Communication (accessible, easy to understand, different languages, attractive).

Idées issues de l’atelier citoyen du 18 janvier 2020

7 propositions de citoyen-ne-s au sujet des flux d'information :

- Rapport vun all Reunioun an all den Entscheidungen, déi fir d'Gemengeliewe getraff ginn, publizéieren ;
- Zu all Rapport e Sommaire publizéieren ;
- Info-Zentraliséierung an iwwert eng App weiderginn ;
- Digital Infotafelen - Elektronesch Raideren an all Duerf ;
- Internetsite vun de Gemenge sollen eenheetlech gestalt sinn, fir dass ee sech liicht erëm fënnt, och wann een net aus der Gemeng ass ;
- De Rapport vum Conseil communal muss maximal 2 Deeg no der Sëtzung öffentlech zougänglech sinn ;
- Gemengebuet: Resumé fir déi, déi net de ganzen Debat wëllen/kënne liesen.

Idées issues de l'atelier citoyen du 18 janvier 2020

Une faible activité citoyenne au niveau local :

Plus de deux tiers (68,6 %) des participant-e-s ont indiqué qu'ils/elles n'avaient pas d'engagement politique au niveau local (...). La tranche d'âge qui tend à être la plus active est celle des personnes âgées de 55-64 ans (38,9 %). Pour les Luxembourgeois-es, la raison la plus fréquemment avancée concernant l'absence d'investissement dans ce type d'activités est le manque d'offres (26,2 %). La barrière linguistique serait en revanche la raison principale pour les non-Luxembourgeois-es (30,3 %).²⁰

²⁰ Ministère de l'Intérieur, 2020 : Résultats de l'enquête en ligne : Nous voulons savoir ce que vous pensez ! Rapport final, p. 18-19.

3.5 Les formes de collaboration entre communes

Un autre sujet qui a donné matière à des contributions dans des proportions substantielles lors des forums régionaux est celui des formes de collaboration entre communes : **fusions, syndicats et autres formes de collaboration.**

Nous avons déjà soulevé la collaboration entre les communes lorsqu'elle a été suggérée comme un moyen pour adresser des situations concrètes. Dans cette partie du rapport, nous considérons les contributions d'ordre général sur le sujet.

Des trois types de collaboration, celles concernant les conventions conclues entre communes, voire des formes de coopération encore plus souples donnent lieu aux commentaires les plus positifs :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Konventiounen maachen, si méi flexibel wéi Syndikater”</i> • <i>“Akafsgemeinschaften tëscht de Gemengen”</i> • <i>“favoriser davantage l'échange de bons procédés”</i> • <i>“Eng einfach Prozedur fir e Partenariat tëscht e puer Gemengen, ouni Syndikater ze brauchen”</i> • <i>“Best practice/Erfahrungen deelen tëscht de Gemengen”</i> • <i>“Sharing economy tëscht de Gemengen erméiglechen”</i> • <i>“Gemeengekooperatioun als Alternativ zu Gemeengefusioun”</i>
------------------	--

Les commentaires relatifs aux syndicats communaux sont plus mitigés, des réflexions plus critiques se mêlant à des appels à renforcer leur rôle, notamment celui du Syvicol :

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Net genuch Transparenz tèscht Gemengen a Syndikater”</i> • <i>“Gemengenautonomie geet verluer duerch Syndikater”</i> • <i>“Syndikatsgesetz muss reforméiert ginn”</i> • <i>“Syndikater si wichteg, well si fiedere vill Missiounen vun de Gemengen of”</i> • <i>“Optimisatioun vum SIGI, e bréngt am Moment näischt”</i> • <i>“l’Etat devrait contrôler beaucoup plus certains syndicats, p.ex. SIGI”</i> • <i>“D’Roll vum Syvicol stärke via obligatoresch Avisen”</i> • <i>“Syvicol soll bei Gesetzännerunge méi fréi agebonne ginn”</i> • <i>“De Syvicol huet net genuch Poids – méi Matsproocherecht, méi Berodung”</i>
------------------	---

Remarques	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“Fusiounen sinn heiansdo net méiglech”</i> • <i>“Gemengen, déi vill Fläch, awer net vill Awunner hunn : mat der Fusioun kann d’Identitéit vun de Gemenge futti goen”</i> • <i>“Keng Zwangsfusiounen”</i> • <i>“Fusiounen net forcéieren, mee encouragéieren”</i> • <i>“Fusiounen, wann d’Gemengen änlech sinn”</i> • <i>“Bei Fusiounen méi Berodung/Ulafstell fir z.B. Finanzsimulatiounen”</i> • <i>“Méi laang Iwwergangszäite bei de Fusiounen”</i>
------------------	--

3.6 La comptabilité communale, finances et contrôle

Les finances et la comptabilité communales n'ont pas été spécifiquement thématiques lors des forums régionaux, les questions posées dans ce cadre n'étaient pas telles qu'elles visaient directement des contributions d'ordre financier. Si certains participant-e-s ont mentionné un manque ou une iniquité dans les moyens financiers des communes, il s'agissait surtout de commentaires par rapport à de possibles missions futures. L'exercice a pourtant donné lieu à un certain nombre de contributions qui suggèrent des changements dans les procédures concernant la comptabilité et les finances des communes :

Remarque	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“taxes – avoir plus d'orientation de l'Etat”</i>
Idées	<ul style="list-style-type: none"> • <i>“il faut une uniformisation des demandes de subsides de l'Etat selon le modèle du ministère des Sports”</i> • <i>“All Gemeng muss iwwert d'Dotatioun seng Aufgabe kënnen finanzéieren”</i> • <i>“ICC – uniformisation sur tout le territoire national”</i> • <i>“modification du seuil d'approbation des projets”</i> • <i>“allègement des procédures d'approbation et du contrôle de la comptabilité”</i> • <i>“Motion de censure lasskuppele vum Budget”</i>



**Recommandations
et pistes à approfondir
via le processus
participatif**

4. **Recommandations et pistes à approfondir via le processus participatif**

Afin de clôturer la première phase du processus participatif, le ministère de l'Intérieur a procédé à un travail de synthèse dans le cadre d'un séminaire organisé le 25 juin 2020 qui a permis d'identifier et de déterminer les principaux thèmes à aborder dans le processus de la refonte de la loi communale.

La clôture de la première phase du processus participatif est largement marquée par l'irruption de la crise sanitaire liée à la COVID-19 qui impose de revoir les modalités d'organisation de la suite du processus participatif, sans toutefois le remettre en question.

La refonte de la loi communale, telle qu'envisagée par la ministre Taina Bofferding et les équipes du ministère, a pour objectif l'organisation et le fonctionnement du corps communal et les relations entre les communes et le ministère de l'Intérieur.

A l'issue du travail de synthèse effectué, différentes pistes se dégagent. Ces pistes pourront être explorées dans le but de figurer comme contenu au sein de la nouvelle loi ou, pour certains sujets, d'être approfondis en dehors du processus d'élaboration de la loi. Il est également à souligner que certaines de ces pistes ont été évoquées antérieurement notamment en 2008 dans le rapport de la Commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg ».

Le rapport « Réorganisation territoriale du Luxembourg » :

L'objet du présent rapport est un processus participatif qui aborde la question du « mateneen fir eng modern Gemeng » à partir d'une feuille blanche, en croisant les regards que portent les élu-e-s, les agent-e-s et les citoyen-ne-s sur les affaires communales. Des questions du type « Wéi eng Aufgabe géift Dir lech als Gemengen haut an d'Bichelche schreiwen? » ou « Wéini & wou mécht et Sënn, méi zesammen ze schaffen? » permettent de mobiliser le savoir, les expériences et les compétences des participant-e-s. Les multiples avantages de cette méthode de participation ont été exposés dans la 1ère partie de ce rapport.

Or, le secteur communal, et par ricochet la loi de 1988 qui le régit, a été l'objet de nombreuses réflexions à l'échelle nationale au cours des deux dernières décennies, notamment lors de débats d'orientation à la Chambre des Députés. Un point culminant de ces réflexions fut l'installation de la commission spéciale « Réorganisation Territoriale

du Luxembourg » en 2004 et surtout le rapport présenté par cette commission en 2008. Ce rapport a un double intérêt pour le processus de refonte actuel : d'un côté, il retrace en détail les discussions sur le secteur communal menées à partir de la fin des années 1990 et, de l'autre côté, ses réponses aux questions soumises à la commission spéciale présentent des parallélismes et similitudes tant par leur structure que par leur contenu avec les résultats du processus participatif tels que présentés dans la 2e partie de ce rapport.

Ainsi, à titre d'exemple, la lecture du rapport de 2008 nous apprend que :

- « Une des charges du Gouvernement sera de redéfinir clairement les domaines d'intervention de l'Etat » et « il convient de se prononcer clairement sur les formes de collaboration régionale. »²¹
- « La Chambre a invité le Gouvernement « à créer une base légale pour permettre d'instaurer, dans un souci de continuité, un pool de remplaçants de secrétaires communaux, respectivement de receveurs communaux » ; « à redéfinir le profil requis au niveau des qualifications pour le poste de secrétaire communal » ; « à étudier la possibilité d'élaborer, à l'instar du modèle français de la Société d'économie mixte locale (Seml) ou des „Stadtwerke“ allemands, une loi permettant aux communes de constituer des entreprises commerciales ... en vue d'une gestion plus efficace de certains services publics. »²²
- « La législation concernant les communes sera reconsidérée et regroupée dans une seule loi qui renfermera toutes les dispositions concernant l'organisation, le fonctionnement et les attributions des communes, y compris les procédures à suivre dans les domaines dans lesquels les communes sont appelées à intervenir et les conditions et modalités régissant les aides dont elles peuvent bénéficier. »²³
- « ... le concept gouvernemental défend l'idée que la coopération intercommunale devra, à l'avenir, ne pas seulement être conçue comme une fin en soi, mais aussi comme le moyen de rapprocher les communes vers la forme de coopération la plus intégrée qu'est la fusion de communes. »²⁴
- « ... il ne s'agit plus, à l'heure actuelle, de concevoir une éventuelle réorganisation de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes sur une base territoriale statique, „ceteris paribus“, c'est-à-dire sans remettre en question les assises territoriales de l'exercice des compétences de décision politique. »²⁵

²¹ Rapport du Premier Conseiller de Gouvernement du Ministère de l'Intérieur sur la réforme administrative 7 juillet 1995

²² Motions retenues par la Chambre de Députés à l'issue du débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes, 27 novembre 2003

²³ Programme gouvernemental de 2004

²⁴ Le concept gouvernemental sur la réorganisation territoriale du Luxembourg, 9 mai 2005

²⁵ Ibid

- « La Commission spéciale a expressément confirmé les principes institutionnels qui sont à la base de l'organisation de l'Etat et plus particulièrement de l'organisation des communes. Ces principes de l'Etat unitaire, de la légalité, de territorialité et de spécialité, de subsidiarité, de l'autonomie communale ... »²⁶
- « Tant que les communes disposent d'une liberté d'action et tant qu'elles ont les moyens, on ne peut jamais atteindre le même degré d'équipement et de services communaux d'une commune à l'autre. Voilà pourquoi il est question dans le projet de réforme territoriale de proposer aux communes diverses modalités de collaboration afin d'atteindre ensemble les masses critiques en moyens financiers pour pouvoir suivre l'évolution sans devoir fusionner nécessairement. »²⁷
- « La Commission spéciale a conclu que l'administration communale devra reposer à l'avenir obligatoirement sur trois piliers administratif, financier et technique et « que les dirigeants des trois entités disposeront de l'autorité sur le personnel affecté aux services dont ils assurent la direction. »²⁸
- « Etant donné que la gestion journalière des communes comporte un volume sans cesse croissant de tâches à connotation juridique, il s'avère indispensable que l'un ou l'autre collaborateur du service administratif communal dispose d'une formation de juriste. »²⁹
- « La Commission spéciale s'est unanimement prononcée pour adjoindre à la Cour des Comptes une Chambre des Comptes communale qui sera chargée du contrôle de la gestion des communes, légitimée par la nécessité de contrôler le bon emploi des deniers publics par les communes. »³⁰

Au regard de ces extraits du rapport de 2008, l'intérêt d'une prise en compte de ce qu'on peut désigner comme « mémoire institutionnelle » sur l'évolution du secteur communal devient évident. Il va sans dire que des réflexions portées sur un sujet en particulier ne peuvent être appréciées sans une mise en contexte, et il ne s'agit donc pas de suggérer de répondre aux questions qui sont posées aujourd'hui par des raisonnements qui datent de plus de dix ans.

Cependant, si le regard en arrière n'est pas l'élément décisif de l'élaboration de la nouvelle loi communale, surtout si l'aspect novateur du « *citizen-centered* » est mis en avant, la connaissance de ce qui a été dit et proposé dans un passé récent sur le même sujet peut être un gage d'efficacité et de justesse pour le processus en cours.

²⁶ Rapport RTL, page 21, 19 juin 2008

²⁷ Ibid, page 33, « éléments extraits de la prise de position du Gouvernement du 28 janvier 2008, qui est issue d'un processus de consultation étroit avec le Syvicol. »

²⁸ Ibid, page 38

²⁹ Ibid, page 38

³⁰ Ibid, page 45

Concrètement, **10 pistes de travail** se dégagent, et elles sont formulées ici sous forme de propositions de travail. Il incombe aux responsables politiques de décider de la pertinence de ces propositions.

Proposition 1 : Clarifier les rôles et missions du ministère de l'Intérieur

3 aspects ont clairement été évoqués lors des différents échanges :

- rôle de **partenaire** et de conseil auprès des communes ;
- rôle de **facilitateur** auprès d'autres ministères ;
- rôle d'**anticipation** des besoins futurs et d'ajustement entre les besoins évolutifs de la société et le fonctionnement des communes.

Proposition 2 : Faciliter l'exercice des mandats locaux : redéfinition du congé politique, professionnalisation et formation de l'exécutif local

- Les réflexions doivent porter sur l'ensemble du processus, à savoir : entrée dans le mandat, réalisation du mandat, sortie du mandat ;
- Il s'agit de revoir intégralement le régime du congé politique: le maximum d'heures, fonctionnement, accompagnement des élu-e-s au niveau de leur gestion de carrière et de repenser l'indemnisation des élu-e-s locaux/-ales, ceci afin de favoriser l'investissement individuel, la diversification et le renouvellement des élu-e-s politiques ;
- Afin d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice du mandat, ceci dans un environnement notamment légal qui s'avère complexe et qui réclame de plus en plus d'expertise, les élu-e-s locaux/-ales doivent pouvoir bénéficier d'une formation adaptée à leurs fonctions.
Il s'agit dès lors de clarifier le statut de l'élu-e, le droit, voire l'obligation à la formation, ou encore l'encouragement de la formation par les pairs.

Proposition 3 : Ouvrir les portes à une participation citoyenne plus large et plus directe : élargir et faciliter l'implication des citoyen-ne-s dans les processus décisionnels politiques locaux

- Développer la participation citoyenne constitue un enjeu de taille pour améliorer la démocratie locale dont les retombées positives sont multiples : émergence de propositions pratiques et alignées sur les priorités des citoyen-ne-s, renforcement du lien de confiance entre citoyen-ne-s et élu-e-s, apaisement de débats de société particulièrement sensibles.
- Le cadre légal doit aujourd'hui être réformé pour permettre aux communes de répondre à cet enjeu. Une éventuelle révision du fonctionnement des commissions consultatives pourrait s'inscrire dans ce contexte.

Proposition 4 : Digitaliser les services et démarches administratives en assurant la sécurité et la protection des données et en s'appuyant sur la simplification administrative

Le chantier de la digitalisation est multidimensionnel et s'étend bien au-delà du projet de loi de refonte de la loi communale. Dans ce contexte précis, il doit s'inscrire en filigrane de la loi afin de contribuer pleinement à l'ensemble des thématiques soulevées (par exemple sur la participation citoyenne). Les aspects relatifs à la sécurité et à la protection des données et à la signature électronique tiennent une place centrale, de même que la question de la simplification administrative. Ainsi, l'une des questions-clés est : en termes de simplification des démarches pour les citoyen-ne-s, quel est le standard souhaité ?

Proposition 5 : Clarifier et adapter les missions et services des communes aux besoins et attentes actuelles

La répartition des compétences entre l'Etat et les communes a occupé une large place dans le processus participatif qui a notamment révélé une identité de vues quant à l'importance de clarifier le rôle des communes pour les trois missions suivantes : l'éducation, la mobilité et l'aménagement du territoire/logement. Cette clarification est primordiale dans la perspective de l'attente des citoyen-ne-s vis-à-vis de la commune et/ou de l'Etat en ce qui concerne les services essentiels à fournir. Au-delà de ces trois missions spécifiques, il y a lieu de revoir la répartition en missions obligatoires et facultatives et de l'adapter aux réalités de la vie dans les communes d'aujourd'hui.

Proposition 6 : Renforcer les formes de collaboration intercommunale, permettant aux groupements intercommunaux de constituer des acteurs politiques efficaces, légitimes et résilients

Les diverses formes de collaborations intercommunales constituent des réponses aux problèmes soulevés par la question de l'échelle territoriale et de la réalisation des missions qui incombent aux communes en proposant une qualité de service satisfaisante face à des limitations en termes de ressources. Le cadre légal se doit d'accompagner le mouvement par un effort de souplesse et de flexibilité dans les formes que peuvent prendre les collaborations, tout en permettant à ces différents groupements intercommunaux de développer leurs capacités de gouvernance pour être efficaces, légitimes et résilients.

Proposition 7 : Assurer de façon continue la disponibilité en personnel qualifié et motivé

De nombreuses propositions concrètes ont été effectuées lors du processus participatif qui permettraient de répondre aux besoins en personnel disponible, qualifié et motivé et qui méritent d'être étudiées et approfondies afin de répondre aux enjeux actuels et futurs : faciliter le recrutement

d'experts (en protection des données, assainissement, etc.), développer des formations ciblées et adaptées aux postes, notamment en créant un organisme dédié, faire des communes et des entités assimilées des employeurs attrayants et faciliter la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Proposition 8 : Assurer de façon continue la disponibilité en personnel qualifié et motivé

L'évolution du poste de secrétaire est en corrélation avec la perspective d'établissement d'une direction de l'administration communale placée éventuellement sous son autorité. Idéalement, le secrétaire devrait avoir une connaissance large des processus et procédures internes, du cadre légal et des aptitudes managériales.

Comme préconisé par le rapport de 2008, le poste de receveur devrait être repensé en relation avec la mise en place d'un service communal financier.

Proposition 9 : Construire un cadre propice, permettant aux communes de se développer et d'innover

La commune, de par sa proximité avec le citoyen et de par l'effet immédiat de son action sur la collectivité, se prête particulièrement bien à la mise en œuvre du concept de « *glocal* », c'est-à-dire la prise en compte simultanée de considérations locales et globales dans la prise de décision. La marge de manœuvre des communes doit être telle qu'elles puissent jouer le rôle de locomotives et d'innovateurs, p.ex. en matière d'initiatives sociales, de projets culturels, de mobilité, d'économie circulaire et d'éco-responsabilité.

Proposition 10 : Faire évoluer le contrôle du secteur communal

Au-delà de la vérification du respect des normes, le contrôle de la comptabilité communale pourrait être élargi pour s'assurer que les moyens engagés ont été utilisés de façon optimale (efficacité) dans la poursuite des objectifs déclarés (efficacité).

Il faudra également mener le débat sur l'organe en charge du contrôle : création d'une cour des comptes communale, d'un autre organe externe au ministère de l'Intérieur ou d'un contrôle du ministère de l'Intérieur?

Si la phase 1 du processus participatif était clairement orientée vers une expression large des opinions et des idées de différents publics cibles, la phase 2 doit s'orienter vers des thématiques ciblées dont certaines, plus techniques, nécessitent le recours à des experts. La liste des pistes présentées ci-dessus n'est pas exhaustive et sera amenée à évoluer en fonction des besoins des équipes du ministère de l'Intérieur lors de l'élaboration du projet de loi. De même, les initiatives participatives à venir pourraient engendrer des débats et travaux complémentaires.

