LE GOUVERNEMENT
du Grand-Duché de Luxembourg

« CONCEPT INTEGRATIF POUR UNE REFORME TERRITORIALE ET ADMINISTRATIVE DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG »

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

29 AVRIL 2005

TABLE DES MATIÈRES :

A INTRODUCTION..... p. 4
B CONSTATS ET ETAT DU DÉBAT POLITIQUE..... p. 6
I. Constats..... p. 6
1. Constats historiques..... p. 6
2. Constats inhérents à l'évolution récente..... p. 7
3. Constats de la situation actuelle..... p. 8
II. Etat du débat politique..... p. 9
C MESURES TERRITORIALES ET ADMINISTRATIVES À PRENDRE..... p. 11
I. Problématique..... p. 11
II. Redéfinition des missions communales s'appuyant sur le concept des centres de développement et d'attraction de l'aménagement du territoire..... p. 12
1. Le niveau de base..... p. 13
2. Le niveau intermédiaire..... p. 14
3. Le niveau supérieur..... p. 15
4. Le développement des communes..... p. 16
III. Réorganisation territoriale et administrative..... p. 17
1. Introduction..... p. 17
2. Vers une redéfinition de l'intercommunalité..... p. 17
3. Intégration du concept d'établissements publics de coopération intercommunale en droit interne..... p. 19
4. Les syndicats de communes..... p. 20
5. Création de nouvelles catégories d'établissements publics de coopération intercommunale..... p. 22
5.1. La communauté de communes, moyen obligatoire ou facultatif de coopération intercommunale..... p. 22
5.2. La communauté urbaine, moyen obligatoire de coopération intercommunale..... p. 22
5.3. Le régime juridique des nouveaux EPCI..... p. 23
a) Définition, généralités..... p. 23
b) Création..... p. 24
c) Attributions..... p. 24
d) Organisation..... p. 25
e) Ressources..... p. 25
f) Durée..... p. 25
5.4. Les apports des nouveaux EPCI par rapport au système actuel..... p. 25
5.5. Le positionnement des « parcs naturels » dans la nouvelle organisation territoriale et administrative..... p. 26
6. Fusions de communes..... p. 26
6.1. La taille des communes..... p. 26
6.2. L'intérêt des fusions de communes..... p. 27
a) Renforcement de fait de l'autonomie communale..... p. 27
b) Augmentation de l'efficacité et de la portée des missions accomplies..... p. 27
c) Amélioration du développement..... p. 28
d) Renforcement de la démocratie locale..... p. 28
e) Des gains possibles pour l'Etat..... p. 28
6.3. Le choix d'une politique de nature à faciliter les fusions..... p. 28
a) Fusions obligatoires ou volontaires ?..... p. 28
b) Les fusions volontaires : un mandat constitutionnel..... p. 29
c) Une procédure légale de fusion..... p. 29
d) Les mesures d'encadrement à la fusion..... p. 30
7. Etablissements publics de coordination régionale..... p. 30
8. Rôle du Représentant territorial de l'Etat..... p. 32

D ADAPTATION DES FINANCES COMMUNALES ET DE LEUR GESTION DANS UN ESPRIT DE DURABILITÉ.....p. 35
I. Le fonctionnement du système de financement des communes..... p. 35
1. Les ressources ordinaires..... p. 35
1.1. Les impôts locaux.....p. 35
1.2. Les dotations financières étatiques..... p. 35
1.3. Les revenus de fonctionnement affectés.....p. 36
a) Les redevances locales..... p. 36
b) Les subsides spécifiques..... p. 36
2. Les ressources extraordinaires..... p. 36
3. Ventilation des ressources de fonctionnement non affectées entre les communes et péréquation financière horizontale ou intercommunale..... p. 37
II. Analyse détaillée des potentialités financières actuelles des communes..... p. 38
1. Radiographie des revenus non affectés..... p. 39
2. Conclusion.....p. 41
III. Réflexion sur une adaptation du système..... p. 41
1. Adaptation des dotations de base et recettes propres..... p. 43
2. Création d'un fonds de dotations à l'équipement communal (FDEC)..... p. 44
2.1. L'alimentation du FDEC..... p. 44
2.2. L'architecture duale du FDEC..... p. 44
2.3. La gestion du FDEC..... p. 45
2.4. Le FDEC dans l'optique des communes..... p. 46
E CONTRÔLE ÉTATIQUE SUR LE SECTEUR COMMUNAL.....p. 47
I. Contrôle sur les actes..... p. 47
1. Contrôle de légalité.....p. 47
1.1. Introduction.....p. 47
1.2. Caractéristiques du contrôle de légalité..... p. 47
a) Contrôle d'opportunité..... p. 48
b) Contrôle administratif, potentiellement juridictionnel..... p. 48
c) Contrôle fondé sur le dialogue.....p. 48
d) Contrôle enfermé dans une procédure et des délais stricts..... p. 48
1.3. Actes soumis au contrôle de légalité.....p. 49
1.4. Personnes morales soumises au contrôle de légalité..... p. 49
1.5. Déroulement du contrôle de légalité.....p. 49
a) La phase administrative du contrôle..... p. 49
b) La phase juridictionnelle du contrôle : le déféré..... p. 50
2. Régimes de surveillance spéciaux..... p. 51
2.1. Surveillance spéciale des finances communales.....p. 51
a) Contrôle du budget..... p. 51
b) Contrôle de la gestion financière..... p. 52
2.2 Surveillance spéciale du pouvoir de police du bourgmestre..... p. 52
II. Contrôle sur les personnes..... p. 53
F CONSÉQUENCES ET PERSPECTIVES..... p. 54
G ANNEXES.....p. 55

A INTRODUCTION

Les communes constituent un élément essentiel de notre système politique. Elles assurent un large éventail de services et jouent un rôle capital dans le développement du bien-être social et économique de leurs administrés. Elles interviennent notamment aussi lorsque le secteur privé est défaillant ou carrément absent pour fournir des services réclamés et indispensables pour les résidents des communes.

Les changements sociaux, économiques et politiques sont un défi majeur pour les pouvoirs locaux et ont de profondes répercussions sur l'organisation, la structure et les tâches nouvelles des communes. De nouveaux rapports se sont instaurés entre les autorités administratives, entraînant l'apparition de réseaux complexes et de nouveaux acteurs au niveau intermédiaire, une redistribution territoriale du pouvoir et un intérêt croissant pour la démocratie locale.

Après 20 ans de croissance démographique et économique incomparables ou presque à l'échelle européenne, le Luxembourg, qui ne peut grandir par la taille, se voit arrivé à un point d'achoppement. Il sait que pour conserver son niveau de vie, il doit continuer à se développer sur les plans économiques et démographiques, mais il sait aussi, que s'il veut éviter d'être perdant au niveau de sa qualité de vie et, en définitive, être la victime de sa propre croissance, il est indispensable que ce développement se fasse de manière organisée et cohérente notamment sur le plan territorial.

Le Gouvernement est conscient de la situation qui s'est accentuée ces dernières années et il est d'avis qu'il importe de réagir sans tarder. La démarche ne doit pas se faire dans le seul secteur communal qui est et qui doit rester (cf. Charte Européenne sur l'autonomie locale) un acteur incontournable dans l'organisation et la gestion décentralisées du territoire, mais il doit s'agir d'une démarche globale touchant l'ensemble de nos structures publiques, donc également celles de l'Etat et surtout celles qui ont une interférence avec le secteur communal.

Dans son programme gouvernemental le Gouvernement issu des élections du 13 juin 2004 a retenu qu'il entamera les démarches nécessaires pour doter le pays d'un service public et de structures territoriales répondant aux défis du 21ième siècle.

Il s'est notamment proposé de préparer une réforme territoriale répondant aux dispositions du programme directeur de l'aménagement du territoire et prenant en compte les enseignements de l'étude IVL[1] et de proposer une réorganisation des relations entre l'Etat et les communes. Le cas échéant une nouvelle structure territoriale sera soumise à un référendum national.

Le Gouvernement a dans ce contexte précisé que « les fonctions de base à accomplir par chaque commune du pays seront définies et la masse critique nécessaire pour garantir dans une commune un service administratif, technique et social compétent et efficace avec du personnel qualifié sera déterminée. Les services de proximité qu'il sera impossible de relaisser aux communes faute de masse critique suffisante seront organisés sur une base intercommunale. Dans cet ordre d'idées les fusions de communes seront encouragées et encadrées par le Gouvernement. Les outils de gestion actuellement à la disposition des communes seront soumis à une analyse approfondie et les possibilités d'introduire de nouveaux instruments permettant aux communes de mieux gérer certaines missions, soit seules, soit en collaboration avec d'autres partenaires, seront étudiées. Les régions d'aménagement à créer dans le cadre de la réforme territoriale serviront d'espaces de coopération intercommunale. Elles serviront à l'Etat d'espaces de déconcentration de ses administrations et services dans l'intérêt d'une plus grande proximité et d'une meilleure qualité des services offerts tant aux citoyens qu'aux communes ».

Les développements au niveau européen et notamment ceux dans la Grande Région, dont l'impact se fait de plus en plus sentir sur à tous les niveaux y compris le niveau communal, du fait qu'en raison de l'exiguïté de notre territoire national, une bonne partie de nos communes se trouve dans une situation frontalière, devront être pris en compte dans cette réforme.

[1] IVL = Integratives Verkehrs- und Landesplanungskonzept

Le présent document a été élaboré par les fonctionnaires des Directions de l'Aménagement du territoire, des Affaires communales, de l'Aménagement communal et du Développement urbain et des Finances communales ainsi que par les trois Commissaires de district. Il renferme des réflexions sur les différents thèmes qu'il convient d'intégrer dans la démarche et propose un concept global qui est susceptible de répondre aux exigences d'aujourd'hui et de faire face aux défis de l'avenir. Le document ne répond volontairement pas en détail à toutes les questions qui sont à résoudre, notamment en ce qui concerne le statut de l'élu local et le personnel communal. En effet, les réponses à ces questions dépendent du concept qui sera définitivement arrêté à l'issue du débat. Des propositions adéquates seront présentées le moment venu.

B CONSTATS ET ETAT DU DÉBAT POLITIQUE

I. Constats

1. Constats historiques

Les institutions administratives telles que nous les connaissons aujourd'hui ont été mises en place sous le régime français, à la fin du 18ième siècle. C'est de cette époque que date le principe de la division du territoire en districts, cantons et communes. Ce sont également deux décrets de 1789 et 1790 qui ont déterminé les missions originaires des communes, à savoir la gestion du patrimoine communal et les devoirs de police consistant dans le maintien de la propreté, de la salubrité, de la sécurité et de la tranquillité sur le territoire communal.

La division géographique de notre pays en districts, cantons et communes, de même que l'organisation administrative et le cadre institutionnel de nos communes n'ont guère changé depuis la naissance de l'Etat luxembourgeois il y a plus de 150 ans.

Le Grand-Duché de Luxembourg est toujours divisé en douze cantons avec 12 chefs lieux de canton sans signification particulière aujourd'hui. Ces 12 cantons sont répartis sur trois districts administratifs dont les chefs-lieux sont établis à Luxembourg, à Diekirch et à Grevenmacher. Le nombre de communes n'a guère changé depuis lors. Ces répartitions organisationnelles datent d'une époque où les communes étaient cantonnées dans leurs fonctions de base et où elles n'avaient que peu de relations avec les régions limitrophes. Le canton représentait une subdivision territoriale permettant à chaque résident d'atteindre le chef lieu du canton dans un laps de temps acceptable compte tenu des voies de communication et des moyens de transport de l'époque.

En ce qui concerne les communes, il est vrai que diverses lois ont au 19ième siècle départagé des communes et en ont crée de nouvelles. Au 20ième siècle on a assisté à quelques fusions de communes (Ville de Luxembourg en 1920 ; Wincrange en 1977 ; Lac de la Haute-Sûre, Junglinster et Rambrouch en 1978). Le 1er janvier 2006 notre pays comptera 116 communes, ceci après les fusions des communes de Bastendorf et de Fouhren ainsi que de Kautenbach et de Wilwerwiltz.

Une première amorce pour une réforme territoriale plus profonde a eu lieu dans les années 1970. Mais l'échec du projet de loi portant fusion volontaire des communes a eu comme suite que les communes ont dû recourir à différentes formes de coopération pour accomplir leurs missions. En effet, déjà à l'époque beaucoup de communes n'arrivaient plus à emboîter le pas au progrès matériel et à adopter les modes d'organisation nouveaux que le progrès exigeait. Aussi les moyens financiers à disposition des communes ont-ils progressé sensiblement (ICC[2]) après la guerre de sorte que les missions dans lesquelles se sont engagées les communes ont augmenté et évolué au fil du temps. En plus différentes lois ont élargi l'éventail des fonctions et services des communes par rapport à leurs missions originaires définies par les décrets du régime français. Pour faire face à cette situation les communes se sont associées à d'autres communes sous forme de syndicats de communes pour réaliser les objets d'intérêt communal les plus divers nécessaires à l'époque. La législation régissant les syndicats de communes datait de 1900 et n'était plus entièrement adaptée aux exigences des années 1980. Voilà pourquoi elle fut modifiée et complétée en 1981 pour permettre, d'un côté, la constitution de syndicats à vocation multiple et, d'un autre côté, d'autres formes de collaboration avec d'autres personnes juridiques soit par le biais de conventions, soit par la prise de participations financières dans des sociétés de droit privé.

Depuis le début des années 1980 de nombreux syndicats de communes ont vu le jour, surtout pour l'accomplissement des missions obligatoires essentielles des communes, telles que la construction et l'exploitation de complexes scolaires, la fourniture d'eau, l'assainissement, la gestion des déchets, mais aussi dans des domaines dans lesquels les communes estiment qu'il est de leur devoir d'agir, tels que les soins à domicile, les hôpitaux, les maisons de retraite, le sport, la création de zones

[2] ICC = Impôt commercial communal introduit pendant la guerre par l'occupant allemand

d'activités économiques. Actuellement il existe plus de 70 syndicats de communes alors qu'avant 1980 il n'existait que 29 syndicats de communes.

La loi communale de 1988 a également apporté quelques modifications permettant aux communes de mieux assumer leurs missions ; elle n'a toutefois pas apporté de changement fondamental parce que le législateur ne voulait pas bouleverser l'économie générale d'une institution qui avait fait ses preuves depuis 140 ans et qui était bien ancrée dans nos traditions.

La loi de 2001 sur les syndicats de communes a aussi évité de toucher à la base de ce moyen de coopération intercommunale, mais elle a simplement adapté la législation antérieure aux exigences de notre époque notamment en définissant de façon plus rigoureuse l'engagement des communes dans le syndicat, en augmentant la transparence des mécanismes de gestion tant à l'égard des élus locaux qu'à l'égard du public et en assimilant davantage les organes du syndicat à ceux de la commune.

2. Constats inhérents à l'évolution récente

A l'heure actuelle notre société assiste à des évolutions et changements extrêmement rapides qui exigent des réactions auxquelles nos communes ne peuvent guère faire face ni quant au rythme ni quant au contenu. D'un côté, leur petite taille ne leur permet pas de s'entourer des structures administratives nécessaires pour offrir elles-mêmes tous les services que le citoyen exige d'elles. D'un autre côté, la rigidité de la législation qui régit le secteur public s'oppose souvent à ce qu'elles interviennent avec la vitesse et l'efficacité généralement exigées de nos jours.

Or, la mobilité de la population moderne, rendue possible grâce aux voies de communication et moyens de transport à sa disposition aujourd'hui, entraîne que les gens se déplacent facilement et changent souvent et aisément leur lieu de résidence. Et ils demandent partout les mêmes services de proximité de la part des administrations communales, sans distinguer s'ils se trouvent dans une grande commune à caractère urbain ou dans une petite commune plutôt rurale. Beaucoup de services offerts facultativement par certaines communes se sont d'ailleurs en pratique transformés en missions quasi obligatoires parce que la population les réclame. Les communes de petite taille ne sont évidemment pas outillées pour suivre à elles seules et par elles-mêmes ce mouvement.

A cette tendance s'ajoutent d'autres phénomènes économiques et sociaux qui n'épargnent pas le secteur communal, comme par exemple la libéralisation des marchés de l'énergie dans le domaine de l'économie ou les nouvelles structures familiales dans le domaine social. Tous ces changements exigent une prompte réaction de la part du secteur public pour affronter la nouvelle ère et ses défis.

La commune est l'institution publique qui se trouve le plus près du citoyen et à laquelle il s'adresse en premier lieu quand il a un problème. L'administration communale doit donc être outillée de manière à pouvoir rendre le meilleur service possible au citoyen et ce service doit être en principe le même quelque soit l'endroit du pays où l'on se trouve (principe de la subsidiarité). Même si en termes de distance le service (accueil, crèche) est à quelques kilomètres au niveau rural, il est très proche en termes de temps et la commodité pour le citoyen dans les régions rurales se rapproche voire dépasse celle des régions plus denses.

Cependant de nos jours certaines petites communes sont simplement devenues non viables parce qu'elles n'ont pas les moyens nécessaires pour se doter individuellement des infrastructures élémentaires indispensables et le citoyen n'a pas droit aux services des communes limitrophes. Pour les missions de base les plus élémentaires ces communes doivent chercher à collaborer avec des partenaires dans des syndicats de communes ou sous forme d'autres coopérations pour pouvoir tenir le pas avec les grandes communes. Si, par exemple, ces communes décident de créer un établissement scolaire répondant aux standards de notre époque (avec salle des sports, cantine et autres structures d'accueil), et même si elles créent cet établissement en commun avec d'autres communes, elles doivent souvent faire des restrictions sur d'autres missions communales non moins importantes, comme la mise en état de la voirie communale. D'autre part, certaines communes détournent vers d'autres missions les fonds qu'elles ont prélevé auprès des utilisateurs pour l'entretien et la modernisation des réseaux d'eau et de canalisation. Ceci reste encore vrai en cas de regroupement (ou syndicat de communes) lorsque ce regroupement n'atteint toujours pas la « masse critique » pour pouvoir faire supporter à ses communes membres une charge financière normale.

Par ailleurs, les plus petites communes, en l'absence de potentialités financières suffisantes pour s'entourer de personnel et d'experts suffisamment qualifiés, ne sont pas en mesure de fixer leurs priorités de façon correcte et efficace. Or, la constitution de syndicats de communes pour assurer toutes ces missions que les petites communes n'arrivent plus à garantir par leurs propres et seuls moyens, implique pour ces communes une vidange complète de leur fonction première, à savoir celle inscrite à l'article 107 de la Constitution et consistant à « gérer par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres ». Le fait que la gestion de la grande majorité des missions même élémentaires de ces communes est progressivement transférée à des structures intercommunales implique que la tâche de ces petites communes se réduit peu à peu à une section comptable qui enregistre simplement les factures, tout en continuant cependant à assumer la responsabilité financière toute entière.

3. Constats de la situation actuelle

Il se dégage de l'ensemble des constats qui précèdent qu'à l'heure actuelle l'organisation administrative et structurelle du pays n'est plus en mesure de permettre de relever de manière cohérente les défis auxquels le pays est confronté.

Voilà pourquoi le moment semble venu pour soumettre à une analyse critique le fonctionnement actuel du système pour repenser par la suite l'ensemble de l'organisation territoriale du pays devant la toile de fond du programme directeur et des enseignements de l'étude IVL ainsi que de la situation existante.

Les prémisses ont complètement changé. Aujourd'hui le développement du pays est surtout guidé par la réalisation de la grande voirie de transport (routes, autoroutes, chemin de fer, aéroports, voirie fluviale). En l'absence de richesses naturelles comme le minerai de fer, l'ensemble du pays est logé à la même enseigne et son développement et celui de ses régions dépendent largement des réseaux de communication, notamment de l'accessibilité induite. Les coins du pays difficilement accessibles en terme de transports sont moins sollicités que ce soit par les entreprises ou par la population. Les richesses produites aujourd'hui proviennent du secteur tertiaire et notamment des banques et assurances et de leurs services connexes localisés surtout, sinon exclusivement dans la capitale et dans les communes limitrophes situées à proximité des autoroutes donnant facilement accès à l'aéroport. Grâce à un système de péréquation financière toutes les communes du pays bénéficient néanmoins des retombées fiscales du secteur tertiaire.

Si par le passé différentes communes ont pu se promouvoir en des centres d'ordre supérieur ou moyen, c'est, en dernière analyse, largement en raison de leur potentiel fiscal supérieur par rapport aux autres communes de la région ou du pays. Dans l'intérêt des finances et de l'évolution économique générale du pays il faut continuer à inciter ces communes à fournir leurs efforts sans pour autant oublier de favoriser de nouvelles initiatives en la matière en veillant désormais strictement à un certain rééquilibrage territorial tel que préconisé dans le programme directeur d'aménagement du territoire.

Il importe d'éviter qu'à l'avenir la croissance économique et démographique locale contre toute logique intégrative d'un aménagement durable du territoire continue d'apparaître fréquemment comme la voie royale du développement communal.

Dans une réflexion de fond pour une réforme du « paysage » local il faut tenir compte de cet aspect crucial pour le pays. Aussi faut-il soumettre à une analyse critique les flux des aides promotionnelles aux communes, des flux qui devront agir dans le sens d'une adéquation entre les exigences d'un développement harmonieux, ordonné et intégratif du territoire et le financement des infrastructures communales. Il ne faut pas non plus oublier l'impact d'actions directes de l'Etat par l'implantation notamment de structures sociales, culturelles ou sportives étatiques dans une commune déterminée. Il s'agit donc de veiller à l'avenir à travers les aides promotionnelles en capital à ce que les communes orientent et investissent leurs revenus non affectés excédentaires dans des infrastructures répondant aux exigences d'un bon aménagement du territoire tel qu'explicité dans le concept IVL et visé à travers la nouvelle loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain sans cependant oublier la capacité de financement des charges récurrentes qui doit être garantie en toute circonstance. Dans ce contexte, la possibilité pour le gouvernement de recourir à des plans sectoriels notamment en matière de transports, de logements et de zones d'activités est un outil indispensable

pour faire face aux déficits structurels et pour contribuer aux grands rééquilibrages structurels des régions dont le développement territorial intégratif sera l'objet des plans directeurs régionaux.

II. Etat du débat politique

Le débat fut annoncé comme suit dans la déclaration gouvernementale du 12 août 1999 : « Le Gouvernement affirme son attachement aux principes de l'autonomie communale et de la subsidiarité. Ce Principe implique que chaque décision soit prise au niveau le plus efficace et le plus près du citoyen possible. –Dans cette optique le Gouvernement suscitera auprès du secteur communal une réflexion approfondie au sujet de la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes en vue d'une définition plus précise des missions confiées au secteur communal. Il définira les moyens nécessaires pour éviter tout dédoublement des attributions et toutes incohérences qui peuvent en résulter dans l'action du service public. – La répartition des compétences devra tenir compte du contexte institutionnel propre à l'organisation du secteur communal en veillant à ce que dans chaque domaine la responsabilité reste acquise au preneur de décision. Sur base de cette démarche et après discussion avec les représentants du secteur communal, le gouvernement entreprendra une analyse critique du système actuel du financement des communes comportant le cas échéant une adaptation du modèle de financement en vigueur. »

Un document publié par le Ministère de l'Intérieur le 22 février 2001 décrit en détail l'historique de nos institutions et l'état actuel des relations entre les structures publiques de même que la répartition actuelle des compétences entre les différents acteurs.

Les forces vives de la Nation ont été associées au débat. Les partis politiques et un grand nombre d'associations oeuvrant dans différents domaines concernés par la discussion ont communiqué leurs positions soit par écrit soit oralement devant la commission compétente de la Chambre des Députés.

Le 27 novembre 2003 eut lieu à la Chambre des Députés un débat d'orientation sur la répartition des compétences et des responsabilités entre l'Etat et les communes.

Dans la déclaration gouvernementale du 4 août 2004 il est précisé que le Gouvernement entamera les démarches nécessaires pour doter le pays d'un service public et de structures territoriales répondant aux défis du 21ième siècle. A cet effet il est prévu « d'élaborer un concept pour redéfinir la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, préparer une réforme territoriale répondant aux dispositions du programme directeur de l'aménagement du territoire et au concept IVL et de proposer une réorganisation des relations entre l'Etat et les communes. »

Dans sa séance du 9 décembre 2004 la Chambre des Députés a adopté par 38 voix contre 22 une résolution relative à l'institution d'une Commission spéciale chargée de mener un débat sur la structure administrative du pays. Dans le préambule de cette résolution sont rappelés :

- les débats parlementaires concernant l'institution d'une Convention pour l'avenir du Luxembourg ;
- les débats d'orientation concernant le logement, le développement durable, l'immigration ainsi que la future répartition des compétences entre l'Etat et les communes ;
- les rapports élaborés par les commissions parlementaires concernées en vue de ces débats ;
- les conclusions tirées à la tribune parlementaire à l'issue de ces débats, tant par les membres de la Chambre que par le Gouvernement ;
- la présentation en mars 2004 par le Ministre de l'Intérieur, responsable de l'Aménagement du territoire, du concept IVL, un document contenant des recommandations et orientations qui constituent autant d'éléments de réponse aux questions concernant l'aménagement du pays.

Le même préambule considère qu'un des principaux défis est la structure administrative du pays et qu'une réforme en profondeur de celle-ci devra constituer l'arrière-fond de la mise en œuvre des instruments existants en matière d'aménagement du territoire, notamment le programme directeur et l'IVL.

Aux termes de la résolution les travaux de la Commission débuteront au printemps 2005, après avoir pris connaissance des orientations fournies par le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du

territoire sur base de l'accord de coalition. Le Gouvernement sera associé aux travaux de la Commission spéciale. Seront également pris en considération les contributions des acteurs économiques et sociaux et des associations de la société civile.

La Commission est chargée de dégager, en étroite collaboration avec le ministère de l'Intérieur, les grandes lignes de la réforme territoriale pour moderniser les structures administratives du Luxembourg, et notamment le paysage communal et la définition des compétences communales. A la fin du mandat de la Commission, fixé à l'été de l'année 2006, sera organisé un débat parlementaire aboutissant au vote d'une motion comportant des conclusions précises quant aux mesures concrètes à mettre en œuvre.

C MESURES TERRITORIALES ET ADMINISTRATIVES À PRENDRE

I. Problématique

Au sein du système institutionnel luxembourgeois, les communes ont une position très particulière. Cet état des choses est surtout mis en évidence si on compare notre situation à celle des autres Etats-membres de l'Union européenne. En effet, en raison de l'absence d'autres sub-divisions institutionnelles, la commune jouit au Grand-Duché d'une importance politique largement plus étendue que celle accordée aux communautés locales dans les autres pays.

Cette importance se reflète avant tout à travers son élément le plus important, l'autonomie communale, bien ancrée dans notre Constitution et affirmée par la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par la loi du 18 mars 1987 après un vote unanime à la Chambre des Députés. L'autonomie communale est constituée essentiellement par des organes politiques indépendants, un système de finances propre et la faculté de gérer les intérêts locaux et de réglementer dans les limites concédées par le cadre constitutionnel et légal.

Ce cadre définit notamment la compétence générale des communes aux articles 107 de la Constitution et 28 de la loi communale. L'article 28 s'exprime comme suit: « Le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal … ». Les textes ne définissent pas l'intérêt communal et ne fournissent aucune liste exhaustive des affaires qui relèvent de la compétence des communes. Il est admis qu'il faut reconnaître à la commune une vocation générale à intervenir sur le fondement de la compétence du conseil communal à régler les affaires d'intérêt communal, indépendamment de toute attribution spécifique de compétence. Les affaires d'intérêt communal ne correspondent donc pas à des domaines d'activité déterminés; elles se caractérisent par le but d'intérêt général communal poursuivi par le conseil communal en décidant d'intervenir. L'intérêt communal se définit dans la plupart des cas de façon négative. Ainsi, ne sont pas d'intérêt communal les affaires qui ne sont pas d'intérêt public, ou qui sont d'intérêt privé, ou qui relèvent de la compétence de l'État, d'une autre commune, d'un établissement public ou de l'initiative privée. Il appartient donc, de cas en cas, à l'autorité communale elle-même de délimiter ses compétences en appréciant l'intérêt communal dans les circonstances données. Elle le fait sous le contrôle du juge de l'excès du pouvoir. En définitive, c'est donc à la jurisprudence qu'il reviendra dans la plupart des cas de dire ce qui est et ce qui n'est pas d'intérêt communal.

L'autonomie communale ancrée dans les textes serait néanmoins restée lettre morte dans les faits si les communes n'avaient pu se prévaloir ces derniers 25 ans d'une évolution très dynamique de leurs revenus (cf. tableau en annexe) dont les deux tiers (2/3) sont des revenus non affectés (cf. graphique). Ce n'est qu'en raison de l'importance des revenus non affectés des communes que l'autonomie locale a pu jouer son rôle (moteur) dans l'intérêt des populations locales et a permis aux communes de s'engager dans les domaines les plus divers. Le corollaire de cette grande autonomie est, bien évidemment, la responsabilité des communes pour les actions et missions entreprises.

Si l'on peut de façon théorique résumer les missions de la commune à la gestion du territoire et de la population d'un côté, et à l'organisation de services publics locaux performants de l'autre tout en distinguant entre missions obligatoires et facultatives, 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 quasi absolue rencontre aujourd'hui certaines difficultés et problèmes de cohérence lors de son application sur le terrain. Il est donc nécessaire de l'adapter par le biais d'une reconsidération des cadres légaux et opérationnels tout en maintenant la garantie de la sécurité juridique. L'autonomie des uns ne doit pas se réaliser au détriment des libertés des autres.

Si l'autonomie communale corroborée par l'importance des revenus non affectés des communes constitue l'élément moteur précieux pour l'évolution du pays et de la société luxembourgeoise en général il ne faut pas se cacher que les 118 communes du pays, grandes et petites, ne sont pas toutes placées à la même enseigne. Cette inégalité résulte notamment de différences importantes en moyens financiers à leur disposition qui eux sont le résultat soit de l'effectif de leur population, de

l'étendue de leur territoire ou encore de la présence sur leur territoire d'activités économiques plus ou moins importantes.

Les moyens d'action dont dispose par exemple la ville de Luxembourg en tant que commune ayant un très grand territoire, une population 3 fois plus importante que la 2e ville (commune) du pays et étant notamment le site d'activités économiques rapportant les 2/3 de l'Impôt Commercial Communal n'a de tous les points de vue plus rien à voir avec les moyens d'une petite commune se situant en bas de l'échelle. En regardant de plus près et sachant que les revenus des communes par habitant et par hectare ne varient que très peu d'une commune à l'autre, exceptées pour celles des communes gratifiées de l'ICC en raison de leur localisation stratégique et d'autres facteurs attractifs, les plus petites communes en bas de l'échelle n'arrivent plus à faire fonctionner par leurs propres moyens et en régie propre leurs missions élémentaires dont notamment le fonctionnement de l'enseignement préscolaire et primaire communal avec les services accessoires et indispensables pour la société moderne (p.ex. : structure d'accueil, restauration scolaire). Abstraction faite de la nécessité (même pour la ville de Luxembourg) de coopérer avec d'autres communes en matière d'approvisionnement en eau potable ou d'élimination de déchets, l'enseignement préscolaire et primaire sont par essence une mission locale à gérer par la population concernée. Or, il faut constater aujourd'hui que bon nombre de communes n'ont plus la masse critique pour subvenir de leurs propres moyens à cette mission élémentaire leur dévolue par la loi. Le fait que certaines petites communes se débrouillent au détriment d'autres missions et notamment en déviant des moyens financiers réservés pour le maintien des infrastructures (eaux, canalisations, rues, …) vers la mission de l'enseignement préscolaire et primaire ne change rien à ce constat fondamental et n'arrange pas les choses. Le principe de la subsidiarité qui voudrait que l'on organise le service le plus près de son utilisateur effectif est perverti par les entités concernées. Les petites communes ne sont plus capables de remplir elles-mêmes et toutes seules leurs rôles. Voilà pourquoi elles s'organisent dans des syndicats de communes même pour les objets élémentaires alors qu'un syndicat n'est de toute évidence pas l'instrument adéquat pour des petites collaborations.

Il importe de remédier à cette incapacité en adaptant, d'un côté, la liberté d'action résultant de l'autonomie communale, opérationnellement très inégale, aux nouvelles exigences intégratives, trans-communales et régionales du développement du pays et en redéfinissant, de l'autre côté, les missions communales en fonction de la taille des communes en s'appuyant sur le concept dynamique des centres de développement et d'attraction de l'aménagement du territoire.

II. Redéfinition des missions communales s'appuyant sur le concept des centres de développement et d'attraction de l'aménagement du territoire

Pour être en mesure d'offrir à ses habitants le service public de proximité adapté à notre société actuelle, une commune doit disposer de certaines infrastructures élémentaires et d'un encadrement minimal en personnel qualifié dont elle n'est cependant capable de se doter que si elle atteint une masse critique minimale et si elle dispose par conséquent des moyens financiers nécessaires. Or, dans notre système actuel, une commune de petite taille, qui n'a que quelques centaines d'habitants et qui n'a pas de possibilité d'augmenter ses ressources financières, n'est à même de garantir par ses propres moyens qu'un service très réduit à ses citoyens.

Les avantages indéniables d'entités communales d'une certaine taille ont été présentés dans un rapport récent sur la « Relation entre taille des collectivités locales et régionales et efficacité et économie de leur action » du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale du Conseil de l'Europe, publié en décembre 2001. Dans ce rapport il est constaté que toute commune, de quelque taille qu'elle soit, doit faire face à un certain nombre de coûts de fonctionnement essentiels (bâtiments communaux, personnel communal), qui pour les petites unités locales représente un fardeau important pour le budget communal, alors que leur poids est moins important dans le budget d'une grande commune. Certains des services de base ont un coût standard qui pèse lourdement dans la modeste économie d'une petite commune, même si ce coût est réduit au minimum. Les services administratifs nécessaires pour fournir les services publics peuvent être organisés plus efficacement quand la taille de la commune s'accroît.

La taille de la commune (en population et en territoire) est donc un élément déterminant pour influencer les capacités de gestion requises en vue de fournir efficacement les services au niveau local. Mais ce rapport entre la taille et les compétences et les capacités gestionnaires qui permettent de dispenser efficacement les services est complexe et se situe à des niveaux différents. Dans certains cas, la variation du degré d'efficacité est liée aux compétences et à la manière dont celles-ci sont ou non liées à la taille. Dans d'autres cas, la taille sera plus vraisemblablement liée aux ressources financières et cette situation pourrait au bout du compte améliorer l'efficacité de la prestation des services mais pas nécessairement leur efficience. Les moyens administratifs, autre facteur clé à analyser, sont non seulement liés à la taille de la commune mais également à d'autres caractéristiques comme le réseau de relations locales – régionales – nationales, le type de services envisagés, le caractère central de l'administration locale par rapport à son propre territoire. La relation entre les compétences de gestion et la taille des collectivités locales varie fortement en fonction du secteur de l'action des pouvoirs publics.

A l'échelle du Grand-Duché, l'on peut, en tenant compte de la réalité sur le terrain de même que des constats et orientations de l'aménagement du territoire en matière d'armature urbaine, distinguer trois niveaux de communes qui se caractérisent par une plus ou moins grande panoplie de services offerts sur le territoire communal.

Les missions que les communes d'un certain niveau devront être à même d'assumer en régie propre sont fonctionnellement liées à leurs moyens en personnel, en finances et en masse critique d'administrés, respectivement de clients (cf. C.II.1. missions obligatoires, niveau de base).

Parmi les trois niveaux de communes, le niveau de base est le plus important puisqu'il concerne à la fois la plupart des communes du pays et comporte les missions obligatoires indispensables à la concrétisation d'une autonomie communale digne du 21e siècle dans un système administratif et territorial qui restera fondamentalement dichotomique. Les deux autres niveaux sont identiques au premier en ce qui concerne la gestion du territoire et de la population, mais ils s'en distinguent par l'envergure des autres services prestés aux citoyens ainsi que par le degré de rareté plus élevé de ces services. L'offre de ces services au niveau communal est, comme on l'a déjà souligné, avant tout le résultat des moyens financiers dont disposaient et disposent encore aujourd'hui ces communes en principe en raison de leurs recettes fiscales (ICC) plus importantes par rapport à celles des communes limitrophes.

Comme ces services supplémentaires ne doivent plus au sens strict rester du ressort exclusivement de l'autonomie communale, mais doivent dépendre également du marché et de son régulateur spatial qu'est l'aménagement du territoire, les communes faisant partie de ces différents niveaux peuvent, en principe, continuer à se doter des services et équipements liés correspondants. Toutefois, l'Etat devra, par le biais des subventions ministérielles aux communes, veiller à l'équilibre de son armature urbaine en appliquant, notamment, le principe de la déconcentration concentrée. Il prendra en considération la masse critique d'usagers, le niveau hiérarchique dans l'armature urbaine de l'aménagement du territoire et le passé historico-culturel.

De ces réflexions fondamentales résulte que l'autonomie communale devra, à partir d'une base commune constituée des moyens et de la masse critique nécessaires pour subvenir efficacement aux missions élémentaires, évoluer en fonction de la place qu'occupe la commune dans la hiérarchie largement inspirée par l'aménagement du territoire et qu'il conviendra d'adapter périodiquement en fonction de l'inévitable développement que connaîtront les communes du pays. Ceci entraîne la nécessité de largement coupler les missions communales en régie propre au concept dynamique des centres d'attraction et de développement prévu par le programme directeur de l'aménagement du territoire et l'IVL.

1. Le niveau de base

Ce niveau englobe les missions communales obligatoires liées à la gestion du territoire et de la population, notamment l'enseignement préscolaire et primaire ainsi que l'éducation précoce et l'accueil parascolaire.

Bon nombre des communes actuelles ne sont pas à même de remplir ces missions notamment scolaires de manière efficace et qualitativement convenable en régie propre faute de masse critique et

de moyens financiers qui en résultent, si bien qu'il importe de prévoir un seuil critique de population que devrait atteindre toute commune pour s'acquitter correctement de ces obligations élémentaires

Une analyse de la composition du personnel et des services offerts actuellement dans les 118 communes luxembourgeoises permet de constater que ce sont les communes qui comptent au moins 3000 habitants qui peuvent être considérées comme constituant des unités viables. En effet, dans ces communes le personnel communal se compose, à côté du secrétaire et du receveur obligatoires, de personnel administratif supplémentaire et le service administratif est souvent doté d'un bureau de la population par exemple. C'est également dans ce type de communes que l'on trouve un service technique ayant à la tête un ingénieur technicien, alors que dans les plus petites communes on ne rencontre souvent que des artisans et des ouvriers. Ce sont finalement les communes de cette taille qui sont capables d'organiser seules leurs infrastructures scolaires sans être obligées de négliger leurs engagements dans l'organisation et l'entretien de leurs infrastructures de transport (eau, canalisation) et de circulation (voirie).

Le seuil de 3000 habitants a également été relevé par des études empiriques et des comparaisons avec des espaces similaires en Europe. Ce seuil est à moduler le cas échéant par un indice de rapport maximal taille/population de manière à tenir compte de la distinction fondamentale qui existe entre milieu plutôt rural et milieu plutôt urbain en termes de densité de population et de distances aux services (trajet et durée). Notons, qu'à l'heure actuelle (source STATEC 01/01/2005), 66 des 118 communes du pays comptent moins de 2000 habitants, 80 en comptent moins de 3000 et 86 moins de 3500. La majorité des communes du pays possèdent ainsi une taille démographique incontestablement inférieure à un tel seuil critique. Soulignons d'ailleurs qu'il y en a même 26 qui ont moins de 1000 habitants ce qui est tout simplement intenable dans l'optique d'une interprétation correcte de l'autonomie communale.

Ce manque flagrant de masse critique d'une importante partie des communes luxembourgeoises nécessite des mesures de réorganisation territoriale et administrative permettant de rendre aux territoires concernés une structure opérationnelle en tant que cellule administrative et démocratique autonome de base . Ces mesures seront présentées dans la partie III de ce chapitre.

2. Le niveau intermédiaire

Le niveau intermédiaire est constitué dans sa partie supérieure par les **centres de développement et d'attraction régionaux (CDA régionaux)** de l'aménagement du territoire et dans sa partie inférieure par des communes pour la plupart périurbaines auxquelles s'ajoutent quelques communes rurales **de plus de 3500 habitants**. Il est à noter que les communes susceptibles de devenir des CDA d'ordre régional dans le cadre du scénario « résidents » de l'IVL, se trouvent toutes dans cette partie inférieure, ce qui illustre bien que le niveau intermédiaire est sujet à de sensibles variations hiérarchico-fonctionnelles dans le temps.

Les communes qu'on peut qualifier de ***périurbaines*** se sont développées autour des principaux noyaux urbains du pays. De nos jours elles sont de plus en plus intégrées dans l'espace d'urbanisation foisonnant engendré par ces pôles majeurs d'attraction. Ces communes, au nombre d'une bonne quinzaine (Strassen, Bertrange, Walferdange, Steinsel, Lorentzweiler, Niederanven, Sandweiler, Sanem, Mondercange, Kayl, Rumelange, Bascharage, Hesperange, Schieren, Erpeldange et Bettendorf) qui ont entre 3500 et 13000 habitants, forment un ensemble problématique du fait qu'elles disposent pour la plupart des moyens financiers nécessaires pour assurer un large éventail de fonctions et services, mais qu'il manque une coopération suffisante avec les communes urbaines centrales dont l'attraction a pourtant contribué à leur développement.

Les ***CDA régionaux*** se distinguent des communes périurbaines non pas par leur taille démographique, mais par leur caractère généralement plus urbain largement lié au facteur historique. Les équipements et les services, publics et privés, destinés à couvrir les besoins courants, mais dépassant sensiblement le niveau quotidien, s'y concentrent. Ils prennent en charge des populations de plusieurs milliers d'habitants. Ils répondent aux besoins d'approvisionnement de base en biens et services de niveau régional et jouent un rôle-clé pour le maintien et l'essor de leurs aires périphériques.

Par conséquent, il importe d'attribuer aux territoires de ces communes des fonctions plus rares comme, entre autre, un centre sanitaire, des fonctions sociales plus élevées, une école d'enseignement post-primaire, une structure commerciale importante, de l'hôtellerie etc. Afin que les administrations de ces communes puissent encadrer 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 et un PAG capables de localement concrétiser la politique de déconcentration concentrée prônée sur le plan national.

En milieu urbain, les CDA régionaux remplissent souvent un rôle complémentaire par rapport au CDA d'ordre moyen le plus proche. En milieu rural, ils ont tout d'abord pour fonction de garantir aux populations locales un certain niveau en matière d'approvisionnement public et privé. Ce rôle stabilisateur des CDA doit être renforcé par leur développement, afin qu'ils se voient confirmés comme pôle de développement.

Les CDA régionaux retenus dans le programme directeur de l'aménagement du territoire sont Clervaux, Wiltz, Vianden, Redange, Mersch, Echternach, Steinfort, Junglinster, Grevenmacher, Differdange, Dudelange et Remich.

Mais la disparité de ces centres régionaux, en termes de localisation géographique, par rapport aux centres d'ordre supérieur et moyen, de degré d'équipements comme de poids démographique, appelle à mieux les différencier. En effet, certains centres régionaux remplissent partiellement des fonctions propres aux centres de développement et d'attraction d'ordre moyen : c'est le cas de Dudelange, Differdange, Grevenmacher et Wiltz. Il conviendra alors de stabiliser et de conforter ces centres dans leurs potentialités, pour autant que le potentiel d'attraction supplémentaire ainsi généré n'affaiblisse pas les CDA d'ordre moyen, mais permette de renforcer les complémentarités entre centres. Le développement des centres régionaux Clervaux, Vianden, Redange, Mersch, Echternach, Steinfort, Junglinster et Remich devra viser, tout particulièrement dans les régions à déficits structurels, à les rendre capables de remplir partiellement des fonctions de CDA d'ordre moyen. Cette approche concerne principalement l'amélioration de l'offre en services privés et publics et devrait être prioritairement appliquée aux centres régionaux situés à une distance élevée des CDA d'ordre supérieur et moyen.

3. Le niveau supérieur

Le niveau supérieur regroupe les **CDA d'ordre moyen et d'ordre supérieur** de l'aménagement du territoire. Il s'agit donc de communes dont les fonctions et services offerts sur le territoire vont du niveau supra-régional au niveau international en passant par le niveau national.

Les **centres de développement et d'attraction d'ordre moyen** sont constitués de centres urbains dotés d'équipements de bon niveau dans les domaines administratif, économique, social et culturel. Si leur degré d'équipement est moins complet et moins prestigieux que celui d'un CDA d'ordre supérieur, il permet cependant de satisfaire les besoins occasionnels d'une population de plusieurs dizaines de milliers d'habitants. Les CDA d'ordre moyen sont à relier efficacement au CDA d'ordre supérieur par des moyens de transport et de communication modernes et de bon niveau, notamment en ce qui concerne les transports publics. En plus des services des niveaux de base et intermédiaire, ces communes offrent des services assez rares comme des services judiciaires, des services sanitaires complets (un ou plusieurs hôpitaux, des médecins spécialistes, une ou plusieurs maisons de retraite et de soins,...), des établissements de formation générale, professionnelle, continue et de perfectionnement comme des lycées ou écoles professionnelles, un centre d'intervention régional, une palette riche et diversifiée d'équipements culturels (théâtre, conservatoire, cinéma, …), sportifs et de loisirs ou encore disposent d'un vrai service de développement urbain. Plus encore que pour les communes du niveau intermédiaire, ces communes nécessitent, pour encadrer ces fonctions et prestations, un staff comprenant des universitaires dans différentes spécialités, notamment des juristes, des économistes, des ingénieurs, des informaticiens, des architectes, des aménageurs-urbanistes.

La Ville d'Esch/Alzette et le bipôle urbain Ettelbruck-Diekirch, noyau urbain de la « Nordstad », ont été classés dans cette catégorie par le programme directeur de l'aménagement du territoire. Si la tendance actuelle de croissance se poursuit, on pourra prochainement y ajouter Dudelange et

Differdange. Il importe plus particulièrement de veiller à ce que ces centres soient à l'avenir efficacement reliés au CDA d'ordre supérieur

Les **centres de développement et d'attraction d'ordre supérieur** sont dotés d'équipements spécialisés de haut niveau et d'excellente qualité dans les domaines administratif, économique, social, culturel et politique. Les fonctions qu'ils exercent sont de ressort national, transnational, voire international. Les villes-centres qui correspondent à cette catégorie font généralement partie de vastes et puissantes agglomérations, dotées d'équipements répondant à des besoins hautement spécialisés dans les domaines de l'administration, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des finances, du commerce spécialisé, de la culture, des loisirs et des sports. Les CDA d'ordre supérieur et leurs agglomérations conditionnent la vie économique et socioculturelle d'un arrière-pays très vaste. Ils remplissent également les fonctions de nœud de transport et de communication de haut niveau.

A ce niveau, il n'y a évidemment que l'attractivité du territoire de la Ville de Luxembourg qui écrase de nos jours l'hiérarchie urbaine du pays et qui doit exercer l'ensemble des fonctions rares dont ne peuvent s'acquitter les autres communes.

En raison de leur attractivité, de l'importance, de l'étendue et de la complexité fonctionnelle de leur agglomération, les CDA d'ordre supérieur et moyen et les communes formant leur agglomération urbaine nécessitent une organisation territoriale intercommunale renforcée au niveau notamment de l'aménagement de leur territoire et des transports.

4. Le développement des communes

En raison de l'inévitable développement que connaîtront les communes du pays à l'avenir, il importe de définir les cadres de ce développement des communes aux différents niveaux hiérarchiques et d'établir les règles de passage d'un niveau à un autre.

Il est en effet indispensable que les communes puissent avoir des perspectives de développement à quelque niveau que ce soit. Néanmoins, ces perspectives doivent respecter les principes de l'aménagement du territoire et tenir compte notamment du système des lieux centraux. Ainsi, les communes rurales du niveau de base ne pourront que pas à pas, au gré d'évolutions générales du pays sur le long terme, franchir les paliers qui en feraient des centres de développement et d'attraction régionaux. En effet, ces communes, placées sous l'égide de la « Eigenentwicklung » par l'IVL, ne se verront pourvues que de fourchettes limitées de croissance démographique et économique avec un volume correspondant de surfaces à bâtir. Ainsi sera respecté l'objectif supérieur de la déconcentration concentrée.

Cependant, l'association en des communautés de communes et la fusion de communes qui seront abordées dans le chapitre III de cette partie C constitueront des moyens privilégiés pour permettre le cas échéant de remonter les échelons dans des limites raisonnables.

Il faudra dans le cadre du développement des communes veiller à éviter des chamboulements trop importants dans les échelons supérieurs pour lesquels une certaine stabilité est indispensable à l'aménagement général et régional du territoire. Cependant, afin de ne pas donner aux communes des niveaux supérieurs l'impression que leurs « acquis » sont définitifs et immuables, il importe de définir des échéances d'une vingtaine d'années au terme desquelles le système des lieux centraux sera réexaminé et le cas échéant adapté. Ce travail pourrait être confié au CSAT (conseil supérieur à l'aménagement du territoire) et au CIAT (comité interministériel de l'aménagement du territoire), en association avec les EPCR (établissements publics de coordination régionale) qui seront présentés au point C.III.7.

III. Réorganisation territoriale et administrative

1. Introduction

Les développements sous les parties A et B, voire C sont suffisamment éloquents pour montrer que l'organisation territoriale et les institutions administratives actuellement en place ne sont pas adaptées aux besoins de notre époque et qu'il faut repenser non seulement l'organisation de la commune, échelon administratif le plus proche du citoyen, mais aussi le futur rôle de proximité de l'Etat dans le cadre de la régionalisation de notre territoire tel qu'elle est envisagée par le programme directeur de l'aménagement du territoire.

Il faut se rendre à l'évidence que nombre de communes en raison de leur taille n'arrivent plus à assumer l'ensemble des missions obligatoires qui leur incombent dans la société moderne. Il importe dès lors de revoir les anciens modes d'organisation communale et d'en créer des nouveaux afin de permettre la prestation d'un service public local performant. La coopération intercommunale à l'intérieur des syndicats de communes est devenue dans les dernières décennies le moyen privilégié des communes pour assurer en association avec des communes partenaires des services qu'elles sont incapables de fournir de façon autonome. Elle apparaît aujourd'hui encore comme un moyen essentiel capable de répondre aux revendications de plus en plus fortes de la population en termes de qualité de vie ainsi qu'aux coûts toujours plus élevés des investissements publics. Dans le passé les communes se sont regroupées plus ou moins librement à géométrie variable dans l'unique optique de la production d'un bon et efficace service public. Or à l'avenir la coopération devra davantage tenir compte des régions d'aménagement du territoire en tant qu'espaces de collaboration intercommunale.

Si une politique favorable au regroupement des collectivités locales a prévalu en Europe dans les années 1960 – 1970, ces approches furent contestées en faveur des petites collectivités dans les années 1980. C'est dans les années 1990 dans la perspective de l'élargissement de l'UE et de la mondialisation que les arguments en faveur de collectivités plus grandes ont regagné en intérêt et qu'un processus de refonte a été mené dans la plupart des Etats européens avec une intensité toutefois variable. La coopération intercommunale ne devra à l'avenir 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 : la fusion de communes.

A côté des collectivités locales, l'Etat doit aussi songer à réorganiser ses propres services publics en considération des futures régions d'aménagement du territoire en tant qu'espaces de déconcentration de ses administrations et services dans l'esprit d'une meilleure qualité des prestations offertes tant aux citoyens qu'aux communes. La région sera le lieu de rencontre entre l'Etat, les communes et le citoyen, ce qui s'exprimera notamment à travers la coordination à la fois verticale et horizontale indispensable à un aménagement et développement régional durable. Le rapprochement de l'administration centrale du citoyen ainsi que sa représentation locale dans la personne d'un haut fonctionnaire, successeur de l'actuel commissaire de district dont les fonctions seront redéfinies, conduiront à une meilleure lisibilité des structures administratives.

2. Vers une redéfinition de l'intercommunalité

L'intercommunalité consiste dans une politique de regroupement tendant à organiser et à rationaliser entre deux ou plusieurs communes, sous des formes diverses, les moyens de résoudre les problèmes qui leur sont communs. Elle suppose que les communes concernées coopèrent entre elles, qu'elles continuent d'exister en tant que telles et que les tâches exécutées dans ce cadre ne soient pas transférées à l'Etat. Elle peut revêtir plusieurs formes : volontaire, encouragée par l'Etat ou obligatoire, institutionnelle ou non, plus ou moins intégrée et structurée.

Une étude comparative de la coopération intercommunale en France, en Suisse, en Finlande, en Suède, en Autriche et en Allemagne montre l'insuffisance de moyens financiers des villes et communes parallèlement à une augmentation de leurs missions ainsi qu'un besoin de réforme administrative. L'intercommunalité y est largement ressentie comme le moyen de remédier aux déficiences du système actuel. Il résulte en effet de sondages effectués auprès des milieux concernés dans les pays mentionnés plus haut que la collaboration intercommunale :

- est acceptée comme une nécessité : il faut remédier à l'hétérogénéité et aux inégalités dans le paysage communal par la création de structures administratives homogènes à masse critique suffisante en renforçant les coopérations intercommunales et en recourant aux fusions de communes ;
- est préférée à l'outsourcing, au public private partnership et aux privatisations. Les communes manifestent ainsi leur volonté de fournir un service public autonome ;
- doit avoir pour finalités : la consolidation des budgets, la participation des citoyens, l'amélioration des services aux citoyens, l'optimisation des structures et des procédures administratives ;
- doit être adaptée aux niveaux urbain et rural, privilégier les domaines de l'aménagement du territoire et du développement, de la création et de la gestion d'infrastructures, de la fourniture de services de nature publique et privée ;
- avoir recours à des formes variées (formelles, informelles, institutionnalisées ou non, de droit public et privé, définitives telles que fusions);
- est pratiquée aujourd'hui principalement dans les secteurs de l'enlèvement et du traitement des déchets, de l'épuration des eaux usées, de l'eau potable, de l'enseignement primaire, de l'éducation musicale, des services d'aide sociale, des transports publics et de l'administration (Verwaltungsgemeinschaften).

La coopération intercommunale permet :

- une utilisation plus rationnelle des ressources financières et humaines surtout par les communes de taille réduite ou moyenne ;
- un meilleur positionnement politique et concurrentiel par la création d'une certaine masse critique ;
- l'amélioration à la fois qualitative et quantitative du service au citoyen ;
- la création d'effets de synergie.

La coopération intercommunale doit reposer sur une véritable volonté de coopération de la part des autorités communales, la participation des agents communaux, un besoin réel des communes, des intérêts communs aux associés, la production d'une valeur ajoutée dans le chef des communes, un cadre juridique approprié tenant compte du caractère volontaire et un soutien politique de la part des autorités centrales.

L'intercommunalité est la réponse aux exigences de plus en plus fortes de nos concitoyens, ainsi qu'un moyen adéquat pour respecter des normes juridiques internationales, européennes et nationales en constante évolution. Elle offre la possibilité d'assurer un dynamisme sans lequel la survie des communes ne serait plus assurée en leur permettant de dégager des marges d'investissement. Elle assure la qualité de la décision locale, elle apporte une réponse institutionnelle aux besoins d'organisation des territoires géographiques et historiques.

L'Etat a l'obligation de garantir, dans la mesure du possible, un développement plus homogène de son territoire notamment en encourageant l'intercommunalité dans de nouvelles structures de coopération. Ces structures sont susceptibles de contribuer à baisser et à mieux orienter la dépense publique. La politique en faveur de la coopération locale doit dès lors devenir une mission constitutionnelle pour l'Etat. La Constitution doit poser les principes élémentaires de la collaboration intercommunale, laissant le soin au législateur de prendre les mesures d'exécution requises. L'Etat pourra mener une politique conséquente d'encouragement à la collaboration intercommunale dans la mesure où les projets issus d'une coopération intercommunale atteignent plus souvent la « masse critique ». Deux types de collaboration encouragée sont possibles. D'une part, l'Etat peut allouer des aides financières sous forme de supplément de subventions aux communes qui collaborent (collaboration incitée) ; d'autre part, il peut subordonner le principe même d'un subventionnement à l'existence d'une collaboration (collaboration exigée).

La future coopération intercommunale se fera dans le respect des principes et objectifs de l'aménagement du territoire. Elle aura lieu, à côté des syndicats de communes dont le nombre sera réduit, dans des nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), à savoir dans des communautés de communes ou des communautés urbaines selon qu'on se trouve en milieu rural ou urbain.

3. Intégration du concept d'établissements publics de coopération intercommunale en droit interne

Depuis plusieurs années l'organisation territoriale subit des mutations profondes dans de nombreux Etats européens. De nouveaux modes d'organisation locale se construisent pour gagner en efficacité.

Le mouvement vers une intercommunalité renforcée que l'on observe dans les pays voisins rejoint les aspirations de l'Etat du Grand-Duché et des communes d'optimiser l'action publique. Il s'agit de trouver les instruments juridiques et administratifs permettant de réaliser l'objectif commun de l'égalité des chances entre les territoires, du développement territorial durable et de l'exercice de la démocratie, dans un souci d'efficacité et de cohérence.

L'intercommunalité se révèle être un atout en termes d'efficacité car elle fournit une réponse appropriée à la question de la taille critique pour les projets et de l'incontournable mise en commun des moyens. La réalisation des objectifs de l'intercommunalité requiert la mise en place d'instruments adaptés aux objectifs fixés et aux exigences concrètes des services publics à opérer.

A ce titre, on peut citer l'exemple français des « établissements publics de coopération intercommunale » (EPCI) qui sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ». Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales.

Sur le plan formel, les EPCI sont des accords de divers types passés entre communes, dans le but soit de réaliser des économies d'échelle pour un service, soit de développer ensemble des projets sur des thématiques choisies.

L'intercommunalité permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public, (EP), soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme.

À la différence des communes, les structures intercommunales n'ont que des compétences limitées (principe de spécialité). Les communes leur **transfèrent les attributions nécessaires à l'exercice de leurs missions** et elles se trouvent investies, à leur place, des pouvoirs de décision et d'exécution (principe d'exclusivité).

On distingue deux types d'intercommunalité *:*

- la forme souple ou associative (dite sans fiscalité propre), financée par les contributions des communes qui en sont membres. Elle leur permet de gérer ensemble des activités ou des services publics ;
- la forme approfondie ou fédérative (dite à fiscalité propre), caractérisée par l'existence de compétences obligatoires et par une fiscalité propre.

En France (après l'expérience peu concluante de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République) la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a réorganisé l'architecture intercommunale qui repose désormais sur trois catégories d'établissements publics à fiscalité propre, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes.

Il n'est évidemment pas dans l'objet du présent projet de réforme de transposer purement et simplement dans le paysage luxembourgeois un système appliqué à l'étranger. Les seules différences quantitatives rendraient l'exercice illusoire.

Il est toutefois possible de s'inspirer des solutions techniques et des expériences pratiques de ces établissements pour proposer à nos communes un éventail plus vaste d'instruments de réalisation de leurs objectifs d'intercommunalité.

4. Les syndicats de communes

Le seul véhicule juridique de coopération entre communes au Luxembourg est à l'heure actuelle le syndicat de communes tel que régi par la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes. Lorsqu'il avait déposé le projet de l'actuelle loi concernant les syndicats de communes, le Gouvernement avait exprimé sa volonté de « mettre à la disposition des communes un instrument de collaboration remanié en fonction des expériences pratiques de la (précédente) décennie » en se référant à l'incontestée « nécessité absolue des communes de s'associer en vue de gérer en commun des objets d'intérêt communal ».

Il avait également souligné que « d'aucuns ont cependant recherché d'autres voies de collaboration » mais que « convaincu que la longue tradition des syndicats de communes a, en dépit de certains points de discussions, fait ses preuves tout au long de son existence le Gouvernement s'est décidé à maintenir le système de base quitte à l'améliorer en assouplissant les moyens de financement et en élargissant le droit à l'information des différents intervenants. ». L'heure d'un nouveau bilan étant arrivée, certaines constatations s'imposent.

Tout d'abord, il est évident que la situation monopolistique du syndicat de communes comme instrument juridique de l'intercommunalité –et qui dès lors ne laisse aucune alternative aux communes pour réaliser leurs projets de coopération intercommunale– n'est pas sans poser des problèmes de praticabilité. Si les mérites du syndicat de communes sont indéniables, il y a lieu de constater toutefois que son régime juridique comporte des exigences substantielles et requiert des structures dont la lourdeur est souvent disproportionnée par rapport aux objets limités poursuivis dans nombre de cas (p. ex. écoles et piscines intercommunales, équipements sportifs et culturels gérés par 2 ou 3 communes).[3]

Certes, la loi confère le caractère d'établissement public aux syndicats de communes. Comme le précise Pierre Majerus, „Les établissements publics des communes sont des services communaux, dotés de la personnalité juridique et jouissant, en raison de leur caractère spécial, d'une certaine autonomie, sous la surveillance des communes et la tutelle administrative du Gouvernement" (L'Etat luxembourgeois, éd.1990, p. 352).

Cependant, étant donné que ses règles de fonctionnement sont strictement arrimées à celles régissant les communes, la gestion du moindre complexe sportif ou de la plus petite station d'épuration requiert des structures surdimensionnées par rapport au but poursuivi, ce qui, à l'évidence, est contraire aux objectifs d'une bonne utilisation des ressources publiques.

En effet, la conséquence de l'état actuel des choses est une inflation considérable de syndicats dans notre pays avec, à la clé, de sérieux problèmes de fonctionnement des structures tant administratives (notamment au niveau du secrétariat et de la recette) que politiques (nombre de comités et bureaux à pourvoir avec des élus communaux).

Un des buts poursuivis par le présent projet de réforme est de restreindre le recours au syndicat de communes en faveur de syndicats d'envergure régionale, supra-régionale, voire nationale et, le cas échéant, à vocation multiple.

Il semble donc impérieux, dans l'intérêt d'un développement efficace et efficient de l'intercommunalité au Luxembourg, que la loi dote le secteur communal d'instruments légaux adaptés aux défis nouveaux de l'administration décentrale.

Pour ce qui est des syndicats à objet limité ou à étendue géographique restreinte, il conviendra d'offrir aux communes des alternatives par la possibilité de création de communautés de communes et de communautés urbaines (cf. III.5 ci-dessous). Le recours à ces structures mieux adaptées et moins lourdes doit amener à terme la disparition des syndicats constitués d'un petit nombre de communes.

---

[3] Il est à relever que nombre de communes, pour contourner ces lourdeurs administratives, essaient de recourir à des asbl, ce qui, d'un point de vue juridique, est hautement contestable. Cet état des choses renforce le constat de la nécessité de structures alternatives fondées en droit

Il peut être intéressant de citer à cet endroit l'avis du Conseil d'Etat du 9 février 1999 à propos du projet de loi concernant les syndicats de communes (doc. parl. N°s 4138[3], 4139[2] et 3655[2]) : *« Aussi le Conseil d'Etat peut-il se rallier à la position du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire qui, dans son avis du 21 décembre 1993, précise entre autres que* „Il faut avouer que le Luxembourg, vu l'exiguïté de son territoire, se prête mal à l'accueil de nouvelles structures supplémentaires comme celles des communautés urbaines, car il est évident que la dualité des structures syndicats/communautés urbaines deviendra acquise. La seule création de communautés urbaines ne permettra pas de remplacer d'éventuels syndicats existant actuellement. Prenons l'exemple des communes du sud du pays. Certaines communes se sont regroupées en vue d'un meilleur approvisionnement en eau et en énergie ou pour prendre en mains les transports en commun. L'on s'aperçoit rapidement que la prise en charge de problèmes comme ceux énumérés ci avant, auxquels il faut encore ajouter celui du traitement des déchets, dépasse largement le cadre purement communal, voire celui d'une communauté urbaine. En plus, il y a lieu de s'interroger si la création de communautés urbaines n'allongera pas inutilement la voie administrative entre l'Etat et les communes. Une concurrence entre autorités intermédiaires risquera de s'installer aux dépens de l'administré“ *(cf. doc. parl. N° 3655[1], sess. ord. 1993-1994). »*

Or, cette vision des choses doit être atténuée compte tenu des exigences de la nouvelle loi sur les syndicats de communes. Le foisonnement de syndicats en raison des besoins, les difficultés liées à leur gestion, le souhait d'une plus large autonomie des communes, l'exigence d'une plus grande proximité des services publics avec les usagers ainsi que d'une gestion plus efficace de ces services sont des faits qui requièrent de nouvelles structures de coopération intercommunale moins lourdes.

Il serait fatal pour l'Etat que de prêcher l'intercommunalité tout en privant les communes des structures et instruments juridiques appropriés. Les sempiternels renvois à l'exiguïté de notre territoire n'y changeront rien ; ce n'est pas parce qu'un Etat est petit qu'il doit somnoler dans l'inaction et refuser de se doter de structures adaptées aux exigences du XXIème siècle.

D'ailleurs, il est intéressant de rappeler les observations formulées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 21 mars 2000 à propos du projet de loi concernant les syndicats de communes (doc. parl. N°s 4138[7] et 4139[6]) : *« La réforme de la loi modifiée du 14 février 1900 concernant la création des syndicats de communes doit avoir pour objet principal de doter les associations de communes de structures autonomes, capables de relever sur le plan intercommunal ou régional les défis de notre époque*. (...) *Ce but est loin d'être acquis. En effet, le Conseil d'Etat craint que l'organisation, le fonctionnement et la direction du syndicat de communes, projetés par les dispositions amendées sous avis, ne constituent un véritable carcan, un cadre trop rigide pour être à même de relever ces défis. Il semble au contraire, que les auteurs, forts de certaines expériences ponctuelles du passé, aient opté pour une mise à jour des dispositions datant du début du vingtième siècle, mise à jour destinée aux élus locaux siégeant au sein des comités des syndicats de communes. »*

La crainte exprimée par la Haute Corporation n'était pas infondée. Toutefois, la solution aux difficultés mentionnées dans son avis semble moins résider dans un nouveau remaniement de la législation relative aux syndicats de communes que dans la création de structures alternatives.

Il convient d'observer, en effet, que les syndicats de communes ont pour seule mission la prestation de services au profit de leurs communes membres et que celles-ci ne sont pas en mesure de produire en régie propre. Il s'agit donc d'une simple externalisation d'une mission de service public n'impliquant aucune délégation de compétence. Cet état de choses explique le carcan réglementaire qui entoure le fonctionnement des syndicats de communes alors qu'il s'agit de sauvegarder les droits de chacune de ses communes membres.

A l'opposée, les nouvelles formes d'EPCI que le présent projet de réforme propose d'introduire (v. infra) bénéficieront d'une délégation de compétence par les communes membres leur permettant de fonctionner avec un degré d'autonomie renforcé et des moyens d'action plus efficaces.

Quant aux syndicats de communes, il s'agira de limiter leur rôle à la réalisation d'objets régionaux et supra-régionaux, y compris la coopération intercommunale transfrontalière au sens de la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (signée à Madrid le 21 mai 1980), de la convention Benelux (signée à Bruxelles le 12 septembre 1986) et de l'Accord de Karlsruhe (signé le 23 janvier 1996) sur le même objet.

5. *Création de nouvelles catégories d'établissements publics de coopération intercommunale*

5.1. La communauté de communes, moyen obligatoire ou facultatif de coopération intercommunale

La communauté de communes est une création des premières lois françaises de décentralisation datant de 1992, destinée à devenir le moyen privilégié de coopération intercommunale dans le milieu rural. A l'époque des insuffisances apparaissaient dans la prestation du service public local. Elles étaient dues essentiellement à l'émiettement du paysage communal. La coopération communale était ressentie comme remède à cette situation. Pour relancer la coopération intercommunale sa philosophie devait changer : avec les nouvelles communautés de communes il s'agissait de développer un nouveau type de coopération fondé non seulement sur la gestion de services publics (distribution d'eau potable, gestion des déchets ménagers, etc.), mais sur le développement économique et l'aménagement de l'espace. L'esprit de la coopération intercommunale allait en direction d'une intercommunalité plus intégrée et mieux structurée sans pour autant entraîner la suppression des communes.

Au Grand-Duché de Luxembourg 80 communes comptent moins de 3.000 habitants. Parfois celles-ci constituent des entités difficilement viables, souvent elles n'arrivent que péniblement à assurer un service correspondant au niveau de base tel que défini ci-dessus (v. C.II.1.). A l'avenir ces communes se retrouveront démunies devant les aspirations grandissantes de la population locale. Par contre les communes disposant d'une masse critique suffisante, sont capables d'offrir une panoplie de services élargie à leurs citoyens. Pour remédier aux déficiences et aux inégalités résultant de la dispersion actuelle du paysage local, les communes de moins de trois mille habitants s'engageront obligatoirement dans une collaboration intercommunale plus intense par le regroupement en communautés de communes, créant ainsi des espaces de solidarité. La communauté de communes peut aussi constituer un moyen facultatif de coopération intercommunale auquel peuvent recourir des communes plus grandes, sans que la population totale ne puisse excéder le seuil de dix mille habitants au-delà duquel il y a lieu d'envisager la création d'une communauté urbaine.

La création de communautés de communes maintient l'existence des communes membres, néanmoins il existe un lien entre la collaboration intercommunale et les fusions. La communauté de communes constitue non seulement un cadre de coopération privilégié, plus intense et mieux structuré que les formes existantes, mais elle est aussi censée remplir une fonction supplémentaire consistant dans le développement de liens forts entre communes associées, susceptibles de déboucher sur une éventuelle fusion volontaire. En effet la pratique montre que généralement les communes engagées dans des collaborations étroites sont plus enclines à fusionner. Les fusions des communes de Bastendorf et de Fouhren ainsi que de Kautenbach et de Wilwerwiltz qui prendront effet le 1er janvier 2006 résultent d'une collaboration étroite dans les domaines de l'enseignement, du sport et des loisirs. Dans cet ordre d'idées il ne faut pas que la création d'une communauté de communes soit motivée par des seules préoccupations d'ordre économique. Dans ce cas elles risquent de rester une fin en soi et pourraient même constituer des entraves aux fusions de communes.

Des établissements publics de coopération régionale mixtes Etat-communes pourraient veiller à ce que les collaborations entamées soient conçues comme un processus dynamique et évolutif, développant des liens forts entre les communes susceptibles de faciliter d'éventuelles fusions volontaires (voir aussi sous C.III.7).

5.2. La communauté urbaine, moyen obligatoire de coopération intercommunale

La communauté urbaine a été introduite en France en 1966. C'est une tentative pour regrouper les agglomérations urbaines dans une structure nouvelle. Le but recherché de la communauté urbaine est de créer au-dessus des communes d'une agglomération une entité forte à compétences multiples et dotée d'un certain niveau d'autonomie en matière de finances, de personnel et de patrimoine tout en maintenant l'existence des communes. Il s'agit de rompre avec la collaboration ponctuelle au profit de la création d'une superstructure de gestion pluri-communale afin d'aboutir comme pour la communauté de communes à une coopération plus intense et mieux structurée, censée créer des

effets de synergie entre des communes regroupées en milieu urbain. Dès lors une fusion des communes composant la communauté urbaine serait insensée.

Il faut encore délimiter les agglomérations urbaines luxembourgeoises adaptées à la création d'une communauté urbaine.

Une agglomération urbaine fonctionnelle est un secteur pluri-communal d'urbanisation continue comprenant habitations, activités et infrastructures à caractère urbain, présentant une certaine unité sur le plan fonctionnel et relationnel, qui se distingue collectivement d'un environnement nettement moins dense, et dont les limites sont des limites d'urbanisation qui ne se superposent pas forcément avec des limites administratives. Une agglomération urbaine fonctionnelle correspond à des unités urbaines dont le développement harmonieux nécessite une coordination à l'intérieur d'un projet d'aménagement intercommunal.

Cette définition fonctionnelle, générale peut être enrichie par des critères quantitatifs tels ceux contenus dans le premier Programme Directeur de l'aménagement du territoire, adaptés, bien entendu, à la situation actuelle.

Ainsi, une agglomération urbaine est formée par un ensemble de communes répondant aux critères spatio-fonctionnels quantitatifs et qualitatifs suivants :

- ensemble pluri-communal d'urbanisation quasi-continue (espacement de 300 m au maximum) comprenant habitations, activités et infrastructures à caractère urbain, présentant une certaine unité sur le plan fonctionnel et relationnel, qui se distingue collectivement d'un environnement nettement moins dense,
- tendance à la croissance qui va dans le sens d'un seul bloc urbain,
- population totale qui dépasse 20 000 habitants,
- localité majeure (ville noyau) ayant au moins 10 000 habitants,
- densité de population proche de 800 habitants/km^2,
- pourcentage de population vivant de l'agriculture inférieur à 1,5%.

Partant des critères contenus dans ces définitions, il est possible de délimiter objectivement les agglomérations urbaines fonctionnelles du pays. Toutefois, pour des raisons opérationnelles liées aux caractéristiques légales et fonctionnelles des communautés de communes et des communautés urbaines, il est nécessaire d'élargir la délimitation à l'ensemble du territoire des communes dont une ou plusieurs localités font partie des agglomérations ainsi déterminées.

Procédant de la sorte, trois agglomérations se distinguent clairement à l'intérieur du Grand-Duché non seulement en raison de leur importance en termes absolus, mais aussi en raison de leur importance stratégique et structurante pour l'aménagement du territoire national. Il s'agit de l'agglomération de Luxembourg, de celle d'Esch-sur-Alzette et de l'agglomération de la Nordstad.

Pour ces trois agglomérations, il sera à l'avenir impératif d'intensifier très sensiblement la collaboration intercommunale (voir attributions au point 5.3.b ci-après) afin d'éviter des développements inconsidérés qui, résultant de réflexions trop souvent nombrilistes et unilatérales, s'avéreraient contreproductifs dans les territoires respectifs de leurs communes au vu des effets secondaires négatifs induits et ceci non seulement pour ces communes, mais aussi pour toute la région, voire pour l'ensemble du pays, comme on peut le constater trop fréquemment à l'heure actuelle.

Voilà pourquoi, il convient d'instaurer obligatoirement des communautés urbaines pour l'ensemble des communes que comporte chacune de ces trois agglomérations.

5.3. Le régime juridique des nouveaux EPCI

a) Définition, généralités

Les EPCI sont des établissements publics dotés de la personnalité juridique, investis d'attributions propres, possédant un patrimoine et agissant par leurs organes propres. Ils réunissent des communes qui recouvrent un territoire cohérent, en principe sans enclave dans un espace de solidarité sans les faire disparaître.

b) Création

Les communes devront à l'avenir toutes atteindre le niveau de base prédéfini au point II.1. Pour y parvenir elles doivent se regrouper avec une ou plusieurs communes voisines, que ce soit par voie de fusion ou par voie d'une association en communauté de communes.

Le choix entre les deux moyens est laissé à l'initiative des communes intéressées. Quelle que soit l'option retenue, le regroupement se fera selon des règles légales prédéfinies tout en faisant intervenir les communes participantes et éventuellement les populations concernées par voie de référendum.

Les règles de création des EPCI prescriront soit l'unanimité des communes participantes, soit des majorités qualifiées faisant intervenir le nombre de communes et l'importance de la population. Seront également définis les mécanismes financiers accompagnant la création de communautés de communes. Vu que la communauté de communes sera l'instrument de coopération intercommunale en milieu rural, elle ne devra pas représenter une population supérieure à un seuil de dix mille habitants.

La création de communautés urbaines sera obligatoire. Elle résultera d'une loi et concernera dans un premier temps les agglomérations de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette et de la Nordstad. Il y aura lieu de respecter les critères prédéfinis, notamment les seuils minima quant à la population de la ville centre et quant à la population totale que les communautés urbaines sont censées regrouper.

c) Attributions

Les EPCI se verront attribuer des compétences obligatoires directement par la loi, des compétences obligatoires alternatives et des compétences facultatives par voie de transfert de la part des communes. Il s'agit pour la plupart de missions qui ont de par leur nature vocation à dépasser le cadre communal.

Afin d'ouvrir des perspectives nouvelles à la coopération intercommunale, tout en conférant une certaine liberté de choix en faveur des communes, les compétences des communautés de communes pourraient se répartir en trois blocs :

- un bloc de compétences obligatoires attribuées par la loi que les communautés de communes devraient exercer de plein droit, aux lieu et place des communes. Il s'agit de l'aménagement de l'espace avec transfert des services techniques correspondants et de la gestion de zones d'activités économiques ;

- un bloc de deux compétences obligatoires au moins à exercer dans les mêmes conditions et à choisir par les communes parmi une liste de quatre compétences établie par la loi. Il s'agit de la création et de la gestion des infrastructures et de l'organisation scolaires et périscolaires, de la création et de la gestion des infrastructures sportives, de la gestion de la voirie ainsi que de la gestion des réseaux ;

- un bloc de compétences facultatives attribuées par les organes délibérants des communes membres suivant une procédure à déterminer par la loi.

Dans le même souci et en tenant compte des spécificités des communautés urbaines leurs compétences pourraient se répartir en deux blocs :

- un bloc de compétences obligatoires attribuées par la loi que les communautés urbaines devraient exercer de plein droit, aux lieu et place des communes. Il s'agit de l'aménagement de l'espace au niveau de l'établissement des PAG avec transfert du service technique correspondant, de la gestion des zones d'activités économiques, de la création et de la gestion d'infrastructures et d'équipements d'importance régionale ainsi que des transports en commun ;

- un bloc de compétences facultatives attribuées par les communes membres.

d) Organisation

L'organisation et le fonctionnement des EPCI sont calqués sur le modèle des communes. Ils comprennent un organe délibérant et un organe exécutif.

L'organe délibérant, le « conseil de communauté », administre la communauté. Il est composé de délégués provenant des communes membres, dont la désignation, la fixation du nombre de sièges ainsi que leur répartition par commune devraient être abandonnés à l'accord amiable des communes selon un mode à définir par la loi mais veillant à éviter la formation de conseils pléthoriques tels qu'ils existent actuellement au niveau de certains syndicats de communes. Chaque commune devrait disposer d'un siège au moins au conseil de communauté, aucune commune ne devrait disposer de la majorité des sièges, le nombre total des sièges du conseil de communauté devrait être enfermé dans des limites raisonnables.

L'organe exécutif, aussi un organe délibérant, émane de l'organe souverain. Il est comparable au bureau du syndicat de communes. Ce « bureau » est composé d'un président, d'un ou de plusieurs vice-présidents et de membres. Le nombre de sièges devrait être limité par la loi. Le bureau est doté de pouvoirs propres, il exécute les décisions du conseil de communauté et représente l'EPCI.

Le conseil de communauté peut s'adjoindre des organes consultatifs. Il peut être utile de créer un nouvel organe consultatif obligatoire regroupant les bourgmestres des communes participantes.

L'EPCI pourra engager le personnel nécessaire à l'exercice de ses attributions suivant des modalités à fixer par la loi qui pourrait prévoir qu'accessoirement les agents de l'administration communautaire se voient confier le remplacement d'absences ou de congés du personnel des communes membres.

e) Ressources

Le système de financement des EPCI est à définir par la loi. Il comprendra trois volets :

- l'autonomie tarifaire c.-à-d. la compétence de fixer et de percevoir des redevances pour l'accomplissement des services effectués dans le cadre de leurs attributions ;
- les contributions à percevoir sur les communes ;
- l'éligibilité aux subventions étatiques et communautaires en relation avec leurs attributions.

Les EPCI n'auront pas de fiscalité propre de sorte qu'ils ne pourront pas lever des impôts parallèlement aux impôts communaux.

f) Durée

Les EPCI ont en principe une vocation permanente, ils sont créés sans limitation de durée et leur dissolution ne peut être prononcée que par une loi spéciale qui règlera les modalités de la liquidation, tels que le transfert de biens, des droits et des obligations.

5.4. Les apports des nouveaux EPCI par rapport au système actuel

Malgré les ressemblances au niveau de l'organisation et du fonctionnement de la structure communautaire il existe une différence fondamentale entre les nouveaux EPCI et le syndicat de communes reposant sur la valeur ajoutée que les EPCI sont susceptibles d'apporter à la coopération intercommunale, en effet :

- ils permettent un changement de perspective en matière d'intercommunalité, à orienter plus nettement vers le développement économique et à percevoir comme une réponse possible aux problèmes de gestion, d'organisation et d'aménagement du territoire ;

- ils favorisent une coopération intercommunale stable dans la mesure où le retrait d'une commune de l'EPCI n'est pas admis, contrairement au syndicat de communes où le retrait d'une commune, selon les cas, peut compromettre l'existence de celui-ci ;

- ils permettent une coopération intercommunale plus cohérente par des regroupements territorialement plus homogènes oeuvrant à l'intérieur d'un espace de solidarité ;

- ils offrent un mode de coopération plus intégré, destiné à créer des liens forts entre les communes regroupées qui de surcroît, dans le cas de la communauté de communes, sont susceptibles de déboucher sur une éventuelle fusion volontaire des communes membres ;

- ils bénéficient d'un véritable transfert de compétences en faveur de la structure communautaire de sorte qu'ils acquièrent une véritable autonomie, une capacité propre à initier des projets dans l'intérêt de la communauté ;

- ils mettent un frein au foisonnement de syndicats créés ad hoc, chaque commune ne sera membre que d'une seule communauté ;

- ils constituent un mode de coopération dynamique, évolutif et flexible.

5.5. Le positionnement des « parcs naturels » dans la nouvelle organisation territoriale et administrative

Les parcs naturels constituent de nos jours déjà une structure supracommunale d'intérêt régional. Voilà pourquoi, il importera de les repositionner dans le cadre de la création des nouvelles catégories d'établissements publics de coopération intercommunale et de coordination régionale (voir point 7 ci-après).

Etant donné les attributions et missions obligatoires et facultatives des communautés de communes, un recentrage des activités des parcs sur leurs missions spécifiques (principe de spécialité) dans le respect des prérogatives des communautés de communes (principe d'exclusivité) sera nécessaire.

Ces adaptations devront également tenir compte des planifications régionales et pourront être coordonnées par les établissements publics de coordination régionale des régions en question.

6. Fusions de communes

La fusion de communes est la forme la plus accomplie de la collaboration entre deux ou plusieurs communes. Il s'agit de la réunion de deux ou plusieurs communes en une nouvelle commune dans laquelle se fondent les anciennes communes

6.1. La taille des communes

Le point de départ des débats sur les fusions sont généralement des conjectures sur la taille optimale d'une commune. La littérature économique soutient majoritairement que le nombre d'habitants est le critère fondamental pour déterminer la taille optimale d'une collectivité territoriale. L'expérience du canton de Vaud montre qu'une commune ne peut être dirigée à un niveau optimal des frais qu'à partir d'environ 3000 habitants. L'exemple est particulièrement pertinent dans la mesure où l'Etat de Vaud tant par ses dimensions, sa démographie que par l'éparpillement communal est comparable au Grand-Duché de Luxembourg. Le seuil de 3000 habitants correspond par ailleurs à la masse critique minimale qu'une commune devrait revêtir pour remplir ses missions obligatoires de base (voir C.II.1 ci-dessus). Dans d'autres pays on part de minima plus élevés. Les auteurs allemands considèrent comme idéale une commune d'une population de 5 000-50 000. Les variations peuvent tenir à des raisons structurelles et territoriales, mais qui à elles seules n'expliquent pas les différences. Il est extrêmement difficile, sinon impossible de déterminer une taille optimale des communes en recourant à des critères objectifs.

La notion de taille critique, à supposer qu'on puisse l'arrêter de manière satisfaisante, a un intérêt pratique surtout dans la perspective de fusions imposées. Tant que les communes sont libres de fusionner ou de ne pas le faire, elles sont également libres d'apprécier, dans chaque contexte particulier ce qui serait leur taille idéale. Le système volontaire doit cependant garantir que les fusions se réalisent en considération de critères géographiques cohérents et conduire au mieux à la création d'entités nouvelles à masse critique suffisante pour remplir les missions obligatoires de base.

Comme la France et la Suisse, le Luxembourg est un Etat dont le paysage communal est fortement morcelé. Quant à la taille et l'incapacité, surtout des petites communes luxembourgeoises, d'assumer leurs missions obligatoires de façon autonome il est renvoyé aux développements précédents, notamment ceux sous la partie B. En effet, les petites communes sont obligées de recourir d'une façon telle à la collaboration conventionnelle ou institutionnalisée à être réduites au rôle de prestataire d'un service public purement administratif. Leur autonomie n'est dès lors que purement résiduelle de sorte qu'une restructuration du secteur communal par voie de fusion des petites communes s'avère souhaitable.

Une chose est certaine. Si l'organisation territoriale devait se faire aujourd'hui, le législateur ne pourrait confier des missions élémentaires (comme p.ex. l'enseignement) à des entités qui sont dès le départ incapables d'exécuter par leurs seuls et propres moyens le service !

6.2. L'intérêt des fusions de communes

Le système communal actuel ne correspond à l'évidence plus aux besoins d'aujourd'hui. Ce défaut systémique a déjà été ressenti par plusieurs petites communes du district de Diekirch qui ont pris la décision de fusionner pour moderniser leurs structures désuètes, pour augmenter leur pouvoir, pour mieux affirmer leur autonomie et pour offrir à leurs concitoyens des services de qualité supérieure. A défaut de suivre leur exemple un certain nombre de communes sont menacées de devenir des coquilles dépourvues de tout contenu. Les fusions de communes ont un intérêt certain pour les citoyens, pour les élus et les fonctionnaires locaux, ainsi que pour l'Etat.

a) Renforcement de fait de l'autonomie communale

Les opposants aux fusions de communes lui reprochent souvent de supprimer l'autonomie communale. Cet argument ne tient pas. Aujourd'hui nombreuses sont les petites communes qui ne disposent plus d'autonomie ou qui en disposent de peu seulement. Leur autonomie est purement factice dans bon nombre de cas. Il paraît évident que la fusion ne peut pas aggraver cette situation. Au contraire les communes plus grandes disposeront d'un poids plus important vis-à-vis de l'Etat et des communes voisines et d'une marge de manœuvre financière accrue par rapport aux anciennes communes.

b) Augmentation de l'efficacité et de la portée des missions accomplies

La fusion de communes permet d'améliorer non seulement la qualité mais également la diversité des prestations, car une plus grande commune est à même d'offrir des prestations qui dépassent les capacités de petites communes. La fusion pourra étoffer l'administration communale alors que les petites communes ont du fait d'un manque d'attrait des difficultés considérables de trouver et de garder du personnel qualifié. Dans des domaines clés tels que l'aménagement du territoire, l'urbanisme, la protection de l'environnement, l'accueil et la gestion financière, le recours à des professionnels est devenu indispensable. La création d'une masse critique par voie de fusion permet l'acquisition de savoir-faire nouveau rendant les communes moins dépendantes de l'administration centrale. L'exécution des tâches deviendra plus professionnelle : « davantage, mieux, moins cher ».

La fusion de communes contribue à un meilleur respect du principe de l'égalité dans la mesure où elle entraînera un rapprochement du niveau effectif des prestations communales au niveau national, notamment en ce qui concerne les missions obligatoires.

La fusion permet aussi, à moyen terme, d'abaisser les coûts car les petites communes ne peuvent pas tirer profit des économies d'échelle. La fusion entraîne à moyen terme une réduction des dettes. Elle a finalement aussi un effet bénéfique au niveau des syndicats de communes dont elle aide à réduire le nombre et à rendre les comités moins pléthoriques grâce au nombre de membres plus restreint.

c) Amélioration du développement

En fusionnant, les communes gagneront en attrait et amélioreront leur compétitivité nationale et européenne pour attirer des entreprises en suivant les principes dégagés par l'IVL qui insiste notamment sur la nécessité pour les communes de privilégier une approche régionale pour la localisation des activités économiques ainsi que leur développement territorial.

d) Renforcement de la démocratie locale

On peut constater un certain désintérêt pour les affaires publiques locales qui se manifeste au niveau de la fonction publique locale par des mutations fréquentes du personnel de petites communes vers des communes plus grandes, donc plus attrayantes et au niveau de la population locale par le nombre élevé de conseillers communaux élus d'office sous l'empire de la loi électorale modifiée du 31 juillet 1924 dans les communes votant d'après le système majoritaire c.-à-d. les communes qui comptaient moins de 3.500 habitants. Le dernier renouvellement intégral des conseils communaux de 1999 a conduit aux résultats suivants :

Nombre d'habitants	Elus d'office au conseil communal
- 500	35,71%
501-1000	29,93%
1001-1500	20,43%
1501-2000	9,80%
2001-2500	11,11%
2501-3500	9,48%

Plus la commune est petite, plus les responsables politiques sont élus de manière tacite. Il est donc difficile de trouver des candidats dans les petites communes. En effet l'absence d'autonomie financière réelle, le manque de ressources techniques et humaines, la complexité des procédures sont tels que les fonctions de conseiller communal, d'échevin ou de maire ont indéniablement perdu de leur intérêt dans les petites communes. Dans la mesure où la fusion crée de plus grandes entités la vie politique locale devrait retrouver un nouvel attrait.

e) Des gains possibles pour l'Etat

L'Etat réalisera à terme des gains en efficience administrative et financière du fait de la réduction du nombre de communes. En effet cette économie se fera ressentir aux niveaux formel de la tutelle administrative et informel en matière d'aide et de conseil aux communes dans les domaines de l'aménagement du territoire, du droit de la construction, de la protection de l'environnement, des procédures administratives etc. La planification des offres d'infrastructures (terrains à construire, infrastructures culturelles et sportives) sera plus adéquate dans les communes fusionnées. La coordination des activités entre l'Etat et les communes du fait de la réduction du nombre d'acteurs deviendra moins compliquée.

6.3. Le choix d'une politique de nature à faciliter les fusions

On distingue traditionnellement deux voies pour susciter des fusions de communes. Le choix pour l'une d'elles emportera des conséquences au niveau des modalités des fusions de communes.

a) Fusions obligatoires ou volontaires ?

Une voie est celle de la contrainte : les fusions sont imposées par l'Etat. C'est la méthode qui a été utilisée dans certains pays germaniques. Elle a réussi en Europe du Nord. Les Etats qui l'ont pratiquée ont considérablement diminué leur nombre de communes. Les fusions volontaires sont habituellement préconisées dans les pays latins. Elles ne conduisent cependant pas aux résultats escomptés à brève échéance.

Après le succès relatif des fusions volontaires en Belgique, le législateur et le gouvernement ont suivi la voie des fusions imposées à partir de 1971. A l'issue d'une vaste procédure de consultation légale

faisant intervenir les communes, plusieurs départements ministériels, les députations permanentes et les gouverneurs de province, le ministre de l'Intérieur de l'époque présentait un projet de loi de fusions impliquant le territoire entier.

Plusieurs critères ont guidé le gouvernement dans l'élaboration du projet :

- l'information de la population pendant toute la procédure ;
- la réalisation des fusions autour d'une commune pilote avec laquelle les communes avoisinantes entretenaient des relations dans certains domaines ;
- les affinités des populations ;
- l'aménagement et le développement harmonieux des nouvelles entités ;
- la situation géographique centrale du chef-lieu de la nouvelle commune ;
- le respect des découpages administratifs existants ;
- l'incitation financière aux fusions sous forme de prise en charge de la dette communale.

Malgré les résistances politiques le projet aboutit et ramena le nombre de communes de 2.359 à 589. La procédure fut menée à terme en quinze mois seulement. Avec un recul de trente années les fusions de communes sont évaluées positivement : elles ont conduit à une meilleure affirmation des pouvoirs locaux face à l'Etat, à un rétablissement de l'autonomie communale. Les communes belges sont devenues des entités viables en mesure d'assurer un meilleur service aux citoyens et disposent à cet effet d'agents plus qualifiés sans qu'on ait pu constater une augmentation du budget global de l'ensemble des communes.

Au Grand-Duché de Luxembourg où les fusions obligatoires de communes seraient juridiquement possibles, il est probable qu'une procédure de fusion imposée se heurterait à de fortes résistances politiques. L'initiative de susciter des fusions dans les cantons de Clervaux, Vianden et Wiltz entamée par le gouvernement précédent n'a connu qu'un succès limité malgré l'expectative d'encouragements financiers substantiels. C'est donc la fusion volontaire qui devrait en principe emporter le choix au Luxembourg. On peut partir de l'idée que toute fusion doit se produire plus ou moins naturellement sans être imposée. Il faut dès lors mettre en place, à côté des encouragements financiers, des conditions psychologiques et juridiques créant un cadre propice aux fusions.

b) Les fusions volontaires : un mandat constitutionnel

Il incombe à l'Etat d'instituer le cadre qui facilitera les fusions. Pour l'ensemble des raisons exposées ci-dessus l'Etat a un intérêt évident aux regroupements de communes en vue de réduire leur nombre de sorte qu'il devrait se donner un mandat constitutionnel de les encourager tout en arrêtant les grands principes guidant les fusions. Le principe de mesures incitatives et de facilitation des fusions doit être prévu. Celles-ci peuvent être notamment d'ordre financier et technique. La procédure de fusion doit être simple et souple. La mise en œuvre des principes constitutionnels relèvera du pouvoir législatif.

c) Une procédure légale de fusion

La loi communale du 13 décembre 1988 énonce de façon lapidaire en son article 2 que la création de nouvelles communes par la fusion de deux ou plusieurs communes, ne peut se faire que par la loi. Une procédure légale détaillée fait défaut. Pour des raisons de transparence et de sécurité juridique le législateur mettra en œuvre une procédure simple de fusion conformément aux principes constitutionnels. Aucune fusion ne pourra intervenir sans la consultation préalable des populations locales par voie de référendum conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ratifiée par la loi du 18 mars 1987, et à la législation communale actuelle.

La proposition de fusion relèvera normalement du conseil communal ou du corps électoral d'une ou de plusieurs communes par voie de référendum communal. Considérant que les coopérations intercommunales, surtout les communautés de communes, sont par une collaboration plus intégrée, mieux structurée, diversifiée et évolutive de nature à rapprocher les communes membres aux niveaux administratif, économique, social et culturel, elles contribuent à faciliter les fusions de leurs membres de sorte qu'il paraît logique d'étendre le droit de proposition de fusion aux conseils des établissements de coopération territoriale. Parallèlement aux fusions issues de la seule volonté du secteur communal, il faut accorder à l'Etat un droit d'initiative en matière de fusions de communes en proposant aux corps

électoraux d'une ou de plusieurs communes de fusionner. La fusion doit dans ce cas apparaître comme une mesure indispensable. Le législateur devra définir précisément à quelles conditions l'Etat peut intervenir. Ce sera notamment le cas lorsque la préservation de l'intérêt général d'une ou de plusieurs communes le justifie. Il est clair que l'intervention étatique doit rester l'exception. La décision de fusionner sera en tout état de cause prise par les conseils communaux.

La préparation de la fusion appartiendra au collège échevinal en exécution de la résolution du conseil communal à charge d'en informer régulièrement le conseil, la population et l'autorité supérieure.

Toute fusion supposera une convention conclue entre les communes concernées et l'Etat avec un contenu obligatoire et des stipulations facultatives à soumettre pour approbation aux conseils communaux, au référendum communal et finalement à l'autorité supérieure pour approbation. Ensuite la convention de fusion sera simplement soumise au Parlement pour ratification afin d'acquérir force de loi. Alternativement la convention pourra servir de base à l'élaboration d'un projet de loi de fusion.

Des dispositions générales figurant aujourd'hui dans les lois de fusion individuelles peuvent être prévues par la loi générale sur les fusions notamment quant au transfert de biens, aux règlements communaux, aux élections, aux budgets et comptes, etc.

d) Les mesures d'encadrement à la fusion

La connaissance des mesures d'incitation financière résultant d'une loi ainsi que leur caractère obligatoire sont de nature à favoriser la décision de fusionner. Il est donc utile de définir le principe et le calcul des aides étatiques à la fusion par une loi d'incitation financière dont les modalités seraient à déterminer en fonction des choix politiques. Mais dans tous les cas l'incitation devrait être plafonnée pour empêcher la formation de regroupements surdimensionnés et limitée dans le temps afin de motiver les communes à fusionner dans un délai rapproché. Elle devrait prévoir l'établissement d'un bilan obligatoire sur la politique suivie en matière de fusions de communes pour en dégager les adaptations éventuellement nécessaires.

7. Etablissements publics de coordination régionale

Il existe un consensus général dans notre pays de ne pas créer une nouvelle catégorie de collectivité territoriale impliquant un niveau de décision politique nouveau qui viendrait s'intercaler entre les deux intervenants actuels de l'administration du territoire, l'Etat et le secteur communal.

Par conséquent, il n'est pas dans l'intention du Gouvernement de proposer la création d'une nouvelle forme d'entité politique dotée de pouvoirs propres, à l'image de conseils régionaux ou départementaux.

Toutefois, la régionalisation entamée par le programme directeur et explicitée dans le concept IVL, de même que le renforcement de l'autonomie et de la responsabilité des communes prévues au présent projet de réforme, requièrent la création d'un organe chargé de la mise en œuvre de cette politique et de la coordination du développement des structures locales à l'intérieur de chaque région. Il doit s'agir d'un interface entre l'Etat et les communes, chargé de coordonner notamment l'implantation des équipements et l'affectation des aides financières pour les projets réalisés par les communes, les syndicats de communes, les communautés de communes et les communautés urbaines.

L'organe à mettre en place doit répondre aux besoins de la spécificité de l'organisation territoriale luxembourgeoise, à savoir de créer un instrument de régionalisation sans pour autant créer une collectivité territoriale autonome. Ce qui peut paraître un mouvement paradoxal, mais néanmoins nécessaire, ne peut dès lors se calquer sur aucun modèle étranger. Il s'agit d'innover, de créer une solution spécifiquement luxembourgeoise.

Pour répondre à ces postulats de base, cet organe devrait prendre la forme d'un établissement public doté de la personnalité juridique et pouvant exercer les prérogatives rattachées à cette personnalité morale de droit public. Il pourrait porter la dénomination d' « Etablissement public de coordination régionale » (EPCR). Y siègeraient les représentants de chaque commune de la région ainsi que le représentant territorial de l'Etat (« RTE » voir aussi C.III.8.) qui en assurerait la co-présidence avec un représentant communal élu par ses pairs.

L'objet principal de cet EPCR serait de coordonner les politiques locales, principalement en matière d'investissement dans des infrastructures et les services publics locaux selon les principes dégagés de l'IVL, tout en veillant à une répartition géographique harmonieuse et au respect de l'égalité des chances de tous les administrés dans l'accès à ces services.

Par ailleurs, il ne faudra pas faire de l'EPCR une administration nouvelle. Il s'agira de réduire au minimum ses structures permanentes et il devrait fonctionner, dans la mesure du possible, sans personnel propre. L'EPCR n'ayant pas de missions opérationnelles, ses besoins de fonctionnement se limiteront à un secrétariat permanent, qui pourrait être confié, à l'instar de ce qui existe au niveau des Comités de Concertation Régionaux institués par la loi du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale, à l'Administration du RTE.

Les outils principaux de l'EPCR consisteraient dans les instruments de base de l'aménagement du territoire.

Tout d'abord, le programme directeur qui est défini par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et qui vise à concrétiser le développement spatial durable en définissant sur cette base les objectifs et mesures de l'aménagement du territoire. Le programme directeur n'étant pas un instrument juridique contraignant, mais dont le but est d'orienter le Gouvernement et les communes dans l'élaboration de planifications plus détaillées (p.ex. plan régional, plan d'aménagement général, ...), il requiert des structures de mise en œuvre et de supervision garantissant une mise en application effective de ces objectifs. L'EPCR peut être une plate-forme de choix pour réaliser ces objectifs.

En ce qui est de la mise en œuvre concrète, le plan directeur régional est appelé à devenir un instrument clé en matière d'aménagement du territoire, alors qu'il intégrera les options définies au niveau national (programme directeur, plans sectoriels) avec les options fournies par les instruments communaux (PAG, plans verts, plans de développement). Dans cet ordre d'idées, il convient de souligner que l'approche intégrative, qui est une des caractéristiques de base du développement durable, pourra pleinement sortir ses effets au niveau de la région. Les dimensions réduites des aires de référence, le voisinage des acteurs à impliquer, le sentiment d'identité régionale qui peut aider à surmonter des positions politiques divergentes, le fait que le niveau communal et national puissent venir s'y rejoindre –tous ces facteurs font du développement régional durable la clef de voûte de l'aménagement futur de notre territoire.

La loi précise que les projets de plans directeurs régionaux sont élaborés par des groupes de travail mixtes comprenant des représentants des ministères, des administrations de l'Etat et des communes concernées.

A l'heure actuelle, la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire prévoit que la mise en œuvre des plans directeurs régionaux se fera sous forme de syndicats intercommunaux qui peuvent être assistés par des commissions consultatives, comprenant des représentants de la population locale, de groupements d'intérêts locaux ou régionaux et d'associations de droit privé. Or, les syndicats de communes n'étant pas spécialement outillés pour ce type de mission, il est proposé de modifier la voie tracée par la prédite loi et de confier la mise en œuvre aux EPCR dont le statut et la composition mixte paraissent mieux à même de faire le lien entre d'une part l'implantation territoriale et la connaissance des spécificités locales, et d'autre part les priorités fixées au niveau national.

L'EPCR constituerait, en effet, une structure mieux adaptée à l'objectif de la coordination territoriale, car :

- il s'agit d'un organe mixte fournissant toutefois une large représentation de communes,
- il est créé par la loi et
- il bénéficie des prérogatives inscrites dans l'article 108bis de la Constitution tel qu'introduit par la loi du 19 novembre 2004 portant 1. révision des articles 11, paragraphe (6), 32, 36 et 76 de la Constitution 2. création d'un article 108bis nouveau de la Constitution.

Instrument privilégié d'orientation de la planification et du développement territorial, le régime des subsides peut trouver dans les EPCR la courroie de transmission nécessaire à une affectation des subsides de l'Etat dans le sens de la bonne gestion financière et du développement durable.

L'indispensable préalable à cette mission serait toutefois le regroupement de tous les subsides étatiques en faveur des communes en un seul fonds de dotations à l'équipement communal (« FDEC » voir aussi D.III.2.).

8. Rôle du Représentant territorial de l'Etat

Les regroupements de communes et leur collaboration institutionnalisée au **niveau régional** nécessiteront une redéfinition du rôle du **représentant territorial de l'Etat** (« RTE ») qu'est l'actuel commissaire de district. Prévue dans l'accord de coalition, cette redéfinition devient inéluctable dans la foulée du renforcement de l'autonomie communale telle qu'elle se dessine dans le cadre du nouveau système d'organisation territoriale.

Entamée sous le gouvernement précédent la réforme territoriale, visant à une « déconcentration concentrée » des services étatiques à moyen terme dans le respect des principes posés par l'IVL et le Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire, érige la **région d'aménagement** en un véritable **échelon territorial fonctionnel** inconnu jusqu'à présent dans nos institutions. Dès lors que le législateur aura décidé d'amorcer une déconcentration des services étatiques vers les régions futures. Le rôle du représentant territorial de l'Etat dans la région évoluera pour pallier l'absence de tutelle directe de la part des différents ministères. Les communes auront en effet une plus grande marge de manœuvre à l'intérieur de leurs régions respectives pour s'associer entre elles et pour réaliser des projets à vocation régionale en autonomie pour autant que ces initiatives s'inscrivent dans l'optique du développement durable et sont conformes aux lignes directrices tracées par l'IVL**.**

L'application uniforme des grandes orientations telles que fixées par le gouvernement sera garantie par le commissaire « régional » qui devra être en même temps l'unique interlocuteur des communes avec le pouvoir central.

Il appert en effet qu'au fil des ans et des réformes, plusieurs antennes de l'administration centrale ont acquis une quasi-autonomie locale dans leur cantonnement ou leur circonscription régionale peu compatible avec une administration cohérente et coordonnée dans l'esprit de l'IVL tandis que le commissaire de district qui, de par la loi, est l'unique fonctionnaire local sous les ordres directs du gouvernement, n'a jamais pu exercer pleinement son rôle de coordinateur dans le district qui est pourtant consacré par la loi communale.

De telles compétences paraissent pourtant indispensables dans le cadre d'une régionalisation et d'une autonomie communale plus poussées, de sorte que le commissaire de district devra par la force des choses être amené à devenir la courroie de transmission des impulsions données par le gouvernement en matière de politique pour la région.

Ainsi, les discussions menées dans le cadre d'un projet d'envergure dans la région seront obligatoirement coordonnées et co-présidées par le représentant territorial de l'Etat qui, en cas de divergences de vues entre les acteurs locaux et étatiques, devra essayer de concilier et, en cas d'incompatibilités de vues, saisira le gouvernement qui statuera en définitive.

Cette redéfinition du rôle du RTE a d'ailleurs été entamée depuis une bonne dizaine d'années déjà dans la plupart des pays européens où les représentants territoriaux de l'Etat, conscients des transformations profondes au sein de la société, se sont rendus à l'évidence que leur rôle ne pouvait plus consister simplement à imposer de manière bureaucratique mais qu'ils se devaient bien plutôt de convaincre en tant « qu'animateur du partenariat pour le développement » communal et régional, ensemble avec les élus, les responsables socio-économiques, le milieu associatif et les citoyens.

Le commissaire de district du XXIème siècle tout comme ses homologues français (les préfets), polonais (voïvode), portugais (préfet de district) suédois et norvégiens (préfet de comté), sera chargé plus spécialement du développement régional tout en gardant ses missions de contrôleur de la légalité (développées plus en détail sub E).

Son rôle de coordinateur et d'animateur de l'action régionale, fédérateur d'énergies et, en même temps, gardien de la légalité pourra utilement être assumé par le RTE au sein des établissements publics de coopération régionale tels que décrits sub point 7 ci-dessus.

Par ailleurs, le RTE (ou commissaire de région) aura un rôle important à jouer dans le cadre du changement de nature et de l'élargissement de l'action des collectivités territoriales qui ont entraîné un accroissement considérable des contraintes de gestion.

Outre le foisonnement des textes légaux et réglementaires qui régissent leurs actions, les collectivités locales sont tenues de respecter un grand nombre d'obligations destinées à assurer la publicité et la transparence de leur gestion, corollaire indispensable de leur plus grande autonomie.

Comme nous le verrons plus loin, le commissaire continuera à jouer son rôle traditionnel de gardien de la légalité et de « contrôleur » financier de sorte qu'il est évident que la structure administrative de ces commissariats de région devra être réadaptée pour en faire un véritable pion de la déconcentration concentrée, englobant non seulement une partie des effectifs de l'actuel Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire mais également d'autres organismes et services étatiques qui se rapprocheraient ainsi davantage du citoyen.

Dans cet ordre d'idées il faut se demander si la délivrance des permis de conduire, des passeports, des cartes d'identité etc. ne pourrait pas se faire dans la région où il y aurait une véritable maison de l'Etat (à l'instar de nos voisins français), battant en brèche la vision d'une administration anonyme et peu accessible qui prévaut chez bon nombre de nos citoyens.

La complexité de l'environnement juridique et financier renforce également le besoin de concertation et de conseil des communes à autonomie renforcée, besoin auquel le commissaire devra pouvoir répondre grâce à ses connaissances théoriques (juriste averti ou haut fonctionnaire expérimenté) et pratiques ainsi que par sa capacité personnelle d'initiative et la force de ses qualités humaines.

Ces qualités humaines sont d'autant plus importantes que les phénomènes communs affectant les sociétés européennes comme la mondialisation de l'économie, la concurrence et la déréglementation accrues, la désertification rurale et l'hypertrophie urbaine nécessitent partout une adaptation des structures administratives et territoriales datant pour la plupart du siècle dernier.

Pour étayer quelque peu les développements ci-dessus il a paru opportun de se renseigner auprès d'entités comparables de par la taille et de par la mentalité afin de disposer d'éléments de référence pour procéder à une adaptation du rôle de « notre » représentant de l'Etat tel que nous le connaissons actuellement. Les préfets suisses du canton de Vaud (Suisse romande) pourraient servir d'exemple en matière de représentation territoriale et de déconcentration régionale :

- S'ils sont les *représentants directs* du gouvernement central dans la région (district) chargés de l'exécution des lois, règlements et arrêtés ainsi que de la surveillance générale des autorités inférieures d'une part, ils jouent également un rôle important en tant que *coordinateur* entre les communes pour les affaires supra-locales et président à ce titre bon nombre de structures régionales et intercommunales mises en place par le gouvernement.

- C'est ce rôle de coordinateur que nous évoquions déjà plus haut en envisageant une éventuelle co-présidence Etat-communes au sein des établissements publics de coordination régionale où le commissaire de district aura à veiller que les grandes orientations nationales soient respectées et où, de par son statut de coordinateur des diverses administrations, il pourra œuvrer en faveur de l'intérêt général.

- Finalement, et c'est ici que le préfet vaudois rejoint une revendication de longue date de la part de certains responsables politiques et administratifs luxembourgeois, le préfet de district exerce une fonction très importante en tant que *médiateur* (ou homme de bons offices) notamment en matière de baux à loyer.

S'il est vrai que le Grand-Duché de Luxembourg connaît l'institution du médiateur depuis la loi du 22 août 2003, il n'en reste pas moins que le représentant territorial de l'Etat pourra faire usage de ses bons offices pour concilier intérêts locaux et nationaux tout en prenant soin de ne pas froisser les susceptibilités et les spécificités des citoyens de sa région.

Après avoir ainsi essayé de redéfinir le profil du représentant territorial de l'Etat à l'aube de la régionalisation, il ne faut pas oublier de souligner le rôle important qu'aura à jouer le « commissaire régional » dans la gestion des programmes européens de développement des fonds structurels.

En l'état actuel des choses, différents ministères coordonnent l'attribution des fonds structurels et régionaux sans que pour autant le RTE ne soit impliqué dans la procédure. Dans la perspective d'une régionalisation plus poussée avec un représentant territorial fort, il va sans dire qu'il deviendra l'interlocuteur privilégié des divers organismes gestionnaires des fonds structurels et régionaux et qu'il devra pouvoir jouer son rôle dans la coordination du financement des projets éligibles dans l'optique d'une répartition plus rationnelle des ressources disponibles.(voir aussi C.III.7. et D.III.2.)

D ADAPTATION DES FINANCES COMMUNALES ET DE LEUR GESTION DANS UN ESPRIT DE DURABILITÉ

La politique de dépenses et d'engagements des communes dépend exclusivement du niveau de leurs recettes qui proviennent soit d'efforts propres soit de transferts de l'État. Ces recettes doivent mettre les communes en mesure de répondre à leurs besoins afin de rendre optimale l'efficacité de l'activité des autorités communales tout en respectant les règles de conduite applicables. Dans le contexte qui nous préoccupe les finances des communes doivent être adaptées aux réformes envisagées afin de répondre aux spécificités qui en résulteront pour notre Etat notamment en ce qui concerne sa structure, son organisation territoriale et la répartition des compétences entre l'Etat et les communes.

Il ne faut pas perdre de vue que le système de financement actuel de nos communes résulte d'une évolution plus que séculaire et a été adapté périodiquement pour faire face aux exigences des différentes époques. Dans le cadre de la réforme à réaliser il importe de ne pas bouleverser de fond en comble le système bien ancré dans nos traditions, mais d'en modifier les mécanismes et paramètres qui ne répondent plus aux nouvelles exigences.

Il faut donc partir du système de financement en vigueur et d'abord illustrer dans ses grandes lignes le financement actuel des communes pour pouvoir ensuite en tirer des enseignements objectifs sur ses forces et faiblesses et enfin faire des propositions cohérentes pour les adaptations nécessaires à la mise en œuvre des réformes envisagées.

I. Le fonctionnement du système de financement des communes

Les ressources du secteur communal se subdivisent en ***ressources ordinaires*** (budget de fonctionnement) affectées et non affectées et en ***ressources extraordinaires*** (budget d'investissement) provenant du report des excédents positifs du budget de fonctionnement de l'année ainsi que des soldes reportés des années antérieures, des recettes d'emprunts, des subventions spécifiques ou affectées à un objet précis et des produits de la vente d'actifs communaux.

1. Les ressources ordinaires

Les ressources ordinaires ou ressources de fonctionnement du secteur communal se subdivisent en trois grandes catégories représentant chacune grosso modo un tiers des ressources globales, à savoir :

1.1. Les impôts locaux

Par le biais des impôts locaux, les communes sont directement intéressées, notamment à l'activité économique sur leur territoire :

- **l'impôt commercial communal (ICC)**
- **l'impôt foncier (IF)**

1.2. Les dotations financières étatiques

Par le biais des dotations financières étatiques, les communes participent au produit d'impôts étatiques en raison de :

- 18% au produit des revenus des personnes physiques ;
- 20% au produit des taxes sur les véhicules automoteurs ;
- 10% au produit de la taxe sur la valeur ajoutée.

A ces participations s'ajoute une dotation forfaitaire qui représente environ 5% de la dotation étatique globale. Ces dotations financières étatiques transitent par le **Fonds communal de dotation financière (FCDF)**.

1.3. Les revenus de fonctionnement affectés

a) Les redevances locales

Les redevances locales sont des revenus provenant de la participation financière directe des utilisateurs aux frais des services locaux que la collectivité met à leur disposition, qu'il s'agisse de services obligatoires ou de services facultatifs. Les contributions financières des utilisateurs reposent sur des règlements votés par le conseil communal. Il s'agit notamment de recettes provenant

- du service obligatoire de l'approvisionnement en eau potable ;
- de l'élimination et de l'épuration des eaux usées ;
- de l'élimination des déchets ;
- ainsi que de recettes provenant des services facultatifs offerts par quelques communes seulement tels que
  - la vente d'électricité (8 communes) ;
  - la vente de gaz (2 communes) ;
  - d'autres produits et prestations.

b) Les subsides spécifiques

Les subsides spécifiques sont accordés par l'État aux communes dans l'intérêt d'une diminution des charges lorsque les communes s'engagent dans un domaine spécifique. Il s'agit notamment

- des subventions pour le personnel enseignant (2/3 des traitements) ;
- des subventions pour l'enseignement musical (1/3 des dépenses pour les enseignants ; un deuxième tiers provenant d'une péréquation intercommunale) ;
- des subventions pour les traitements des fonctionnaires du secrétariat et de la recette communale ;
- des contributions étatiques dans le financement social des structures d'accueil pour enfants.

Les deux premières catégories de ressources, à savoir les impôts locaux et les dotations financières de l'Etat (cf. tableaux exhaustifs par commune[4]), sont des revenus non affectés alors que la troisième catégorie, à savoir les revenus de fonctionnement affectés, ne comporte que des revenus affectés c'est-à-dire des revenus que la commune perçoit en contrepartie d'une dépense effectuée pour rendre un service. Cette catégorie de ressources devrait pouvoir être considérée comme une catégorie où les recettes sont équivalentes aux dépenses et les opérations effectuées dans cette catégorie devraient être financièrement neutre pour une commune.

Comme le Luxembourg ne connaît pas de niveau régional, la discussion au sujet du partage de deniers publics entre l'Etat et les communes porte donc exclusivement sur la comparaison de l'évolution globale des revenus de l'État par rapport à l'évolution des revenus (de même catégorie) au niveau des communes. **La discussion entre l'État et les communes sur les finances des communes peut se limiter à l'analyse et à la comparaison des revenus non affectés (produits fiscaux) de part et d'autre (péréquation financière verticale) et, au niveau local, à la répartition de ces revenus entre les communes (péréquation financière horizontale).**

2. Les ressources extraordinaires

Les ressources du budget extraordinaire ou ressources d'investissement des communes proviennent :

- du report de l'excédent du budget ou du compte de fonctionnement de l'année au budget ou au compte d'investissement ;
- du report de l'excédent global de l'année antérieure ;

[4] Annexe 3

- des recettes de l'emprunt ;
- de la vente d'actifs communaux ;
- des recettes provenant de transferts de capitaux de l'Etat aux communes dans le cadre des aides spécifiques à l'investissement.

Les quatre premières ressources relèvent de la compétence exclusive des communes et des choix politiques locaux qui varient d'une commune à l'autre. Elles sont à considérer comme **ressources non affectées** à un objet précis. Ainsi :

- l'excédent ordinaire d'un budget communal dépend de la politique de dépense par rapport aux revenus ;
- le report de l'excédent global est le résultat de la cadence d'investissement de la commune par rapport à ses disponibilités en capital ;
- les recettes de l'emprunt constituent une anticipation des excédents budgétaires des années à venir puisque le remboursement du capital de l'emprunt est à charge du budget de fonctionnement. Un emprunt ne peut cependant être contracté que lorsqu'un autre moyen de financement n'est ni possible ni économique et que la commune prouve qu'elle est financièrement capable d'honorer le service de la dette (à charge du budget ordinaire). (cf. tableau sur l'évolution de la dette et le schéma explicatif y relatif) ;
- les produits de la vente d'actifs sont portés en recette du budget extraordinaire où ils contribuent à financer de nouveaux investissements.

En ce qui concerne les recettes provenant de transferts de capitaux de l'État aux communes, il faut préciser qu'il s'agit d'aides promotionnelles, c'est-à-dire des **ressources affectées** par lesquelles l'Etat oriente la politique d'investissement des communes en contribuant au financement des infrastructures locales selon des règles de priorité définies par les différents départements ministériels compétents en ces domaines et dont les critères, pour autant qu'ils soient comparables, varient largement.

Ces aides varient de 0 à 100% des dépenses communales éligibles et sont plafonnées à :

100% pour l'aménagement des pistes cyclables sur le territoire communal ;
90% pour la construction d'un réseau de collecteurs d'eaux usées et de stations d'épuration ;
85% pour l'aménagement de zones industrielles à caractère national ;
80% pour la construction de centres intégrés pour personnes âgées ;
60% pour les installations sportives régionales selon programme légal ;
50% pour la construction de centres culturels régionaux sur décision du législateur ;
35% pour les installations sportives locales selon programme légal ;
15% pour les zones d'activités à caractère local.

Par ailleurs, lorsque les communes sont obligées d'investir dans des **infrastructures de base obligatoires** telles que mairies, halls techniques, écoles, elles touchent des aides financières en capital variant avec leur situation financière. Ces « dotations » en capital sont destinées à restituer aux communes une partie de leur capacité d'investissement qu'elles pourront employer au financement des infrastructures non obligatoires. En principe ces aides varient de 0 à 40% des dépenses éligibles, respectivement de 25 à 65% des dépenses éligibles lorsqu'il s'agit de salles de classe à réaliser pour l'enseignement préscolaire et primaire. Pour les écoles primaires centrales l'aide s'élève à 75% et constitue une aide spéciale.

3. Ventilation des ressources de fonctionnement non affectées entre les communes et péréquation financière horizontale ou intercommunale

A côté des ressources affectées des communes tant au niveau du budget ordinaire qu'au niveau du budget extraordinaire qui sont toujours en relation avec un objet et une dépense précis, les communes, pour leur garantir une autonomie de dépense, touchent des revenus ordinaires non affectés à un objet précis. Ces revenus provenant de l'ICC, de l'IF et du FCDF sont ventilés entre les communes en fonction de critères objectifs neutres et transparents qui sont :

- l'étendue du territoire, et

- l'effectif de la population présente sur ce territoire, avec
- un correctif (montant fixe) pour les petites communes et pour les communes les plus peuplées (densité), ainsi qu'
- un intéressement des communes aux fruits (financiers) des activités économiques qui ont lieu sur leur territoire.

Ces ressources de fonctionnement non affectées sont le garant de l'autonomie effective des communes. Plus ces ressources sont importantes, plus l'autonomie communale est importante dans la pratique.

Parmi tous ces revenus il n'y a que le revenu provenant de l'intéressement des communes aux activités économiques qui peut diverger beaucoup d'une entité locale à l'autre. Voilà pourquoi il a été institué un système de péréquation financière horizontale qui atténue les excès de revenus des unes par rapport au manque de moyens des autres. Cette péréquation permet d'associer toutes les communes aux fruits du développement économique du pays sans cependant décourager celles des communes qui sont « contribuables nettes » (une dizaine de communes suivant les années) dans cette solidarité intercommunale.

Indépendamment des fluctuations conjoncturelles plus ou moins fortes selon le secteur, c'est toujours et exclusivement l'ICC qui garantit l'intéressement financier des communes aux activités économiques sur leur terrain et par conséquent il n'est que normal que la péréquation financière fonctionne au niveau de cet impôt.

Comme partout ailleurs dans les systèmes de financement des communes ou des collectivités locales en général il existe donc également au Luxembourg un système de péréquation financière horizontale qui doit garantir une redistribution des ressources financières locales entre les communes plus aisées et les communes moins aisées.

II. Analyse détaillée des potentialités financières actuelles des communes

Sachant qu'uniquement les revenus de fonctionnement des communes sont à la base de leur politique de dépenses il faut, pour pouvoir comparer et apprécier objectivement le comportement de dépenser des communes, procéder à une analyse détaillée voire à **une radiographie de leurs revenus de fonctionnement,** des revenus qui sont classés en deux catégories distinctes à savoir

- les revenus non affectés constitués de recettes fiscales et des dotations étatiques et
- les revenus affectés constitués de redevances pour services offerts et de subsides spécifiques.

En effet, **le niveau des dépenses d'une commune n'est défini que par le niveau de ses revenus disponibles**. Une commune ne peut pas dépenser plus qu'elle ne perçoit. Tandis que les communes n'ont qu'une influence limitée et indirecte sur leurs revenus non affectés, une influence qui n'est pourtant pas négligeable (fixation des taux de l'ICC ou de l'IF par exemple), elles ont la parfaite maîtrise de leurs revenus affectés (tarifs des services et produits offerts).

Si donc les communes peuvent agir en toute autonomie sur leurs revenus affectés et si elles décident de ne pas demander le prix de revient aux utilisateurs des services communaux, elles se privent volontairement d'un paquet de recettes et manqueront ainsi de fonds à dépenser à d'autres fins. Si de telles situations perdurent, il en résultera en fin de compte pour celles des communes qui pratiquent une telle politique un déficit structurel en équipements.

Voilà pourquoi la radiographie financière des communes, pour être objective et neutre, doit se limiter à l'analyse de leurs revenus non affectés. De cette manière l'effet perturbateur des revenus affectés et notamment leur effet sur le niveau des dépenses des communes peut être éliminé et les situations financières des communes deviennent comparables.

1. Radiographie des revenus non affectés

Les revenus non affectés des communes proviennent de l'impôt foncier (IF) et de l'impôt commercial communal (ICC) qui sont deux impôts locaux ainsi que d'une dotation étatique (FCDF). Ils sont le garant de l'autonomie locale du fait que les communes peuvent en disposer librement.

Les revenus non affectés sont tous d'origine fiscale. Ils associent les communes étroitement à l'évolution financière générale du pays. Ces dernières années les communes ont dès lors profité automatiquement des retombées fiscales dues à l'essor économique du pays. En cas de ralentissement économique les communes participent donc aussi et au même titre que l'État aux déchets fiscaux qui en résultent éventuellement.

De 1980 à 2005 et après déduction des contributions obligatoires aux pensions et rentes au Fonds national de solidarité ainsi qu'au Fonds pour l'emploi les revenus non affectés disponibles ont été multipliés par 5,6. Ils sont passés de 176.509.642€ à 1.002.263.737€ (cf. annexe 2).

Les revenus non affectés sont « répartis » entre les communes selon des critères objectifs, neutres et transparents. Ils tiennent compte de l'évolution des paramètres fondamentaux des communes comme l'étendue du territoire et l'effectif de la population, mais ils considèrent également l'intéressement fiscal direct de la commune aux activités commerciales exercées sur son territoire.

Les charges et missions que se sont données les communes répondent toujours à la satisfaction d'un besoin de base qui est lié soit au territoire soit à la population. Les deux critères de ventilation des revenus universellement reconnus et acceptés que sont l'étendue du territoire et l'effectif de la population reflètent donc correctement les besoins de base d'une commune.

Par le biais du **FCDF** les communes participent aux recettes d'impôts de l'Etat et notamment de l'impôt sur le revenu et sur les salaires des personnes physiques (18%) et de la taxe sur la valeur ajoutée (10%).

Par le biais de **l'ICC** les communes sont associées aux retombées financières des activités commerciales qu'elles ont accueillies sur leur territoire respectivement dans leur région. Par ce « critère » elles sont « indemnisées » pour les charges et nuisances causées par ces activités. Dans le cadre d'une péréquation financière horizontale (Finanzausgleich unter den Gemeinden), une partie de ce revenu de l'ICC revient cependant à toutes les communes à titre d'intéressement financier de celles des communes qui ont accueilli sur leur territoire la population (les actifs dans les sociétés commerciales et les autres).

L'IF revient intégralement à la commune en distinguant entre l'impôt foncier A relatif aux surfaces non bâties (superficie verte) et l'impôt foncier B relatif aux surfaces urbaines ou bâties qui sont aménagées pour les besoins de la population.

La **radiographie** de ces trois revenus non affectés des communes se présente en détail comme suit : (cf. tableau[5])

- D' abord il y a les ***revenus non affectés*** qui, pour leur attribution, sont ***liés à la superficie non aedificandi*** de la commune et varient donc avec l'étendue du territoire « vert ».

  Ces revenus se composent :
  - du revenu provenant de l'Impôt foncier A (terrains agricoles, forestiers, et autres non « urbains ») ;
  - du revenu provenant
    1) d'une tranche de la dotation (FCDF) relative et proportionnelle *aux bases de l'impôt foncier A* ;
    2) d'une tranche de la dotation (FCDF) relative et proportionnelle *à la surface « verte », c'est-à-dire à la surface non aedificandi* d'une commune.

[5] Annexe 4

Ces trois composantes constituent le revenu des communes lié à la superficie « verte ».

Ce revenu est destiné à couvrir les charges et missions des communes liées à l'étendue de leur territoire. Le revenu par hectare varie légèrement d'une commune à l'autre excepté pour trois communes de la Moselle qui, en raison de la valeur du sol de leur territoire (vignobles), notent un revenu par hectare nettement plus important.

Il est donc normal qu'une commune qui a de grandes superficies à gérer (commune de Wincrange) bénéficie d'un revenu total plus important qu'une commune avec un petit territoire (commune de Vianden).

- Ensuite il y a ***les revenus non affectés*** des communes qui sont ***destinés à la population*** et permettent de lui offrir les services obligatoires (missions de base) et non obligatoires (missions facultatives) dont elle a besoin.

  Ce sont des revenus disponibles pour une affectation à des missions et charges liées directement (fourniture d'eau) ou indirectement (infrastructures sportives) aux besoins des habitants. A noter que les communes équilibrent normalement leurs dépenses concernant les prestations obligatoires telles que la fourniture d'eau ou l'élimination des déchets, par des recettes équivalentes (principe de l'utilisateur-payeur).

  Pour analyser objectivement dans le temps l'évolution des revenus en question il a été recouru à l'analyse des revenus par habitant par une moyenne mobile sur cinq ans.

  Ces revenus se décomposent en quatre éléments de la façon suivante :

  - une première composante qui varie peu d'une commune à l'autre représente la dotation de base pour la population. Pour cette dotation le revenu par habitant pour l'année 2004 ne varie qu'entre 1.174,-et 1.504.- euros. La disparité résiduelle entre les communes de cette composante du revenu non affecté résulte du mécanisme de la péréquation financière intercommunale qui fonctionne à l'intérieur de l'ICC et qui tient compte du taux (effort fiscal) pour intéresser davantage celles des communes qui appliquent un taux plus élevé ;

  - une deuxième composante est l'intéressement de la commune à savoir de ses habitants à l'activité économique sur leur territoire et les nuisances y relatives qu'ils ont à supporter. Cet intéressement provient de l'ICC (partie restant acquise à la commune après contribution à la solidarité intercommunale). Il peut varier fortement d'une année à l'autre en raison même des activités économiques des entreprises qui peuvent fluctuer d'une année à l'autre. Pour 2004 l'intéressement maximal est enregistré par la commune de Betzdorf qui perçoit 3.451.-euros par habitant alors que le minimum de 1,-(!) euro revient à la commune de Nommern ;

  - la troisième composante provient de l'intéressement des communes au prorata de la densité relative (par rapport aux autres communes) de leur population par rapport au territoire. Cette composante renforce la dotation disponible pour la population en fonction de la densité tout en évitant les sauts de seuils en passant d'une commune à l'autre ;

  - la dernière composante est destinée à renforcer la dotation « population » des communes à population peu nombreuse. Il s'agit de la dotation administrative de base qui s'élève à 396.- euros par habitant pour les communes les plus petites et à 6.- euros par habitant pour la commune de Luxembourg.

  Les quatre composantes constituent les revenus non affectés des communes disponibles pour des missions et charges relatives à la population.

  Pour des raisons évidentes les revenus non affectés par habitant ne seront jamais identiques entre les diverses communes. Il n'y a que la première composante de ce revenu qui note la disparité la moins importante d'une commune à l'autre.

2. Conclusion

Sur les tableaux annuels certains des différents ratios peuvent varier fortement d'une année à l'autre en raison de la volatilité de l'ICC. Voilà pourquoi et pour éviter de tirer de fausses conclusions à partir d'un constat ponctuel sur une année ou même sur deux, il a été décidé d'analyser l'évolution structurelle des ratios par le biais d'une moyenne mobile sur cinq années (cf. tableaux[6]).

Ainsi les tableaux sur l'évolution des revenus par moyenne mobile sur cinq ans permettent d'obtenir une image plus objective sur la tendance au courant des dernières années.

L'analyse des revenus non affectés par unité de terrain ou par unité d'habitant permet de constater que la **répartition des revenus non affectés parmi les 118 communes du pays** se fait équitablement et répond aux exigences de neutralité et d'objectivité. Elle se fait selon les critères universellement reconnus comme critères fondamentaux garantissant l'autonomie locale et elle est proportionnée en fonction des besoins de base des collectivités locales, c'est-à-dire en fonction de l'extension du territoire et de l'effectif de la population à gérer. Elle garantit en plus un intéressement direct des communes aux activités commerciales sur leur territoire.

Il appartient par la suite aux communes elles-mêmes de s'organiser en toute autonomie de manière à rentabiliser au plus haut degré les fonds mis à leur disposition. Ainsi elles se regroupent en syndicat de communes d'un côté pour pouvoir organiser leurs missions et services sur des bases plus larges en profitant de toutes les économies d'échelle et de toutes les synergies qui en découlent et, d'un autre côté, pour réunir le poids financier minimal requis pour offrir une infrastructure ou un service supplémentaire mais qui dépasse les moyens d'une seule commune. Elles exploitent par ailleurs leurs propres sources de revenus intelligemment pour obtenir la couverture de leurs charges d'une part et pour restreindre le gaspillage de services et fournitures publics offerts d'autre part. Un service de l'eau par exemple qui n'est pas en équilibre financier prive la commune d'une recette régulière tout en incitant les consommateurs à une plus forte utilisation du service ce qui cause par ricochet des charges supplémentaires à la commune.

III. Réflexion sur une adaptation du système

Toute adaptation des mécanismes de financement des communes ne peut se faire qu'avec prudence et circonspection et dans le respect de la Charte européenne de l'autonomie locale et des recommandations faites par le Comité des Ministres européens dans le domaine des finances des collectivités locales.

Il importe dès lors de veiller lors d'une réforme à continuer à assurer une répartition adéquate des ressources financières publiques entre l'Etat et le secteur communal, tenant compte des compétences de chaque acteur et de leur évolution, mais aussi des circonstances économiques. Aussi les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources des communes doivent-ils continuer à être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour permettre aux communes de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences. Concernant les apports financiers de l'Etat, une partie substantielle des transferts ne doivent pas être affectés à des utilisations spécifiques. Par ailleurs le montant des apports financiers de l'Etat doit être équitable, transparent et prévisible ; l'équité demande que les règles de distribution soient universelles, non discriminatoires, stables, et ni arbitraires ni négociables au cas par cas. Pour corriger les effets de la répartition inégale des sources potentielles de financement des communes ainsi que des charges qui leur incombent la mise en place de procédures de péréquation financière ou de mesures équivalentes doit se faire de manière à permettre aux communes d'offrir à leurs citoyens des niveaux de services généralement comparables pour des communes de masse critique comparable.

Étant donné que le système de financement des communes fonctionne « à guichet fermé », chaque modification vers le haut du revenu de certaines communes signifie automatiquement une modification vers le bas du revenu des autres communes, à moins que l'Etat ne mette à la disposition du secteur communal des moyens financiers nouveaux ou supplémentaires par le biais de son propre

[6] Annexe 5

budget. Il est sans doute concevable de procéder à une redistribution des revenus à l'intérieur du secteur communal sans augmenter l'enveloppe financière globale réservée aux communes. Il faut toutefois que cette redistribution interne soit financièrement supportable par celles des communes qui verront soit l'évolution de leurs revenus freinée, soit leurs revenus ajustés vers le bas. Par le biais d'un changement de la politique de distribution des revenus aux collectivités locales il est en effet possible de changer à moyen terme le comportement de dépenser des communes.

Le défi consiste dès lors à procéder à des adaptations du système général de financement des communes dans l'intérêt d'un développement plus harmonieux, ordonné et intégratif du territoire sans mettre certaines communes dans des impasses financières et aussi sans entrer en conflit avec la législation communale. Il s'agit notamment de veiller à ce que les communes orientent et investissent les excédents de leurs revenus non affectés dans des infrastructures répondant aux exigences d'un bon aménagement du territoire tel qu'explicité dans le concept IVL et visé à travers la nouvelle loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain, sans cependant oublier la capacité de financement des charges récurrentes qui doit être garantie en toute circonstance.

Il a été constaté que le revenu par habitant dans le moyen terme ne varie que très peu entre les communes du pays, sauf dans une dizaine de communes qui sont contribuables nettes dans le système de la péréquation financière horizontale en raison de leur intéressement financier important aux activités économiques qui ont lieu sur leur territoire. Il est par ailleurs un fait que, sauf dans quelques cas exceptionnels, ce sont les communes à partir de 3.000 habitants qui présentent la masse critique nécessaire pour être considérées comme viables (cf. niveau de base sous C.II.1). Il faudrait donc pouvoir renforcer le revenu par habitant de toutes celles des communes qui atteignent cette masse critique pour pouvoir leur garantir d'offrir les services élémentaires en régie propre à un coût raisonnable et pour pouvoir garantir de cette manière la pérennité voire même l'extension de ces services et leur bon fonctionnement dans le long terme.

D'un autre côté, il y a des communes, notamment parmi celles qui sont contribuables nettes dans la péréquation, dont le revenu par habitant dépasse largement le revenu moyen des autres communes même après la péréquation. Ces communes sont évidemment très peu sensibles à l'allocation de subsides promotionnels en capital de l'État par lesquels celui-ci veut orienter leurs excédents budgétaires dans une direction bien déterminée ou susciter des collaborations intercommunales. En effet, ces communes ont tendance à se suréquiper sans se soucier de la fragilité de leurs revenus de fonctionnement qui reposent souvent sur une ou deux entreprises d'un même secteur seulement[7]. Toutes les autres communes sont dans leur développement dépendantes des aides en capital de l'État et des fois même aussi des aides de fonctionnement directes ou indirectes[8] que l'État accorde cependant rarement.

Il résulte des constats ci-avant qu'il faut absolument intégrer les aides promotionnelles en capital attribuées par l'Etat au secteur local (communes et établissements publics du secteur communal confondus) dans toute réflexion fondamentale sur un financement des communes dans l'intérêt d'un développement plus harmonieux, ordonné et intégratif du territoire. L'État devra veiller à ce que ces subsides soient compatibles avec sa vision pour le développement du pays et à ce qu'ils ne soient accordés que si la ou les communes bénéficiaires atteignent seules ou ensemble la masse critique pour garantir le fonctionnement et le bon entretien des infrastructures subventionnées. Au cas contraire, le subside de l'État risque de constituer un cadeau empoisonné parce que la commune n'a pas la masse critique et donc pas le potentiel de revenus pour financer l'entretien de ces infrastructures. La responsabilité de l'État, et surtout celle du Ministère concerné, n'est pas négligeable à l'égard de la collectivité dont les citoyens auront en fin de compte à payer la facture.

[7] Pour ces communes en particulier, le ce risque sera atténué par le recours aux plans sectoriels, notamment en matière de transports, de logements et de zones d'activités économiques, et surtout par le recours aux plans régionaux, instruments indispensables pour l'évolution des communes dans le sens des grands rééquilibrages structurels du pays explicités dans l'IVL.
[8] « indirectes » : par l'intermédiaire d'une structure de droit privé (a.s.b.l.) qui gère une institution communale (crèche,...)

1. Adaptation des dotations de base et recettes propres

Le chapitre C.III.1. montre que seules les communes ayant atteint le niveau de base, c'est-à-dire celles qui ont la masse critique de trois mille habitants et les revenus y relatifs, sont en mesure d'offrir seules à leurs citoyens les services auxquels ceux-ci peuvent raisonnablement prétendre. Il est dès lors important de veiller à ce que les communes qui ont au moins atteint ce niveau puissent exercer efficacement leurs compétences. A cet effet l'Etat doit garantir à ces communes une certaine stabilité dans l'évolution du montant global des dotations annuelles afin de couvrir le coût standard des compétences leur déléguées et l'écart structurel entre les ressources des communes et leurs compétences légales.

La mesure qu'il convient de prendre pour assurer cette stabilité consiste dans un **renforcement de la dotation de base à partir de 3000 habitants**. Cette opération confirmera aux communes qui ont d'ores et déjà atteint le niveau de base leur viabilité puisqu'elle leur permettra de retrouver leur ancienne marge de manœuvre. Quant aux petites communes, cette opération constituera peut-être le point de départ pour une nouvelle réflexion sur un regroupement de certains territoires entre les mains d'une seule et plus importante entité administrative.

Le financement de cette mesure se fera dans le cadre de la loi budgétaire et par le biais d'un ajustement de la péréquation horizontale au niveau de l'ICC, étant entendu que l'opération n'engendrera pas de dépense supplémentaire à charge de l'Etat.

Comme nous opérons dans le cadre d'un système financier fermé, il faudra donc diminuer la part des communes qui touchent des recettes exceptionnellement élevées et non objectivement justifiées dans le système actuel de la péréquation financière intercommunale. Il est ainsi proposé de recourir à un **plafonnement absolu des revenus par habitant en matière d'impôt commercial** et d'exiger de cette manière un effort de solidarité exceptionnel de la part de celles des communes (une dizaine) qui, même après la péréquation, touchent actuellement un impôt commercial qui dépasse facilement le double de la recette moyenne par habitant au niveau du pays. En cas de maintien du système actuel des montants faramineux et exorbitants risquent en effet de s'accumuler au niveau de ces quelques communes, une situation qui est intenable à court terme à l'égard des autres communes. Ce réajustement financier aura comme corollaire que les communes actuellement « surdotées » deviennent à nouveau plus réceptives pour des aides étatiques à l'équipement et le pouvoir d'orientation de la part de l'État qui y est attaché.

Un renforcement de la dotation de base des communes n'ayant pas atteint la masse critique de 3.000 habitants n'est pas envisagé. Il ne se justifierait d'ailleurs nullement puisqu'il contribuerait à financer des collectivités territoriales qui de par leur dimension ne seraient plus en mesure de jouer seules le rôle que l'on attend d'elles. Il ne serait pas non plus opportun puisqu'il conduirait inévitablement à un foisonnement supplémentaire de coopérations intercommunales de tous genres avec comme résultat d'augmenter la distance entre les citoyens et les décideurs politiques des affaires les concernant. Il est dès lors préférable d'orienter les petites communes vers des fusions de communes. Celles-ci ont en effet l'avantage de laisser la décision des affaires communales auprès des élus locaux qui sont les instances les plus proches du citoyen.

Le relèvement de la dotation de base à partir de 3.000 habitants constitue par ailleurs un correctif indispensable pour ces communes par rapport à un ensemble de trois ou quatre petites communes en collaboration étroite ou en communauté de communes dont la somme des dotations de base dépasse aujourd'hui la dotation de base des communes à 3.000 habitants.

A côté de ce réajustement des dotations financières étatiques au niveau de leur répartition entre les communes il faut ouvrir aux communes une perspective à moyen terme en ce qui concerne une réforme de **l'impôt foncier**. Cette réforme aura pour but de donner aux communes un outil pour une meilleure gestion de leur territoire tout en leur procurant des recettes supplémentaires. Conformément à la déclaration gouvernementale du 4 août 2004 cette réforme se fera dans la perspective d'instituer un dispositif plus contraignant pour parvenir à une augmentation sensible de l'offre immobilière. A cet effet un relèvement substantiel du taux de l'impôt est envisagé pour les cas de rétention immobilière dans un but de spéculation. S'agissant d'un impôt communal par essence, la réforme de l'impôt foncier ne supprimera pas la possibilité de modulation du niveau précis de l'impôt. Celui-ci continuera

à évoluer dans une fourchette raisonnable. La réforme portera également sur la notion de la valeur unitaire. Etant donné qu'il s'agit en l'occurrence d'une réforme importante qui présente différentes facettes, il y a lieu de l'entamer en y associant dès le départ toutes les instances publiques concernées dans une plate-forme commune à créer entre les différents acteurs de l'Etat et les représentants des communes.

Dans ce contexte relevons que conformément au programme gouvernemental le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire vient de demander au Ministre des Finances de faire entamer une procédure de réflexion sur une reforme fondamentale de l'impôt foncier, qui est un impôt communal par essence. Le Ministère du Logement vient de son côté de prendre l'initiative de créer une plate–forme de réflexion entre tous les acteurs concernés par une telle réforme parallèlement au lancement du plan directeur sectoriel « Logement » dont la mise en œuvre est, bien évidemment, largement conditionnée par la disponibilité effective de terrains aux endroits appropriés.

2. Création d'un fonds de dotations à l'équipement communal (FDEC)

A côté du fonds communal de dotation financière (FCDF) qui organise les transferts de revenus de fonctionnement non affectés aux communes, l'État doit se donner un outil équivalent au niveau des aides financières en capital destinées à contribuer au financement du budget d'investissement des communes. Un tel fonds constituera l'outil financier indispensable pour permettre au gouvernement de canaliser aux communes les aides financières en capital affectées à des investissements bien précis dans le sens d'une politique cohérente et durable en matière d'équipement du pays.

Durant les dix dernières années les transferts annuels aux communes sous forme de subsides en capital affectés ont été multipliés par quatre et la tendance est loin de s'arrêter, de sorte que les communes sont de plus en plus sensibles aux transferts de l'espèce. Si en même temps les revenus de fonctionnement non affectés des communes deviennent plus comparables et que leur volume n'augmente plus au rythme des années antérieures et ne dégage plus les excédents habituels, il faut se rendre à l'évidence que les projets des communes deviennent de plus en plus dépendants des aides en capital à accorder par l'État. Voilà pourquoi le moment est venu pour agir.

Du côté de l'État il est dans l'intérêt de tous les ministères qui allouent des aides en capital aux communes pour investir dans des projets relevant de leurs domaines spécifiques respectifs que ces aides contribuent à donner au pays une couverture adéquate et cohérente en équipements publics avec la garantie que les communes puissent en garantir la pérennité. Il importe en effet de doter notre pays des équipements nécessaires conformément aux principes arrêtés dans le programme directeur de l'aménagement du territoire et au concept tracé par l'IVL. Dans cet esprit, les communes doivent être associées à la démarche et responsabilisées en tant qu'entités publiques assumant le rôle de gestionnaires capables et performants.

2.1. L'alimentation du FDEC

Le fonds de dotations à l'équipement communal (FDEC) sera constitué en regroupant toutes les aides en capital accordées par l'Etat aux communes et actuellement inscrites et gérées par différents départements ministériels. Par la suite, ce fonds sera alimenté annuellement par un transfert régulier du budget de l'État qui sera proportionnel à l'évolution des recettes du budget de l'État. Cette approche répond parfaitement aux souhaits exprimés par les communes, notamment à travers leurs représentants au Conseil Supérieur des Finances locales et au Syvicol (syndicat des villes et communes luxembourgeoises). Le FDEC aura par ailleurs l'avantage d'être transparent et contrôlable quant aux règles d'attribution des aides.

2.2. L'architecture duale du FDEC

Etant donné que, d'un côté, les revenus de fonctionnement non affectés des communes deviennent plus comparables et que leur volume n'augmente plus au rythme des années antérieures et ne dégage plus les excédents du passé et que, par conséquent, les projets des communes deviennent de plus en plus dépendants des aides en capital à accorder par l'État et que, de l'autre côté, il importe de veiller à l'harmonisation du développement régional résultant avec le concept IVL, le FDEC sera ventilé en deux compartiments différents.

Le premier compartiment concerne les aides normales/subsides réguliers (le FDECN).
Puisque l'Etat doit non seulement continuer à se réserver la possibilité d'orienter la politique d'investissement des communes dans les différents équipements et infrastructures, mais également renforcer sa coordination interministérielle à ce niveau, il faut qu'il se donne les moyens d'appuyer certains projets par des aides financières adéquates c'est-à-dire des aides normales ou renforcées selon la situation.

Le second compartiment sera réservé à des aides spéciales (le FDECS).
Par le biais de ce second compartiment du fonds pourront être financés selon des règles spécifiques des projets de différents domaines revêtant pour l'Etat, la région ou la commune une importance spéciale dans le cadre de sa politique de l'aménagement du territoire. Il sera notamment réservé à des aides spéciales dans le cadre des mesures en relation avec la planification régionale et le développement de la cohésion régionale. C'est ainsi que pourront être financés des projets définis dans des contrats de développement régionaux prévus dans le programme directeur et l'IVL ainsi que dans le programme gouvernemental.

Les contrats de développement constituent en quelque sorte un dispositif permettant aux acteurs régionaux, c'est-à-dire aux EPCR et aux communes, de mettre en œuvre leur politique régionale. Ils sont censés déterminer pour le moyen terme les objectifs du développement identitaire, économique et de l'offre structurante, de niveau régional, en infrastructures sociale, sportive et culturelle des régions. Ils revalorisent ainsi l'autonomie communale par une nouvelle dimension et par un partage de compétences avec l'Etat dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la planification. Conçus parallèlement à la finalisation des plans directeurs régionaux, il permettent de rendre opérationnel les éléments-clé structurants de ce plan par un nouveau système de cofinancement. Les contrats de développement constituent une expression forte de la décentralisation. Il appartient ainsi aux EPCR de prendre l'initiative de leur élaboration et de déterminer les actions qu'ils envisagent de réaliser. Après négociation et accord, l'Etat allouera une aide déterminée qui revient en quelque sorte à une aide supplémentaire aux communes selon des règles bien spécifiques tenant explicitement compte de la dimension régionale. Afin de prendre en compte l'ensemble des mesures en relation avec la planification régionale et le développement de la cohésion régionale, autres que les équipements communaux classiques réservés au FDECN, le FDECS comprendra également l'aide au logement et l'aide au développement économique, notamment en relation avec les zones d'activités économiques régionales, qui seront adaptées dans le cadre des plans directeurs sectoriels correspondants, de manière à les rendre compatibles avec les objectifs de l'IVL.

Les alimentations annuelles et régulières (voir 2.1. ci-dessus) permettront au FDEC de disposer d'un avoir certain pouvant répondre rapidement aux besoins au niveau local et régional tout en laissant à l'Etat le soin et le pouvoir de fixer les priorités. Le FDEC sera un fonds sans distinction d'exercice.

2.3. La gestion du FDEC

Etant donné que la finalité du FDEC consiste à doter notre pays en équipements publics et à le développer et l'aménager d'une manière plus harmonieuse, ordonnée et intégrative tel que préconisé par les instruments de l'aménagement général du territoire et en fonction surtout de critères relevant de l'aménagement du territoire, il est essentiel que le Ministre responsable de l'Aménagement du territoire ait dans ses compétences la gestion de ce fonds.

Il appartiendra à ce département ministériel d'établir des « règles de lecture des subsides », ceci en collaboration avec les départements ministériels techniquement compétents pour les différents équipements publics subventionnables. Dans le cadre de la procédure d'allocation de subsides par le biais du FDEC les différents départements ministériels concernés devront se prononcer dans un délai à déterminer sur chaque projet pour lequel une demande de subside est présentée. Le subside pourra uniquement être alloué en cas d'accord formel du ou des départements techniquement compétents, étant entendu que cet accord devra porter tant sur la conformité du projet aux exigences techniques que sur le principe et le montant du subside.

Par ailleurs, pour chaque projet le Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses attributions, ensemble avec le Ministre de l'Intérieur responsable des finances communales et le ou les Ministres compétents dans le domaine spécifique dont relève le projet se concerteront pour déterminer la masse critique en termes de population nécessaire pour garantir le financement du fonctionnement et

de l'entretien impeccable de l'équipement envisagé. A côté de la masse critique il sera également tenu compte de la marge de manœuvre financière existante de la commune.

Au cas où la masse critique ne pourra être atteinte, mais que pour des raisons de politique volontariste du Gouvernement relevant notamment de l'aménagement du territoire l'État favorise la réalisation d'un projet spécifique à un endroit déterminé, le département ministériel techniquement compétent pourra être invité à conclure, dans le cadre du contrat de développement une convention de fonctionnement avec la commune d'implantation ou le groupement de communes porteur du projet pour prendre à sa charge la partie des frais qui correspond à la « masse critique » qui fait défaut. Pareille façon de procéder est parfaitement justifiée du fait que l'équipement rayonne au-delà du territoire de la commune ou du groupement de communes et dépasse les besoins de la population de l'entité concernée. Encore faut-il veiller à ce que le correspondant communal ait la capacité matérielle de relever le défi.

2.4. Le FDEC dans l'optique des communes

Une fois ce fonds en place, l'approche pour les communes en matière de dotations en capital changera. Les transferts de ce fonds au budget extraordinaire des communes ne seront plus à mettre sous une rubrique spécifique mais en tant que transferts non affectés sous la rubrique « dotations à l'équipement ». Du moment où une commune aura été jugée éligible pour une tranche (dans un compartiment déterminé du FDEC) il appartiendra au représentant territorial de l'Etat de surveiller la réalisation du projet et de proposer au Gouvernement l'inscription de la commune dans la liste des bénéficiaires des aides en capital du FDEC en fonction de l'avancement du projet.

E CONTRÔLE ÉTATIQUE SUR LE SECTEUR COMMUNAL

Une redéfinition du contrôle de l'État sur le secteur communal devient nécessaire, ceci surtout après les réflexions qui viennent d'être esquissées dans les chapitres qui précèdent sur le remodelage du paysage communal et administratif de notre pays, sur les nouvelles formes de collaboration entre communes et de coopération entre les communes et l'État, ainsi que sur le financement du secteur communal.

Le système de contrôle qui est proposé est respectueux de l'autonomie communale. La tutelle d'approbation systématique est supprimée pour faire place à un contrôle de pure légalité qui se déroule selon une procédure transparente fondée sur le dialogue et enfermée dans des délais stricts. En réduisant au strict minimum le nombre des actes à soumettre au contrôle obligatoire et systématique, il allège considérablement les procédures au niveau communal.

I. Contrôle sur les actes

1. Contrôle de légalité

1.1. Introduction

Les communes font partie de l'organisation de l'État et participent à l'exercice de la puissance publique. Leur existence comme personnes morales de droit public est prévue par la Constitution. Une certaine autonomie – l'autonomie communale - leur est reconnue par la Constitution et par la Charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe.

L'action communale, qui est l'expression de l'autonomie communale dans le cadre tracé par l'intérêt communal, est soumise au principe de la légalité qui vise à assurer le respect de la loi et des intérêts nationaux. Il s'agit là d'une exigence indispensable de l'État de droit, qui justifie la surveillance de l'État sur l'action des communes.

Le contrôle de légalité que l'État est amené à exercer sur les actes des communes fait partie de cette surveillance. L'objectif du contrôle de légalité est de veiller à l'application de la loi par la commune, tout en respectant le principe de l'autonomie communale. Le contrôle de légalité est même la contrepartie indispensable de l'autonomie communale qui, pour des raisons d'ordre constitutionnel, ne peut être illimitée.

Le contrôle de légalité assure le respect des limites que l'État fixe à l'autonomie communale. Il assure, malgré la légitime diversité des choix locaux, l'application uniforme des règles communes dans l'exercice de la puissance publique ou dans la délivrance des prestations du service public. Le contrôle de légalité assure « le degré d'homogénéité » voulu par le législateur et contribue ainsi à l'unité nationale.

Le contrôle de légalité permet aux élus communaux, soucieux d'une gestion juridiquement et financièrement corrects, de mieux pouvoir résister aux pressions de la population, des agents communaux et des cocontractants des communes. Il leur offre un rempart derrière lequel ils peuvent se retrancher.

1.2. Caractéristiques du contrôle de légalité

Le contrôle de légalité

- N'est pas un contrôle d'opportunité ;
- Est un contrôle administratif potentiellement juridictionnel ;
- Est fondé sur le dialogue entre contrôleur et contrôlé ;
- Se déroule suivant une procédure claire et simple ;
- Est enfermé dans des délais courts et stricts.

a) Contrôle d'opportunité

Le contrôle de légalité est, par principe, un contrôle *a posteriori*, alors qu'il s'exerce sur les décisions des autorités communales quand elles sont déjà prises. Il ne porte que sur les aspects de pure légalité (mais sur tous les aspects de la légalité), et n'apprécie pas les éléments d'opportunité (notamment politique ou financière) des décisions prises par les autorités communales.

Toutefois, dans certaines matières – à définir par la loi - qui touchent l'intérêt national (p.ex. les impôts communaux et l'endettement du secteur communal), comme dans celles où les autorités communales exercent des compétences qu'elles partagent avec l'État (p.ex. en matière d'urbanisme), le contrôle d'opportunité doit être possible, mais doit toujours rester l'exception. S'agissant d'une entrave au principe de l'autonomie communale, il doit être exercé au plus haut niveau, par le Grand-Duc lui-même, selon des modalités à enfermer dans un cadre législatif très rigide.

b) Contrôle administratif, potentiellement juridictionnel

Le contrôle se déroule en deux phases : Une phase administrative qui fait intervenir l'autorité communale et le RTE. Et une phase judiciaire qui fait intervenir, outre ces deux parties, le juge administratif comme véritable contrôleur de la légalité.

Dans la phase administrative du contrôle, le RTE conteste la légalité d'une décision communale et fait part de ses observations à l'autorité communale concernée. Si cette dernière partage l'avis du RTE, elle retire ou modifie l'acte contesté, et le problème est réglé. Si, par contre, l'autorité communale estime que les critiques du RTE ne sont pas fondées, elle lui en fait part par écrit. Deux cas peuvent alors se présenter. Soit, le RTE revient, à la lumière des observations communales, sur la contestation de la légalité et le problème est réglé. Soit, le RTE maintient ses griefs, auquel cas il saisit le juge administratif de l'annulation de l'acte critiqué.

Le contrôle de légalité est donc, en définitive, exercé par le juge administratif, sur l'initiative du RTE. Mais, l'intervention du juge administratif n'est pas systématique. Elle ne devient nécessaire que si la phase administrative du contrôle aura échoué.

Dans l'intérêt d'une homogénéité du contrôle de légalité, il serait souhaitable que le RTE ne puisse saisir le juge administratif que sur l'avis conforme du Collège de tous les RTE.

c) Contrôle fondé sur le dialogue

Le contrôle de légalité instaure un dialogue institutionnel permanent entre les administrations communales et les services de contrôle. Il met en place une véritable culture du dialogue, qui évitera que les relations entre autorités communales et RTE ne deviennent conflictuelles.

Le contrôle de légalité favorise en outre (de manière ambiguë, il est vrai) la fonction de conseil du RTE vis-à-vis des autorités communales. Il est en effet à prévoir que celles-ci prendront d'autant plus, au préalable, l'avis du RTE que celui-ci devra apprécier par la suite la légalité de la décision qui sera prise.

d) Contrôle enfermé dans une procédure et des délais stricts

La procédure du contrôle de légalité est fixée par la loi. Elle est limitée dans le temps et chaque phase de la procédure doit se dérouler d'après un calendrier strict. La procédure est entièrement écrite.

A compter du moment où une décision communale est soumise au contrôle de légalité, le RTE dispose d'un délai fixé par la loi, pour examiner l'acte. S'il conteste la légalité, il en informe l'autorité communale par une lettre d'observations qui énumère avec précision tous les reproches d'illégalité qui sont retenus. L'autorité communale dispose alors d'un délai, également fixé par la loi, pour répliquer aux objections du RTE. Après réception de la réplique de l'autorité communale, le RTE dispose d'un nouveau délai légal pour saisir le juge administratif. Si l'autorité communale a négligé de répliquer dans le délai fixé, le délai dont dispose le RTE pour saisir le juge administratif commence à courir à l'expiration du délai fixé à la commune pour répondre. A ce moment la phase administrative du

contrôle de légalité est terminée et la phase juridictionnelle commence. Il est parfaitement possible que la loi fixe aussi au juge administratif des délais pour prendre sa décision.

Si le contrôle de légalité est enfermé dans des délais rigoureux, la sécurité juridique en profite dans la mesure où la durée de la procédure de contrôle est parfaitement prévisible.

1.3. Actes soumis au contrôle de légalité

Toutes les décisions des autorités communales sont soumises au contrôle de légalité.

Certaines décisions – les plus importantes – sont **obligatoirement** soumises au contrôle et ne deviennent exécutoires que si leur légalité n'est pas ou n'est plus contestée. Ne sont soumis au contrôle obligatoire de légalité que les décisions qui sont limitativement énumérées par la loi. Dans un premier temps l'on pourrait se référer au système actuel et soumettre au contrôle obligatoire les décisions des autorités communales qui sont actuellement soumises à approbation ministérielle. Dans un deuxième temps, la liste des actes soumis au contrôle obligatoire devra être révisée. Il serait souhaitable d'en retirer les actes qui concernent la gestion courante des affaires communales. La liste pourrait même être modulée différemment suivant l'importance des communes.

Les décisions des autorités communales qui ne sont pas soumises par la loi au contrôle obligatoire, tombent sous le régime du contrôle spontané et sporadique. Le RTE peut se faire communiquer, sur sa demande, toutes les décisions généralement quelconques des autorités communales dont il veut contrôler la légalité.

Il serait souhaitable d'accorder dans le cadre du contrôle de légalité une plus grande importance au contrôle spontané et sporadique, et de ne réserver le contrôle systématique et obligatoire qu'aux actes vraiment importants et sensibles. Le Gouvernement pourrait utiliser le contrôle spontané et sporadiques des RTE pour mettre en œuvre une véritable stratégie du contrôle, en mettant l'accent du contrôle prioritairement sur les thèmes qu'il choisit (ex : libertés publiques, marchés publics, droit de la fonction publique communale, police des bâtisses etc.).

1.4. Personnes morales soumises au contrôle de légalité

Le contrôle de légalité s'étend aux communes, aux établissements publics soumis à la surveillance des communes, aux syndicats de communes, et aussi aux EPCI (voir C.III.5) qu'il est proposé de créer dans le cadre de cette réforme communale.

Dans le contexte de la présente note, l'expression « autorité communale » englobe les organes décisionnels de toutes les personnes morales soumises au contrôle de légalité.

1.5. Déroulement du contrôle de légalité

a) La phase administrative du contrôle

Dans cette phase interviennent l'autorité communale et le RTE.

Au cours de cette phase, le RTE pourra, de son côté, prendre l'avis des départements gouvernementaux et administrations de l'État concernés par le dossier, comme par exemple, le Département de l'Environnement, l'Administration des Eaux et Forêts, l'Administration des services techniques de l'agriculture, la Commission des soumissions etc. Les services gouvernementaux et administrations concernés sont tenus de lui répondre dans un délai à fixer de manière à pouvoir respecter les délais dans lesquels s'inscrit le contrôle de légalité.

La transmission des actes

<u>Les modalités de transmission</u>

A cet égard, il faut distinguer les actes pour lesquels la transmission au contrôle de légalité est obligatoire et ceux pour lesquels cette obligation n'existe pas.

Pour les actes obligatoirement transmissibles, c'est l'autorité communale qui doit prendre l'initiative de la transmission. La transmission est attestée par un accusé de réception à retourner à l'autorité communale et, en même temps par une mention à apposer sur l'acte lui-même (tampon dateur).
Pour les actes qui ne sont pas obligatoirement transmissibles, l'initiative de la demande de transmission revient au RTE. L'autorité communale qui reçoit la demande est tenue d'y répondre dans un délai fixé par la loi.

Toute transmission doit être complète. Elle comportera le texte intégral de la décision soumise au contrôle, avec toutes ses annexes, et, le cas échéant, tous les pré-actes qui sont nécessaires pour éclairer le RTE en vue du contrôle. Si, par exemple, la délibération approuve un contrat, celai-ci doit figurer en annexe dans sa version intégrale.

En cas de transmission incomplète, il appartient au RTE de demander dans un certain délai à l'autorité territoriale de compléter sa transmission. Tous les délais de procédure ne courent qu'à partir de la transmission complète.

Effets de la transmission

Ouverture du délai pour déférer l'acte au juge

Le premier effet que comporte la transmission, est de faire courir le délai[9] dans lequel le RTE doit avoir saisi le Tribunal administratif, s'il conteste la légalité de la décision. Autrement dit, la transmission détermine la date à laquelle la phase administrative du contrôle doit être terminée.

Si le RTE entend contester la légalité de la décision communale, il en informe l'autorité communale par une lettre d'observations qui reprend avec précision tous les griefs retenus à l'encontre de la décision. L'autorité communale dispose alors d'un délai pour répliquer.

Trois cas peuvent se présenter :
- ou bien, l'autorité communale accepte les reproches d'illégalité et retire l'acte litigieux
- ou bien, le RTE retire sa contestation et délivre un certificat de non-recours
- ou bien, l'autorité communale et le RTE n'arrivent pas à s'entendre. Dans ce cas, l'acte contesté est soumis au tribunal administratif

Ce n'est qu'après avoir reçu la réplique de l'autorité communale, sinon après l'expiration du délai dans lequel elle aurait dû répliquer, que le RTE peut saisir le Tribunal administratif.

Caractère exécutoire de l'acte

Si, pendant la phase administrative du contrôle, le RTE n'a pas contesté la légalité de la décision obligatoirement transmissible, celle-ci devient exécutoire au plus tard à l'expiration du délai dans lequel elle aurait pu être déférée au TA.
Si toutefois, avant l'expiration de ce délai, le RTE a déjà décidé de ne pas contester la légalité de la décision communale, il peut délivrer un certificat de non recours, qui a pour effet de rendre la décision immédiatement exécutoire.

b) La phase juridictionnelle du contrôle : le déféré

La phase juridictionnelle du contrôle fait intervenir l'autorité communale, le RTE et le juge administratif.
Avec le déféré, le RTE dispose d'une action contentieuse privilégiée mais non exclusive.

Les conditions préalables au déféré

Le déféré ne peut être introduit qu'après l'accomplissement régulier de la phase administrative du contrôle.
Le déféré d'une décision communale au TA pour cause d'illégalité est une décision grave à l'encontre de l'autorité communale en cause.

[9] En France, ce délai est de deux mois, ce qui y correspond au délai normal du recours pour excès de pouvoir. Au Luxembourg, ce délai est de trois mois. Il paraît donc normal de fixer le délai de saisine du juge également à trois mois.

Il paraît normal que cette décision ne puisse être prise par une personne seule. Dans cette optique, il est proposé que la décision de déférer soit prise à la majorité absolue de tous les RTE, réunis en collège. Cette manière de procéder favorise l'homogénéité du contrôle de légalité, en évitant dans toute la mesure du possible la disparité d'appréciation de situations semblables.

Le domaine du déféré

Le domaine du déféré est très large. Tous les actes qui sont obligatoirement transmissibles au RTE sont susceptibles de déféré, de même que les actes non soumis à transmission obligatoire, mais dont le RTE a demandé la communication en vue d'exercer le contrôle spontané.
Les délibérations des autorités locales qui sont à considérer comme actes préparatoire et qui, en tant que tels ne sont pas susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir, devraient toutefois être susceptibles de déféré.
Les décisions individuelles doivent être susceptibles de déféré au même titre que les actes réglementaires.

Les effets du déféré

En France, le déféré ne produit pas d'effet suspensif sur l'acte concerné. Le sursis à exécution peut en être demandé au juge.
Ce système paraît peu satisfaisant. Il serait donc préférable d'accorder au déféré un effet suspensif sur l'acte concerné.

Le régime du déféré

Monopole du RTE

L'initiative du déféré appartient exclusivement au RTE chargé du contrôle de légalité. La décision de déférer, par contre, est prise à la majorité absolue de tous les RTE réunis en collège.

Les membres du Gouvernement n'ont pas compétence pour exercer le déféré. Mais le Gouvernement peut, de cas en cas, donner ordre que déféré soit formé. La décision de former appel d'un jugement prononcé sur déféré appartient au Collège des RTE, à moins que le Gouvernement ne donne ordre d'introduire l'appel.

Information de l'autorité locale

A l'issue de la phase administrative du contrôle de légalité, le RTE doit aviser par écrit l'autorité communale concernée de son intention de déférer et lui indiquer encore une fois les illégalités qu'il entend soulever.

2. Régimes de surveillance spéciaux

Le contrôle de légalité proprement dit ne peut garantir à lui seul la bonne gestion financière des communes. Il ne peut pas non plus garantir efficacement le maintien de l'ordre dans la commune.

Voilà la raison pour laquelle des contrôles spéciaux sont prévus en matière de finances communales et en matière de police.

2.1. Surveillance spéciale des finances communales

a) Contrôle du budget

Les budgets de toutes les personnes morales soumises au contrôle de légalité, figurent parmi les actes à soumettre obligatoirement au contrôle de légalité.

Si le contrôle de légalité fait apparaître certaines carences financières, il est en plus soumis à un contrôle budgétaire spécifique. Si, par contre, leur légalité et leur régularité financière ne sont pas contestées, ils deviennent exécutoires dans les mêmes conditions que tous les autres actes soumis au contrôle de légalité obligatoire.

Le contrôle budgétaire spécifique ne se substitue donc pas au contrôle normal de légalité, mais s'y ajoute. Le contrôle budgétaire spécifique se justifie, d'une part, par la nécessité de sauvegarder l'équilibre des finances publiques et, d'autre part, par la large contribution que l'État apporte au financement des communes.

Comme le contrôle budgétaire n'est pleinement efficace que s'il est exercé par des spécialistes, il doit être organisé autour de l'intervention d'un Service des Finances communales performant, auquel le RTE peut prendre recours.

Il n'est pas nécessaire que le contrôle budgétaire spécifique soit exercé systématiquement sur tous les actes budgétaires présentés au contrôle de légalité, mais il est exercé uniquement dans certains cas limitativement énumérés par la loi, parmi lesquels doivent figurer notamment :

- ⇒ le défaut pour la commune d'avoir voté le budget dans les délais légaux ;
- ⇒ l'absence d'équilibre réel du budget ;
- ⇒ l'absence des dépenses obligatoires.

Les attributions coercitives (établissement d'un budget d'office, inscription de crédits, etc.) qui sont actuellement dévolues au Ministre de l'Intérieur pourront lui rester acquises, mais peuvent aussi bien être transférées au RTE.

Avec ce système de contrôle, l'approbation systématique des budgets disparaît.

Reste à clarifier la question de savoir, s'il ne serait pas opportun de maintenir l'approbation précédée d'un contrôle budgétaire serré pour les communes dont le seuil d'endettement dépasserait certaines bornes critiques à définir par la loi.

b) Contrôle de la gestion financière

Le contrôle de la gestion des communes est confié à une Chambre des comptes communaux, organe de l'État, qu'il semble judicieux d'intégrer dans la Cour des comptes existante.

Le contrôle de la gestion communale est légitimé par la nécessité de contrôler le bon emploi des deniers publics par les personnes morales soumises au contrôle de légalité.

La Chambre des comptes communaux a pour mission de contrôler, de manière systématique, le bon emploi des fonds publics du secteur communal. L'appréciation de la Cour doit porter non seulement sur la légalité et la régularité des dépenses, mais également sur la bonne gestion des deniers publics. Le contrôle devrait s'étendre également à tous les organismes de droit privé bénéficiant de dotations et de subventions communales dont le montant annuel dépasse le seuil à fixer par la loi.

Le contrôle exercé par la Chambre des comptes communaux donne lieu à des observations publiques qui sont communiquées notamment aux conseils communaux, au Ministre de l'Intérieur et au RTE. Ces serviront de fondement au débat politique dans la commune. En France, la crainte d'être critiqué par la Cour des comptes régionale fait partie des appréhensions majeures des élus locaux.

2.2 Surveillance spéciale du pouvoir de police du bourgmestre

En matière de police, le pouvoir de substitution ou même d'action directe doit être reconnu au RTE, afin de suppléer aux carences des autorités locales dans les matières intéressant la police administrative générale et spéciale, et plus particulièrement la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques.

II. Contrôle sur les personnes

Il est proposé de maintenir en gros le système du contrôle sur les personnes, tel qu'il est prévu par la législation actuelle, à savoir:

- possibilité de la dissolution du conseil communal par le Grand-Duc, conformément à l'article 107 de la Constitution ;
- suspension ou destitution des bourgmestres et échevins par respectivement le ministre de l'Intérieur ou le Grand-Duc ;
- nomination d'un commissaire spécial pour mettre en oeuvre les mesures prescrites par les lois et règlements ou par le Gouvernement, aux lieu et place des autorités communales défaillantes ;
- droit de regard (mais non pas pouvoir disciplinaire) du RTE sur la manière dont le personnel communal s'acquitte de sa tâche.

Il est encore proposé d'étendre le contrôle des personnes aux syndicats de communes et aux EPCI.

F CONSÉQUENCES ET PERSPECTIVES

• à court terme :

- adaptation des textes légaux avec création d'un Code Communal
- réorganisation financière progressive
- clarification de l'impact sur l'aménagement du territoire et l'aménagement communal
- analyse territoriale au sujet des communautés de communes (« backgroundmap »)
- consultation exhaustive de la population au sujet du principe « fusion de communes »

• à moyen terme :

- adaptation des PAG et éventuellement des plans régionaux
- actualisation du programme directeur d'aménagement du territoire
- mise en place des nouvelles structures territoriales, administratives et financières
- harmonisation des missions de base des communes

• à long terme :

- optimisation de l'utilisation des deniers publics
- gestion plus durable du territoire

G ANNEXES

Annexe 1 : Evolution des recettes ordinaires non affectées et affectées des communes

Annexe 2 : Revenu disponible des communes

Annexe 3 : Tableaux exhaustifs par communes des recettes non affectées :
- 3-1 : Evolution des recettes non affectées par commune entre 1995 et 2004
- 3-2 : Evolution de l'ICC, IF et du FCDF par commune entre 2002 et 2004

Annexe 4 : Schéma de la radiographie (Analyse des revenus ordinaires des communes)

Annexe 5 : Les recettes communales par habitant :
- 5-1 : Schéma détaillé de la structure de financement d'une commune
- 5-2 : Statistiques sur le revenu par habitant et par commune (moyenne mobile sur 5 ans)

Annexe 6 : Carte de la population par communes

EVOLUTION DES RECETTES ORDINAIRES NON AFFECTEES ET AFFECTEES DES COMMUNES

ressources	1998	en%	1999	en%	2000	en%	2001	en%	2002	en%	2003	en%	2004	en%	2005	en%
n-affectées																
IF	20 263	1.83%	20 155	1.73%	21 045	1.64%	21 661	1.61%	21 901	1.52%	22 718	1.51%	23 400	1.57%	24 102	1.54%
ICC	390 730	35.34%	398 658	34.19%	460 698	35.84%	461 060	34.22%	546 148	37.83%	540 428	35.97%	455 138	30.48%	450 000	28.73%
FCDF	313 902	28.39%	351 961	30.19%	389 241	30.28%	398 105	29.55%	401 320	27.80%	429 808	28.61%	476 672	31.92%	513 162	32.76%
sous-total	724 895	65.57%	770 774	66.11%	870 984	67.75%	880 826	65.37%	969 369	67.14%	992 954	66.09%	955 210	63.96%	987 264	63.02%
affectées(**)													(*)		(*)	
autres	380 609	34.43%	395 177	33.89%	414 610	32.25%	466 589	34.63%	474 351	32.86%	509 365	33.91%	538 138	36.04%	579 218	36.98%
total	1 105 504	100.00%	1 165 951	100.00%	1 285 594	100.00%	1 347 415	100.00%	1 443 720	100.00%	1 502 319	100.00%	1 493 348	100.00%	1 566 482	100.00%

(**) part communale: taxes et redevances
transferts affectés de l'Etat: subsides, participations aux frais

(*) reprise en recette au budget - part communale- d'une partie du fonds de réserve budgetaire doté en 2002 et 2003 à partir des excédents exceptionnels de recettes ICC pour compenser la régression relative des recettes ICC prévues pour les années 2004 et suivantes
(cf schéma graphique)

Annexe 1

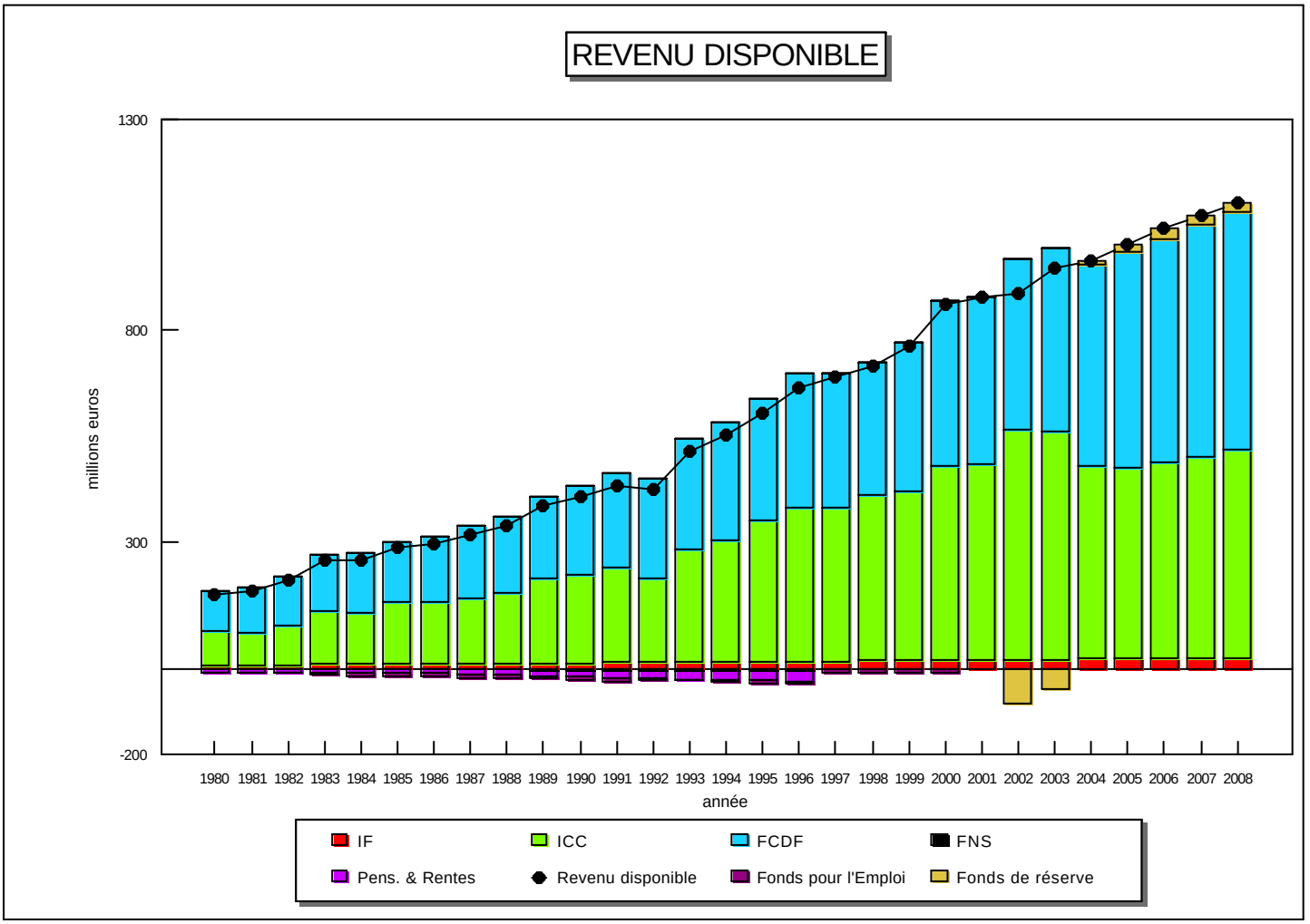
Annexe 2

REVENU DISPONIBLE DES COMMUNES

14/02/2005 (EN EUR)

	REVENUS NON AFFECTES				CONTRIBUTIONS SOCIALES					REVENU
année	IF	ICC	FCDF	TOTAL	FNS	Pens.& Rentes	Fonds Emploi	réserve +/-	TOTAL	DISPONIBLE
1980	8 581 764	80 256 121	97 071 197	185 909 082	492 376	7 359 888	1 547 176	0	9 399 440	176 509 642
1981	8 801 240	78 167 807	107 817 849	194 786 896	535 326	7 813 152	1 605 122	0	9 953 600	184 833 296
1982	9 310 218	92 664 657	118 922 397	220 897 272	578 620	8 265 700	1 563 356	0	10 407 676	210 489 596
1983	11 326 196	127 383 475	133 019 586	271 729 257	613 858	8 876 391	3 706 586	0	13 196 835	258 532 422
1984	12 064 148	121 669 174	140 308 023	274 041 345	642 206	9 564 635	6 369 174	0	16 576 015	257 465 330
1985	12 612 595	145 426 152	144 405 435	302 444 182	640 441	8 724 297	7 300 150	0	16 664 888	285 779 294
1986	13 006 232	145 574 412	156 230 483	314 811 127	692 589	9 725 564	8 725 569	0	19 143 722	295 667 405
1987	13 522 641	152 860 658	170 629 480	337 012 779	1 345 710	10 607 917	8 734 465	0	20 688 092	316 324 687
1988	13 299 272	165 655 969	179 148 736	358 103 977	1 857 731	11 634 275	6 114 426	0	19 606 432	338 497 545
1989	13 079 084	202 275 973	192 955 105	408 310 162	2 020 860	13 304 082	6 626 239	0	21 951 181	386 358 981
1990	14 353 653	207 147 861	212 110 277	433 611 791	2 327 539	15 123 383	8 091 039	0	25 541 961	408 069 830
1991	15 206 685	225 890 526	221 425 104	462 522 315	2 716 927	16 902 953	8 285 914	0	27 905 794	434 616 521
1992	15 013 205	200 727 700	234 944 328	450 685 233	2 915 758	18 912 731	4 517 811	0	26 346 300	424 338 933
1993	16 316 192	266 053 793	260 161 664	542 531 649	3 364 220	20 495 406	4 014 554	0	27 874 180	514 657 469
1994	16 783 419	289 355 183	277 531 887	583 670 489	3 715 717	21 851 256	5 321 076	0	30 888 049	552 782 440
1995	17 428 777	333 316 112	288 092 613	638 837 502	4 246 798	23 323 557	5 787 104	0	33 357 459	605 480 043
1996	18 109 922	362 785 762	317 306 908	698 202 592	4 499 696	24 087 608	6 666 322	0	35 253 626	662 948 966
1997	18 557 168	362 283 522	318 433 394	699 274 084	/	/	7 255 715	0	7 255 715	692 018 369
1998	20 262 904	390 730 254	313 902 275	724 895 433	/	/	7 245 670	0	7 245 670	717 649 763
1999	20 154 595	398 657 575	351 961 334	770 773 504	/	/	7 814 605	0	7 814 605	762 958 899
2000	21 044 938	460 698 342	389 240 503	870 983 783	/	/	7 973 152	0	7 973 152	863 010 631
2001	21 660 986	461 059 752	398 105 376	880 826 114	/	/	0	0	0	880 826 114
2002	21 901 286	546 148 405	401 319 900	969 369 591	/	/	0	81 148 405	81 148 405	888 221 186
2003	22 718 105	540 428 881	429 808 134	992 955 120	/	/	0	45 428 881	45 428 881	947 526 239
2004	***23 399 648***	455 137 739	476 671 606	955 208 993	/	/	0	(9 862 261)	(9 862 261)	965 071 254
2005	***24 101 637***	**450 000 000**	**513 162 100**	987 263 737	/	/	0	(15 000 000)	(15 000 000)	1 002 263 737
2006	***24 824 686***	***464 000 000***	***529 000 000***	1 017 824 686	/	/	0	(22 000 000)	(22 000 000)	1 039 824 686
2007	***25 569 427***	***478 000 000***	***545 000 000***	1 048 569 427	/	/	0	(22 000 000)	(22 000 000)	1 070 569 427
2008	***26 336 510***	***492 000 000***	***561 000 000***	1 079 336 510	/	/	0	(22 715 025)	(22 715 025)	1 102 051 535

estimations (+3%) **budget** solde fonds de réserve 35 000 000



Somme RNA	Année									
Commune	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
BASCHARAGE	6 792 381	7 882 342	8 252 537	8 587 687	8 811 514	10 306 812	10 415 548	12 133 504	12 276 327	11 243 196
BECH	1 319 178	1 451 668	1 508 340	1 531 196	1 722 108	1 911 254	1 873 294	1 999 676	2 024 797	2 088 003
BECKERICH	2 930 530	3 150 964	3 041 908	3 150 651	3 486 002	3 891 235	3 962 976	3 882 638	4 404 097	4 423 935
BASTENDORF	1 169 726	1 278 313	1 293 023	1 330 369	1 442 140	1 599 537	1 614 506	1 728 302	1 802 373	1 859 561
BEAUFORT	1 690 098	1 868 573	1 847 610	1 922 881	2 024 654	2 279 460	2 427 333	2 790 323	2 914 365	2 859 966
BERDORF	1 438 969	1 566 852	1 589 213	1 636 914	1 711 016	2 111 285	2 238 152	2 375 834	2 509 136	2 564 250
BERTRANGE	7 434 379	8 818 617	8 161 805	8 200 846	8 627 844	9 678 946	10 438 710	11 593 042	12 436 330	11 816 497
BETTEMBOURG	10 415 404	11 443 970	11 497 312	11 721 855	12 371 538	14 607 468	14 095 379	15 321 988	15 028 581	15 010 392
BETTENDORF	2 718 836	2 948 888	2 994 559	3 133 829	3 298 298	3 631 611	3 677 690	3 815 331	4 040 707	3 986 352
BETZDORF	4 890 026	5 864 386	5 529 173	9 529 589	7 526 185	15 162 223	9 780 125	13 902 213	12 211 070	9 752 215
BISSEN	3 256 804	3 453 906	3 555 876	3 690 476	3 948 163	4 393 055	4 223 416	4 579 412	4 670 607	4 387 861
BIWER	1 892 792	2 204 209	2 182 480	2 283 451	2 594 439	2 751 473	2 859 899	3 264 079	3 363 041	3 321 891
BOEVANGE s/A.	2 052 012	2 237 543	2 279 556	2 325 703	2 517 633	2 840 515	2 931 941	3 140 873	3 117 825	3 061 743
BOULAIDE	1 130 330	1 239 572	1 240 928	1 283 060	1 389 808	1 537 854	1 599 282	1 698 684	1 768 966	1 823 618
BOURSCHEID	1 623 172	1 794 309	1 799 377	1 816 959	1 943 009	2 157 985	2 250 734	2 405 027	2 522 108	2 577 534
BOUS	1 320 285	1 440 392	1 494 442	1 530 023	1 640 581	1 889 579	1 927 896	2 109 146	2 172 407	2 178 242
BURMERANGE	1 013 932	1 138 066	1 197 757	1 211 086	1 304 906	1 549 903	1 588 584	1 856 360	1 917 031	1 917 996
CLEMENCY	2 236 611	2 459 170	2 556 510	2 646 768	2 868 029	3 206 051	3 280 421	3 504 660	3 575 422	3 479 987
CLERVAUX	2 485 959	2 746 054	2 654 629	2 836 579	3 008 407	3 089 018	3 304 964	3 608 607	3 953 961	3 669 161
COLMAR-BERG	2 733 454	2 973 609	2 833 817	3 016 908	3 382 075	4 204 431	3 416 962	3 732 081	4 159 036	3 835 590
CONSDORF	2 072 121	2 271 997	2 314 360	2 376 165	2 570 274	2 857 463	2 951 819	3 247 466	3 244 212	3 228 540
CONSTHUM	584 383	639 117	646 196	644 422	695 798	773 353	878 168	864 082	924 602	962 290
CONTERN	4 824 674	4 987 790	4 765 437	5 468 890	5 533 936	6 504 024	5 515 019	5 858 351	6 437 837	5 376 609
DALHEIM	2 119 188	2 345 176	2 389 533	2 419 945	2 589 090	2 869 238	2 923 798	3 069 799	3 183 816	3 236 770
DIEKIRCH	6 799 965	7 834 738	7 716 737	8 009 473	8 792 353	9 500 926	9 213 672	9 903 382	10 887 451	10 380 190
DIFFERDANGE	19 985 721	21 827 724	22 010 891	22 663 548	24 466 511	29 950 650	32 147 430	34 601 809	35 599 891	34 981 674
DIPPACH	3 343 104	3 867 018	3 991 806	4 162 252	4 410 022	4 985 632	5 049 066	5 331 619	5 493 203	5 505 585
DUDELANGE	20 099 086	22 234 842	21 918 907	23 047 395	24 458 568	28 346 931	29 323 735	27 645 357	32 329 488	32 292 462
ECHTERNACH	5 788 870	6 246 766	6 088 287	6 124 352	6 738 904	7 712 353	7 795 411	8 452 109	8 864 028	7 926 891
ELL	1 031 111	1 148 655	1 180 221	1 210 505	1 326 803	1 471 632	1 543 242	1 978 074	1 847 455	1 833 711
ERMSDORF	1 147 448	1 241 020	1 272 927	1 305 536	1 402 591	1 568 717	1 605 618	1 735 395	1 810 106	1 861 393
ERPELDANGE	2 476 439	2 598 057	2 541 146	2 785 315	2 994 512	3 335 673	3 430 542	3 588 177	4 035 490	3 841 233
ESCH s/ALZETTE	39 732 859	43 040 615	42 194 871	43 263 488	46 042 534	50 694 642	55 274 434	57 318 981	59 539 221	59 505 869
ESCH s/SURE	401 404	418 579	405 865	411 961	460 888	489 708	603 279	652 041	664 332	630 794
ESCHWEILER	798 059	892 968	914 946	942 768	1 045 129	1 256 970	1 223 214	1 401 255	1 368 402	1 491 748
ETTELBRUCK	9 219 447	9 820 600	9 855 243	9 979 436	10 483 844	11 633 442	11 844 916	12 567 876	12 810 461	12 535 246
FEULEN	1 861 619	1 981 671	2 024 342	2 061 884	2 211 395	2 450 067	2 522 629	2 707 874	2 847 203	2 792 192
FISCHBACH	984 591	1 033 921	1 048 373	1 101 568	1 236 941	1 348 120	1 499 676	1 434 811	1 539 295	1 487 172
FLAXWEILER	1 933 560	2 134 247	2 176 913	2 224 627	2 526 718	2 747 866	2 797 049	3 035 568	3 131 298	3 262 800
FOUHREN	997 468	1 086 635	1 115 506	1 125 023	1 216 394	1 346 004	1 407 882	1 450 829	1 588 721	1 627 243
FRISANGE	3 006 458	3 290 821	3 449 791	3 599 475	3 750 873	4 418 329	4 497 307	5 145 587	5 163 237	5 094 272
GARNICH	1 922 120	2 144 558	2 165 325	2 224 392	2 398 466	2 640 989	2 654 799	2 914 591	2 816 977	2 825 049
GOESDORF	1 209 374	1 352 898	1 367 270	1 392 977	1 514 034	1 720 286	1 822 844	1 981 436	2 040 230	2 072 177
GREVENMACHER	4 624 523	4 619 744	4 771 098	4 968 448	5 416 251	5 993 393	5 855 077	6 553 524	6 891 801	6 721 940
GROSBOUS	1 078 590	1 214 636	1 215 961	1 239 290	1 344 163	1 506 992	1 488 757	1 634 217	1 619 501	1 601 487
HEFFINGEN	1 096 779	1 196 878	1 180 770	1 225 024	1 343 487	1 501 660	1 485 591	1 550 872	1 695 668	1 673 576
HEIDERSCHEID	1 561 056	1 674 581	1 764 895	1 776 401	1 911 749	2 165 483	2 210 702	2 400 369	2 544 660	2 651 645
HEINERSCHEID	1 379 970	1 561 642	1 559 905	1 570 178	1 720 374	1 946 667	2 287 101	2 292 050	2 415 284	2 527 123
HESPERANGE	16 321 903	17 368 262	16 480 357	17 285 967	17 841 126	20 387 716	18 720 930	19 953 833	21 762 682	19 796 929
HOBSCHEID	2 675 190	2 975 622	3 073 182	3 145 673	3 331 192	3 759 128	3 796 868	4 141 977	4 325 950	4 240 007
HOSCHEID	600 968	665 950	679 310	713 622	761 682	838 018	842 188	896 076	988 505	986 121
HOSINGEN	2 481 535	2 531 767	2 612 692	2 480 569	2 603 648	2 865 573	3 313 243	3 183 609	2 792 952	3 724 808
JUNGLINSTER	6 596 324	7 263 612	7 369 457	7 493 281	8 000 523	9 009 154	9 000 614	9 805 325	10 129 369	10 070 492
KAUTENBACH	481 590	519 436	528 661	539 589	598 050	636 816	617 801	634 724	633 768	673 044
KAYL	7 763 497	8 483 246	8 696 081	9 051 765	9 638 592	10 645 392	10 651 302	11 438 633	11 910 064	11 483 718
KEHLEN	5 523 356	6 266 007	6 163 272	6 319 592	6 797 910	7 441 325	7 289 941	7 941 431	8 073 590	7 987 493
KOERICH	2 689 160	3 093 398	3 006 789	2 910 622	3 119 946	3 648 817	3 578 287	4 056 068	4 293 564	4 211 007
KOPSTAL	3 281 086	3 692 577	3 661 167	3 663 440	3 901 531	4 389 151	4 619 904	4 803 897	4 903 259	4 763 898
LAC HAUTE-SURE	1 863 604	1 991 963	2 097 972	2 171 811	2 339 062	2 546 029	2 643 673	2 905 261	3 059 288	3 071 405
LAROCHETTE	2 061 596	2 230 628	2 197 101	2 307 880	2 458 212	2 709 005	2 971 705	3 140 253	3 242 476	3 036 976

Annexe 3-1

Commune	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
LENNINGEN	1 557 848	1 724 712	1 777 370	1 804 459	1 935 451	2 175 619	2 186 859	2 356 416	2 602 586	2 697 267
LEUDELANGE	2 031 150	2 408 858	2 512 821	2 651 181	2 838 105	3 035 036	3 433 716	3 802 237	4 061 727	3 945 797
LINTGEN	2 812 583	3 010 725	3 163 314	3 150 883	3 707 359	3 656 597	3 836 501	3 963 726	3 981 970	3 890 176
LORENTZWEILER	3 241 071	3 511 556	3 611 855	3 668 908	3 926 714	4 372 228	4 479 110	4 586 244	4 695 364	4 640 890
LUXEMBOURG	175 747 883	189 229 099	195 528 400	202 501 926	212 260 602	235 255 310	239 824 803	265 265 487	275 487 348	253 777 791
MAMER	8 813 932	9 557 752	9 493 988	9 787 848	10 401 194	12 268 714	11 854 901	12 547 539	13 544 667	12 840 037
MANTERNACH	1 758 347	1 969 824	1 990 930	2 031 939	2 275 740	2 471 391	2 500 271	2 806 624	2 959 535	3 073 082
MEDERNACH	1 439 197	1 531 267	1 520 697	1 531 962	1 688 531	1 842 026	1 830 603	1 902 176	1 943 048	1 910 374
MERSCH	8 777 886	9 562 564	9 541 865	9 820 194	10 374 578	11 565 145	11 648 612	11 944 679	12 780 192	12 369 684
MERTERT	4 733 509	4 645 405	4 570 541	4 703 224	5 001 460	5 486 483	5 433 115	5 792 234	6 174 084	6 210 701
MERTZIG	1 581 101	1 703 237	1 815 583	1 858 034	2 051 158	2 298 280	2 350 284	2 652 802	2 690 925	2 588 755
MOMPACH	1 337 651	1 479 308	1 497 539	1 519 010	1 648 127	1 823 379	1 920 491	1 984 578	2 125 575	2 185 069
MONDERCANGE	7 605 237	8 140 531	8 016 305	8 083 657	8 564 825	9 922 533	9 740 926	10 387 403	10 457 149	10 247 291
MONDORF-BAINS	3 958 603	4 398 510	4 519 888	4 572 751	5 059 422	5 612 713	5 679 213	6 242 379	6 461 335	6 413 089
MUNSHAUSEN	1 105 145	1 269 957	1 260 305	1 268 998	1 387 733	1 508 416	1 785 979	1 752 483	1 880 168	1 984 063
NEUNHAUSEN	435 885	479 094	502 259	486 679	538 670	607 257	621 207	638 597	626 225	647 258
NIEDERANVEN	11 326 400	14 059 162	11 297 030	10 881 213	13 544 585	15 569 602	15 463 525	22 916 494	15 157 968	13 405 617
NOMMERN	1 287 990	1 383 457	1 449 276	1 468 103	1 601 741	1 791 378	1 808 420	1 940 364	2 041 994	2 086 323
PETANGE	17 347 992	18 346 095	18 500 475	19 326 309	21 056 466	23 240 398	23 923 111	25 659 511	25 606 207	25 759 828
PREIZERDAUL	1 429 084	1 587 114	1 685 544	1 706 344	1 837 918	2 135 575	2 137 776	2 308 418	2 341 642	2 321 963
PUTSCHEID	1 139 624	1 231 757	1 250 279	1 306 907	1 391 715	1 546 271	1 554 437	1 605 154	1 634 552	1 665 545
RAMBROUCH	4 319 974	4 639 780	4 720 291	4 880 278	5 325 847	5 924 212	6 117 459	6 632 733	6 861 293	6 920 214
RECKANGE	2 396 013	2 653 967	2 614 242	2 667 893	2 821 760	3 141 667	3 126 621	3 364 590	3 433 753	3 536 634
REDANGE	2 819 540	3 171 877	3 191 326	3 277 680	3 522 835	3 953 201	3 988 710	4 295 221	4 472 929	4 514 201
REISDORF	988 015	1 101 446	1 131 620	1 141 549	1 217 392	1 364 886	1 391 986	1 487 400	1 540 840	1 560 095
REMERSCHEN	1 856 843	2 067 619	2 106 040	2 207 353	2 328 389	2 536 394	2 552 961	2 675 167	2 860 156	2 912 070
REMICH	3 851 011	4 006 665	3 880 336	3 973 643	4 160 928	4 731 453	5 118 213	5 148 130	5 320 557	5 167 362
ROESER	5 515 482	5 717 663	5 712 619	6 235 226	6 486 951	7 316 643	7 331 831	8 013 128	8 316 222	8 004 805
ROSPORT	2 246 588	2 459 019	2 460 073	2 530 062	2 762 669	3 110 596	3 247 561	3 476 589	3 457 921	3 510 723
RUMELANGE	4 733 460	5 000 500	5 105 491	5 347 540	5 674 892	6 437 652	6 744 955	7 402 542	7 332 841	7 122 831
SAEUL	807 017	882 991	893 671	875 806	966 365	1 059 031	1 062 229	1 094 710	1 146 521	1 192 075
SANDWEILER	3 438 999	3 845 147	3 667 605	4 278 574	4 102 308	4 593 863	4 726 201	5 768 396	7 383 860	6 930 739
SANEM	13 720 117	14 953 580	15 375 462	15 818 153	17 147 064	18 939 202	19 038 222	21 623 057	22 770 482	22 373 501
SCHIEREN	1 767 552	1 845 643	1 888 630	1 900 156	2 062 905	2 226 483	2 200 003	2 340 795	2 365 427	2 333 291
SCHIFFLANGE	9 391 675	10 534 056	10 370 680	10 581 155	11 349 458	12 314 605	12 566 089	13 119 867	13 421 268	14 312 450
SCHUTTRANGE	3 318 969	3 515 231	3 697 939	3 711 989	4 100 638	4 667 769	5 073 969	5 806 330	5 904 565	6 220 709
SEPTFONTAINES	994 639	1 102 009	1 106 892	1 131 571	1 241 120	1 351 192	1 355 087	1 517 124	1 590 983	1 561 240
STADTBREDIMUS	1 361 791	1 555 492	1 669 710	1 665 053	1 791 674	2 054 355	2 038 826	2 197 500	2 358 252	2 289 808
STEINFORT	4 885 508	5 268 063	5 280 405	5 360 873	5 744 810	6 417 710	6 597 990	6 710 519	6 676 347	6 790 284
STEINSEL	4 635 099	5 266 140	5 194 948	5 566 469	6 179 669	7 164 983	6 557 489	7 496 780	7 861 891	7 472 432
STRASSEN	9 186 218	12 275 209	10 283 089	10 356 051	11 353 599	12 813 333	12 935 290	22 863 645	17 139 772	13 502 419
TROISVIERGES	3 398 059	3 571 271	3 659 920	3 815 583	4 090 915	4 559 541	5 220 614	5 179 782	5 490 341	5 245 127
TUNTANGE	1 207 573	1 312 747	1 356 675	1 379 062	1 477 379	1 723 832	1 768 714	1 812 630	1 940 137	1 920 503
USELDANGE	1 866 762	1 998 035	2 067 002	2 104 539	2 273 274	2 559 940	2 520 542	2 571 052	2 692 672	2 750 322
VIANDEN	2 156 433	2 357 370	2 157 793	2 279 485	2 270 771	2 477 437	2 558 894	2 518 382	1 764 203	2 839 375
VICHTEN	1 060 501	1 163 928	1 189 086	1 204 581	1 298 495	1 471 726	1 509 075	1 641 795	1 678 698	1 691 943
WAHL	1 105 875	1 097 918	1 166 450	1 156 449	1 263 917	1 395 344	1 445 501	1 529 821	1 545 372	1 588 471
WALDBILLIG	1 388 530	1 475 019	1 481 618	1 517 729	1 645 840	1 823 103	1 970 495	2 201 814	2 239 951	2 321 170
WALDBREDIMUS	1 113 448	1 221 365	1 238 305	1 241 660	1 362 292	1 504 550	1 546 370	1 606 464	1 707 765	1 740 835
WALFERDANGE	7 745 308	8 324 352	8 442 833	8 790 570	9 235 210	10 447 543	10 308 406	10 713 320	11 257 331	11 211 701
WEILER-LA-TOUR	1 607 270	1 771 274	1 812 992	1 882 605	2 036 191	2 279 903	2 247 712	2 492 203	2 567 978	2 519 858
WEISWAMPACH	1 877 135	2 095 671	2 180 294	2 123 530	2 240 196	2 440 041	2 770 903	2 805 809	2 759 905	2 959 539
WELLENSTEIN	1 640 242	1 751 354	1 835 968	1 805 180	1 977 568	2 232 779	2 349 160	2 514 803	2 564 997	2 523 438
WILTZ	6 218 455	6 065 372	5 724 311	5 718 701	6 149 569	6 783 572	6 873 049	7 369 278	7 377 243	7 212 981
WILWERWILTZ	812 843	885 715	898 589	941 517	1 018 045	1 126 995	1 143 081	1 249 898	1 274 308	1 361 608
WINCRANGE	4 734 155	5 423 083	5 436 265	5 658 043	6 155 746	6 847 758	5 255 579	7 260 728	7 918 535	8 133 491
WINSELER	1 205 279	1 466 505	1 315 091	1 475 873	1 557 859	1 596 756	1 748 946	1 884 255	2 008 572	2 121 284
WORMELDANGE	3 032 327	3 377 776	3 329 143	3 367 347	3 674 440	3 996 348	3 996 478	4 267 424	4 379 447	4 347 294
Total	638 837 501	698 202 592	699 274 085	724 895 433	770 773 504	870 983 782	880 826 115	969 369 591	992 955 120	955 208 993

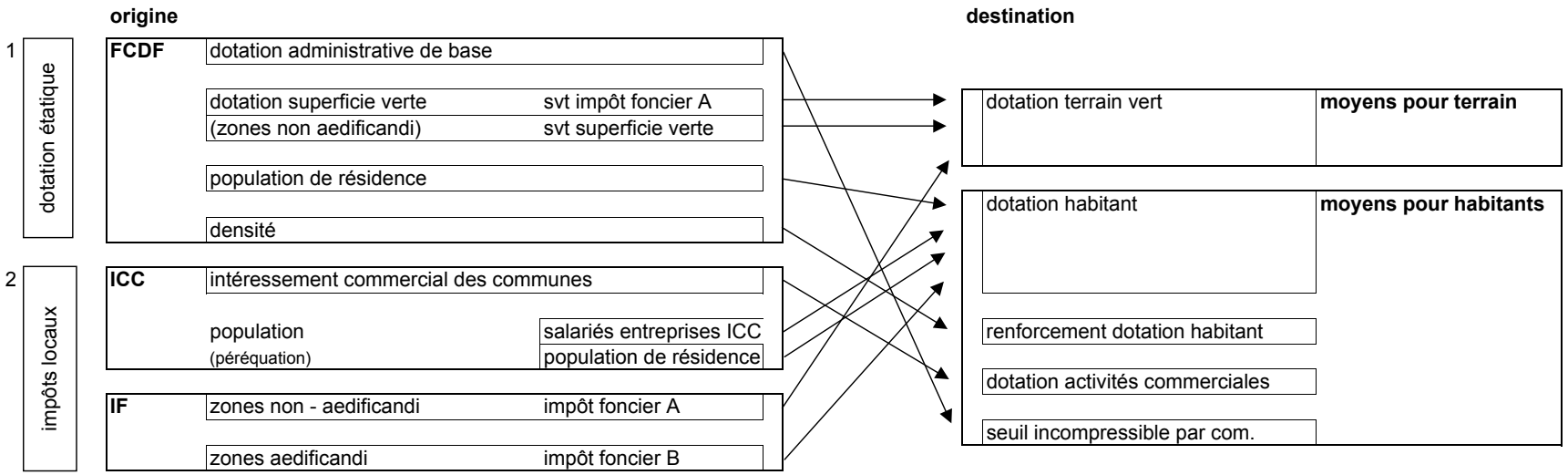
Année	Données											
	2002				2003				2004			
Commune	ICC REDIS	IF TG	FCDF TG	RNA	ICC REDIS	IF TG	FCDF TG	RNA	ICC REDIS	IF TG	FCDF TG	RNA
BASCHARAGE	6 947 644	182 091	5 003 770	**12 133 504**	6 665 594	198 651	5 412 082	**12 276 327**	5 082 709	204 611	5 955 876	**11 243 196**
BECH	696 108	29 935	1 273 633	**1 999 676**	653 543	29 973	1 341 281	**2 024 797**	573 577	30 872	1 483 554	**2 088 003**
BECKERICH	1 728 752	47 855	2 106 031	**3 882 638**	2 113 877	48 264	2 241 955	**4 404 097**	1 889 021	49 712	2 485 202	**4 423 935**
BASTENDORF	554 429	22 691	1 151 183	**1 728 302**	557 528	22 887	1 221 958	**1 802 373**	475 588	23 574	1 360 398	**1 859 561**
BEAUFORT	1 372 715	55 920	1 361 688	**2 790 323**	1 391 445	53 855	1 469 065	**2 914 365**	1 181 152	55 471	1 623 343	**2 859 966**
BERDORF	939 741	34 329	1 401 764	**2 375 834**	977 749	34 895	1 496 492	**2 509 136**	836 595	35 942	1 691 714	**2 564 250**
BERTRANGE	7 137 992	320 919	4 134 131	**11 593 042**	7 715 240	351 046	4 370 044	**12 436 330**	6 517 768	361 577	4 937 152	**11 816 497**
BETTEMBOURG	8 271 314	193 164	6 857 510	**15 321 988**	7 522 478	195 304	7 310 799	**15 028 581**	6 793 464	201 164	8 015 764	**15 010 392**
BETTENDORF	1 615 247	43 539	2 156 545	**3 815 331**	1 691 147	43 830	2 305 730	**4 040 707**	1 416 771	45 145	2 524 436	**3 986 352**
BETZDORF	11 597 074	101 349	2 203 789	**13 902 213**	9 682 484	102 840	2 425 747	**12 211 070**	6 981 007	105 925	2 665 283	**9 752 215**
BISSEN	2 460 809	90 413	2 028 189	**4 579 412**	2 426 146	92 418	2 152 042	**4 670 607**	1 915 385	95 191	2 377 285	**4 387 861**
BIWER	1 547 397	64 017	1 652 664	**3 264 079**	1 513 577	65 516	1 783 948	**3 363 041**	1 263 498	67 482	1 990 911	**3 321 891**
BOEVANGE s/A.	1 453 105	56 966	1 630 802	**3 140 873**	1 348 237	58 352	1 711 237	**3 117 825**	1 100 940	60 102	1 900 701	**3 061 743**
BOULAIDE	541 122	29 183	1 128 379	**1 698 684**	529 733	26 206	1 213 027	**1 768 966**	451 184	26 992	1 345 441	**1 823 618**
BOURSCHEID	840 592	52 491	1 511 944	**2 405 027**	879 539	52 256	1 590 313	**2 522 108**	773 389	53 823	1 750 322	**2 577 534**
BOUS	855 644	27 756	1 225 746	**2 109 146**	829 826	28 590	1 313 991	**2 172 407**	697 091	29 448	1 451 703	**2 178 242**
BURMERANGE	796 489	19 573	1 040 298	**1 856 360**	786 582	20 202	1 110 247	**1 917 031**	673 496	20 808	1 223 693	**1 917 996**
CLEMENCY	1 697 208	25 242	1 782 210	**3 504 660**	1 644 228	25 292	1 905 902	**3 575 422**	1 360 852	26 051	2 093 085	**3 479 987**
CLERVAUX	1 904 892	98 088	1 605 627	**3 608 607**	2 146 205	99 256	1 708 501	**3 953 961**	1 699 204	102 234	1 867 724	**3 669 161**
COLMAR-BERG	2 141 643	136 118	1 454 320	**3 732 081**	2 468 792	136 409	1 553 834	**4 159 036**	1 980 248	140 502	1 714 841	**3 835 590**
CONSDORF	1 402 317	42 366	1 802 782	**3 247 466**	1 302 900	44 221	1 897 092	**3 244 212**	1 092 885	45 547	2 090 107	**3 228 540**
CONSTHUM	297 339	12 919	553 823	**864 082**	308 991	13 722	601 890	**924 602**	287 509	14 133	660 648	**962 290**
CONTERN	3 249 995	121 674	2 486 681	**5 858 351**	3 642 275	122 780	2 672 782	**6 437 837**	2 298 765	126 463	2 951 381	**5 376 609**
DALHEIM	1 285 068	26 678	1 758 053	**3 069 799**	1 260 442	42 092	1 881 282	**3 183 816**	1 084 800	43 355	2 108 615	**3 236 770**
DIEKIRCH	4 898 914	293 268	4 711 199	**9 903 382**	5 483 773	296 698	5 106 980	**10 887 451**	4 490 890	305 599	5 583 701	**10 380 190**
DIFFERDANGE	19 055 097	654 972	14 891 741	**34 601 809**	18 832 034	673 762	16 094 095	**35 599 891**	16 153 534	693 974	18 134 165	**34 981 674**
DIPPACH	2 594 598	48 000	2 689 021	**5 331 619**	2 588 909	48 919	2 855 375	**5 493 203**	2 268 573	50 386	3 186 626	**5 505 585**
DUDELANGE	13 050 418	514 984	14 079 955	**27 645 357**	16 797 500	501 456	15 030 532	**32 329 488**	15 154 035	516 500	16 621 927	**32 292 462**
ECHTERNACH	4 922 758	160 027	3 369 324	**8 452 109**	5 168 205	160 088	3 535 735	**8 864 028**	3 881 752	164 890	3 880 249	**7 926 891**
ELL	899 495	22 486	1 056 094	**1 978 074**	679 721	23 574	1 144 160	**1 847 455**	554 756	24 281	1 254 674	**1 833 711**
ERMSDORF	596 665	15 609	1 123 121	**1 735 395**	584 608	16 980	1 208 518	**1 810 106**	498 833	17 489	1 345 071	**1 861 393**
ERPELDANGE	1 811 221	74 602	1 702 354	**3 588 177**	2 118 386	81 911	1 835 193	**4 035 490**	1 753 553	84 368	2 003 312	**3 841 233**
ESCH s/ALZETTE	26 298 625	1 746 776	29 273 580	**57 318 981**	26 084 148	1 792 274	31 662 798	**59 539 221**	22 138 102	1 846 043	35 521 724	**59 505 869**
ESCH s/SURE	245 791	20 558	385 692	**652 041**	255 675	20 537	388 120	**664 332**	188 513	21 153	421 129	**630 794**
ESCHWEILER	572 373	20 623	808 259	**1 401 255**	483 148	21 644	863 611	**1 368 402**	479 364	22 293	990 091	**1 491 748**
ETTELBRUCK	6 740 406	204 495	5 622 975	**12 567 876**	6 688 430	204 210	5 917 821	**12 810 461**	5 758 001	210 336	6 566 909	**12 535 246**
FEULEN	1 155 718	42 110	1 510 045	**2 707 874**	1 174 777	43 060	1 629 366	**2 847 203**	960 627	44 352	1 787 214	**2 792 192**
FISCHBACH	528 845	18 363	887 603	**1 434 811**	558 482	18 814	961 999	**1 539 295**	407 579	19 378	1 060 214	**1 487 172**
FLAXWEILER	1 205 246	45 489	1 784 834	**3 035 568**	1 141 702	49 270	1 940 326	**3 131 298**	1 021 296	50 748	2 190 756	**3 262 800**
FOUHREN	483 388	19 344	948 098	**1 450 829**	526 429	20 028	1 042 263	**1 588 721**	447 207	20 629	1 159 407	**1 627 243**
FRISANGE	2 645 215	56 416	2 443 956	**5 145 587**	2 468 700	55 125	2 639 412	**5 163 237**	2 050 217	56 778	2 987 277	**5 094 272**
GARNICH	1 279 767	29 334	1 605 490	**2 914 591**	1 091 858	30 105	1 695 014	**2 816 977**	927 570	31 008	1 866 471	**2 825 049**
GOESDORF	777 193	36 935	1 167 308	**1 981 436**	725 693	38 637	1 275 900	**2 040 230**	617 883	39 796	1 414 498	**2 072 177**
GREVENMACHER	3 541 989	117 842	2 893 693	**6 553 524**	3 620 980	121 013	3 149 808	**6 891 801**	3 087 144	124 644	3 510 153	**6 721 940**
GROSBOUS	657 461	21 139	955 618	**1 634 217**	586 939	21 587	1 010 975	**1 619 501**	471 583	22 235	1 107 669	**1 601 487**
HEFFINGEN	582 289	21 063	947 520	**1 550 872**	663 662	22 679	1 009 327	**1 695 668**	545 611	23 359	1 104 607	**1 673 576**
HEIDERSCHEID	905 108	43 287	1 451 974	**2 400 369**	949 687	43 412	1 551 562	**2 544 660**	893 010	44 714	1 713 921	**2 651 645**
HEINERSCHEID	895 431	53 308	1 343 312	**2 292 050**	916 409	52 762	1 446 114	**2 415 284**	819 552	54 345	1 653 226	**2 527 123**
HESPERANGE	11 584 475	575 947	7 793 411	**19 953 833**	12 682 364	588 411	8 491 907	**21 762 682**	9 471 586	606 063	9 719 279	**19 796 929**
HOBSCHEID	2 068 379	41 830	2 031 768	**4 141 977**	2 106 010	43 191	2 176 750	**4 325 950**	1 756 326	44 487	2 439 194	**4 240 007**
HOSCHEID	362 772	15 956	517 348	**896 076**	389 263	15 804	583 438	**988 505**	330 893	16 278	638 950	**986 121**
HOSINGEN	1 399 912	62 013	1 721 684	**3 183 609**	876 532	62 706	1 853 714	**2 792 952**	1 567 586	64 587	2 092 635	**3 724 808**
JUNGLINSTER	4 670 201	114 723	5 020 401	**9 805 325**	4 642 690	119 335	5 367 343	**10 129 369**	4 013 114	122 915	5 934 463	**10 070 492**
KAUTENBACH	169 755	10 169	454 800	**634 724**	152 377	10 580	470 811	**633 768**	141 355	10 898	520 791	**673 044**
KAYL	5 951 323	109 570	5 377 740	**11 438 633**	5 947 164	110 206	5 852 695	**11 910 064**	4 929 392	113 512	6 440 815	**11 483 718**
KEHLEN	3 993 253	187 804	3 760 375	**7 941 431**	3 879 253	194 567	3 999 770	**8 073 590**	3 391 411	200 404	4 395 678	**7 987 493**
KOERICH	2 274 964	87 128	1 693 976	**4 056 068**	2 421 314	87 560	1 784 690	**4 293 564**	2 136 709	90 187	1 984 111	**4 211 007**
KOPSTAL	2 436 744	60 394	2 306 759	**4 803 897**	2 435 655	61 618	2 405 986	**4 903 259**	2 054 234	63 466	2 646 197	**4 763 898**
LAC HAUTE-SURE	1 099 409	49 811	1 756 040	**2 905 261**	1 118 099	51 477	1 889 712	**3 059 288**	941 307	53 021	2 077 076	**3 071 405**
LAROCHETTE	1 586 783	26 426	1 527 045	**3 140 253**	1 594 922	26 781	1 620 773	**3 242 476**	1 246 035	27 584	1 763 356	**3 036 976**
LENNINGEN	956 384	45 167	1 354 865	**2 356 416**	1 048 345	46 278	1 507 963	**2 602 586**	963 981	47 666	1 685 620	**2 697 267**
LEUDELANGE	2 148 150	96 301	1 557 786	**3 802 237**	2 305 137	102 815	1 653 776	**4 061 727**	1 980 255	105 899	1 859 643	**3 945 797**
LINTGEN	2 118 084	31 506	1 814 136	**3 963 726**	1 985 615	31 962	1 964 393	**3 981 970**	1 669 480	32 920	2 187 776	**3 890 176**
LORENTZWEILER	2 193 382	40 824	2 352 038	**4 586 244**	2 172 719	41 074	2 481 572	**4 695 364**	1 835 486	42 306	2 763 098	**4 640 890**
LUXEMBOURG	180 324 073	9 251 055	75 690 359	**265 265 487**	185 070 380	9 649 971	80 766 997	**275 487 348**	156 031 467	9 939 470	87 806 854	**253 777 791**
MAMER	7 280 145	139 279	5 128 114	**12 547 539**	7 943 488	144 488	5 456 691	**13 544 667**	6 722 033	148 823	5 969 181	**12 840 037**
MANTERNACH	1 054 103	23 455	1 729 066	**2 806 624**	1 036 497	23 937	1 899 102	**2 959 535**	914 628	24 655	2 133 799	**3 073 082**
MEDERNACH	844 602	21 935	1 035 639	**1 902 176**	817 991	22 184	1 102 873	**1 943 048**	630 018	22 849	1 257 507	**1 910 374**
MERSCH	6 161 996	221 221	5 561 461	**11 944 679**	6 565 401	222 013	5 992 778	**12 780 192**	5 464 164	228 673	6 676 846	**12 369 684**

Annexe 3-2

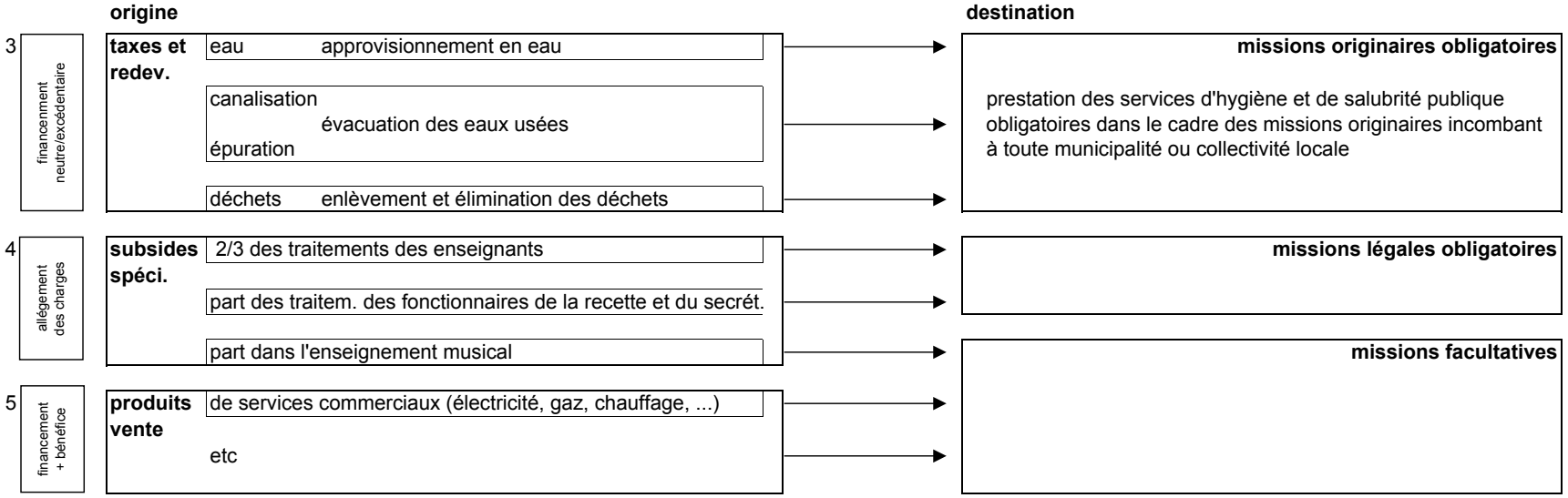
Année	Données											
	2002				2003				2004			
Commune	ICC REDIS	IF TG	FCDF TG	RNA	ICC REDIS	IF TG	FCDF TG	RNA	ICC REDIS	IF TG	FCDF TG	RNA
MERTERT	3 158 121	88 799	2 545 314	**5 792 234**	3 368 289	89 077	2 716 718	**6 174 084**	3 027 444	91 749	3 091 508	**6 210 701**
MERTZIG	1 317 775	42 961	1 292 066	**2 652 802**	1 243 010	44 374	1 403 541	**2 690 925**	1 025 187	45 705	1 517 863	**2 588 755**
MOMPACH	642 855	25 128	1 316 595	**1 984 578**	668 431	26 852	1 430 293	**2 125 575**	565 699	27 657	1 591 713	**2 185 069**
MONDERCANGE	5 518 788	251 213	4 617 402	**10 387 403**	5 244 519	307 537	4 905 093	**10 457 149**	4 538 396	316 763	5 392 132	**10 247 291**
MONDORF-BAINS	3 255 593	163 653	2 823 132	**6 242 379**	3 257 554	170 435	3 033 346	**6 461 335**	2 822 812	175 548	3 414 729	**6 413 089**
MUNSHAUSEN	722 302	47 583	982 598	**1 752 483**	777 655	48 943	1 053 570	**1 880 168**	735 680	50 411	1 197 972	**1 984 063**
NEUNHAUSEN	184 643	13 277	440 677	**638 597**	158 267	13 250	454 708	**626 225**	136 968	13 648	496 643	**647 258**
NIEDERANVEN	18 209 020	358 290	4 349 184	**22 916 494**	10 190 533	364 111	4 603 324	**15 157 968**	8 016 993	375 034	5 013 590	**13 405 617**
NOMMERN	686 771	20 523	1 233 070	**1 940 364**	703 821	20 892	1 317 282	**2 041 994**	619 388	21 519	1 445 416	**2 086 323**
PETANGE	12 709 293	378 591	12 571 627	**25 659 511**	11 744 597	393 730	13 467 880	**25 606 207**	10 078 059	405 542	15 276 228	**25 759 828**
PREIZERDAUL	1 027 092	30 023	1 251 302	**2 308 418**	988 884	30 620	1 322 138	**2 341 642**	816 022	31 538	1 474 403	**2 321 963**
PUTSCHEID	597 532	43 327	964 295	**1 605 154**	555 911	43 361	1 035 280	**1 634 552**	472 099	44 662	1 148 784	**1 665 545**
RAMBROUCH	2 956 115	120 519	3 556 100	**6 632 733**	2 921 758	125 094	3 814 442	**6 861 293**	2 506 614	128 846	4 284 754	**6 920 214**
RECKANGE	1 618 261	38 350	1 707 980	**3 364 590**	1 542 899	41 584	1 849 270	**3 433 753**	1 405 514	42 831	2 088 289	**3 536 634**
REDANGE	1 940 103	83 968	2 271 150	**4 295 221**	1 961 954	84 712	2 426 264	**4 472 929**	1 672 195	87 253	2 754 753	**4 514 201**
REISDORF	582 584	20 665	884 151	**1 487 400**	551 611	22 155	967 074	**1 540 840**	466 362	22 819	1 070 914	**1 560 095**
REMERSCHEN	1 154 272	36 577	1 484 317	**2 675 167**	1 246 844	36 593	1 576 718	**2 860 156**	1 047 025	37 691	1 827 354	**2 912 070**
REMICH	2 727 999	85 062	2 335 069	**5 148 130**	2 737 968	84 675	2 497 914	**5 320 557**	2 273 905	87 215	2 806 241	**5 167 362**
ROESER	4 275 995	188 443	3 548 690	**8 013 128**	4 311 582	191 529	3 813 110	**8 316 222**	3 539 056	197 275	4 268 474	**8 004 805**
ROSPORT	1 427 621	53 877	1 995 092	**3 476 589**	1 332 530	53 938	2 071 453	**3 457 921**	1 150 870	55 556	2 304 297	**3 510 723**
RUMELANGE	3 905 669	65 728	3 431 145	**7 402 542**	3 606 038	65 790	3 661 013	**7 332 841**	2 945 928	67 764	4 109 139	**7 122 831**
SAEUL	361 811	15 507	717 393	**1 094 710**	355 378	16 029	775 114	**1 146 521**	313 467	16 509	862 099	**1 192 075**
SANDWEILER	3 592 715	134 976	2 040 706	**5 768 396**	5 011 966	135 755	2 236 139	**7 383 860**	4 247 484	139 828	2 543 427	**6 930 739**
SANEM	11 283 282	314 803	10 024 973	**21 623 057**	11 572 155	340 152	10 858 175	**22 770 482**	9 891 467	350 357	12 131 676	**22 373 501**
SCHIEREN	1 140 025	25 356	1 175 415	**2 340 795**	1 077 449	26 878	1 261 100	**2 365 427**	921 102	27 684	1 384 505	**2 333 291**
SCHIFFLANGE	6 147 659	150 263	6 821 945	**13 119 867**	5 989 691	150 874	7 280 704	**13 421 268**	6 018 581	155 400	8 138 469	**14 312 450**
SCHUTTRANGE	3 152 251	119 936	2 534 142	**5 806 330**	3 078 221	148 717	2 677 627	**5 904 565**	3 093 130	153 179	2 974 400	**6 220 709**
SEPTFONTAINES	650 753	18 289	848 081	**1 517 124**	669 793	18 318	902 872	**1 590 983**	550 634	18 868	991 739	**1 561 240**
STADTBREDIMUS	945 812	29 728	1 221 960	**2 197 500**	1 003 407	30 080	1 324 765	**2 358 252**	825 355	30 982	1 433 470	**2 289 808**
STEINFORT	3 556 709	54 289	3 099 522	**6 710 519**	3 234 338	55 203	3 386 806	**6 676 347**	2 957 364	56 859	3 776 060	**6 790 284**
STEINSEL	4 029 082	83 416	3 384 282	**7 496 780**	4 205 796	84 116	3 571 980	**7 861 891**	3 424 877	86 639	3 960 916	**7 472 432**
STRASSEN	17 987 672	359 224	4 516 750	**22 863 645**	11 891 916	399 709	4 848 147	**17 139 772**	7 658 475	411 700	5 432 245	**13 502 419**
TROISVIERGES	2 639 039	124 007	2 416 736	**5 179 782**	2 827 424	125 678	2 537 239	**5 490 341**	2 298 042	129 448	2 817 638	**5 245 127**
TUNTANGE	704 905	19 667	1 088 058	**1 812 630**	745 921	20 161	1 174 055	**1 940 137**	616 404	20 766	1 283 333	**1 920 503**
USELDANGE	941 417	33 962	1 595 672	**2 571 052**	979 369	34 069	1 679 234	**2 692 672**	829 392	35 091	1 885 840	**2 750 322**
VIANDEN	1 321 066	53 319	1 143 997	**2 518 382**	496 001	53 600	1 214 602	**1 764 203**	1 426 260	55 208	1 357 907	**2 839 375**
VICHTEN	672 231	26 135	943 429	**1 641 795**	636 312	27 305	1 015 080	**1 678 698**	533 918	28 124	1 129 902	**1 691 943**
WAHL	579 663	23 455	926 704	**1 529 821**	516 910	24 071	1 004 391	**1 545 372**	468 786	24 793	1 094 891	**1 588 471**
WALDBILLIG	833 444	37 301	1 331 070	**2 201 814**	787 116	37 885	1 414 950	**2 239 951**	686 829	39 022	1 595 319	**2 321 170**
WALDBREDIMUS	639 386	32 512	934 566	**1 606 464**	673 166	32 814	1 001 785	**1 707 765**	599 005	33 798	1 108 032	**1 740 835**
WALFERDANGE	5 046 339	176 791	5 490 191	**10 713 320**	5 209 404	181 223	5 866 704	**11 257 331**	4 392 845	186 660	6 632 197	**11 211 701**
WEILER-LA-TOUR	1 085 257	45 054	1 361 892	**2 492 203**	1 069 414	45 835	1 452 728	**2 567 978**	872 400	47 210	1 600 248	**2 519 858**
WEISWAMPACH	1 288 766	70 740	1 446 303	**2 805 809**	1 149 077	73 281	1 537 547	**2 759 905**	1 165 757	75 480	1 718 303	**2 959 539**
WELLENSTEIN	979 555	54 634	1 480 614	**2 514 803**	972 962	56 691	1 535 344	**2 564 997**	809 022	58 392	1 656 024	**2 523 438**
WILTZ	3 934 004	126 856	3 308 418	**7 369 278**	3 737 619	131 718	3 507 907	**7 377 243**	3 204 741	135 669	3 872 571	**7 212 981**
WILWERWILTZ	487 046	31 922	730 930	**1 249 898**	464 534	28 745	781 030	**1 274 308**	386 383	29 607	945 617	**1 361 608**
WINCRANGE	2 569 498	152 718	4 538 511	**7 260 728**	2 916 261	152 118	4 850 156	**7 918 535**	2 598 553	156 682	5 378 256	**8 133 491**
WINSELER	780 009	36 203	1 068 044	**1 884 255**	814 274	37 034	1 157 264	**2 008 572**	761 832	38 145	1 321 307	**2 121 284**
WORMELDANGE	1 823 072	64 850	2 379 502	**4 267 424**	1 788 726	66 444	2 524 278	**4 379 447**	1 535 878	68 437	2 742 979	**4 347 294**
Total	**546 148 405**	**21 901 286**	**401 319 900**	**969 369 591**	**540 428 881**	**22 718 105**	**429 808 134**	**992 955 120**	**455 137 739**	**23 399 648**	**476 671 606**	**955 208 993**

Analyse des revenus ordinaires des communes

I Ventilation des revenus de fonctionnement non affectés des communes (FCDF, ICC, IF)



II Ventilation des revenus de fonctionnement affectés des communes (taxes et redevances, subsides spécifiques, autres recettes)

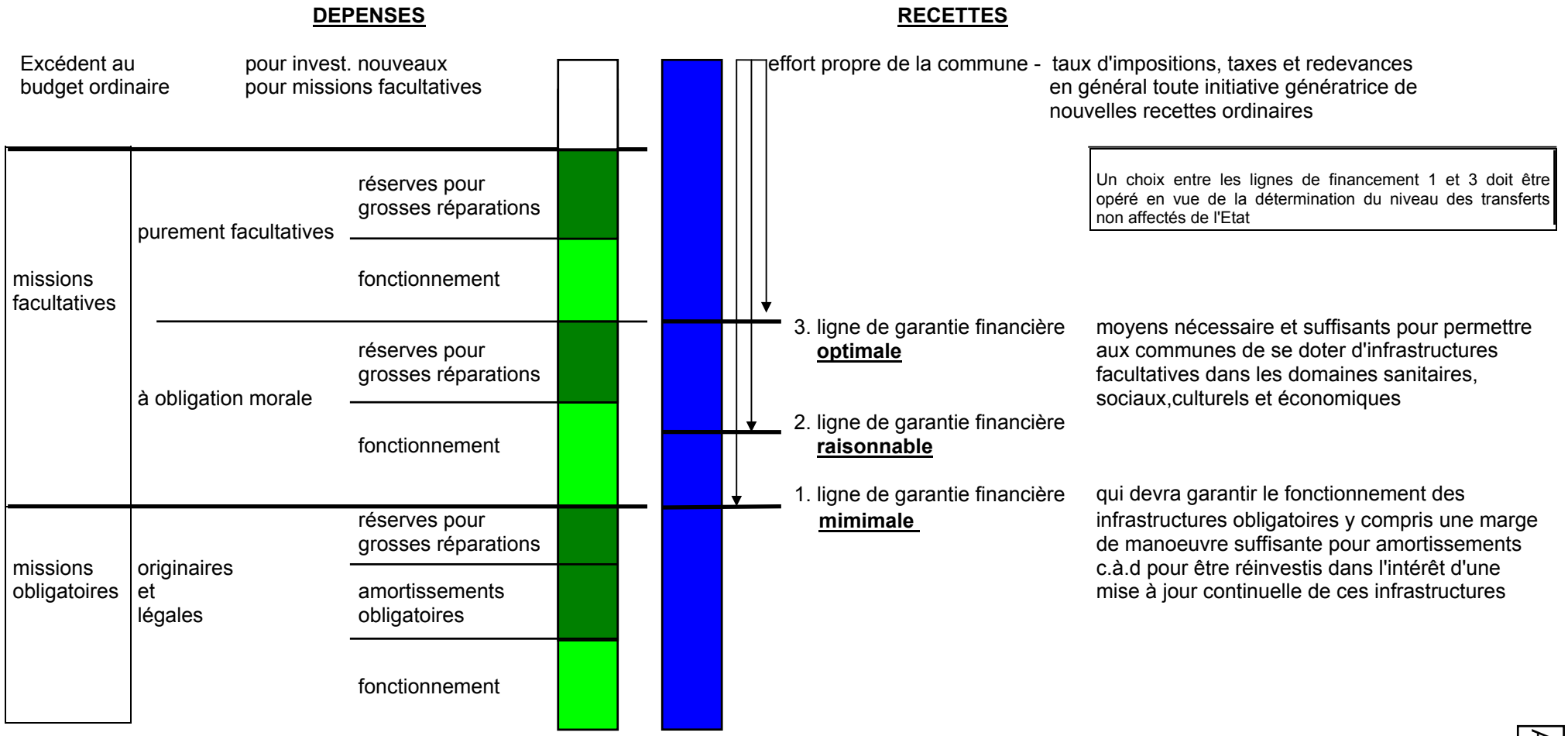


1) dotation étatique=>participation des communes dans le produit de 3 impôts de l'Etat plus dotation complémentaire
2) impôts locaux=> impôts qui reviennent intégralement aux communes et pour lesquels elles ont la faculté de fixer les taux
3) les services obligatoires des communes sont aujourd'hui financés intégralemnt par les recettes y relatives qui comprennent également la charge d'amortissement
4) les subsides spécifiques sont destinés à alléger la charge des communes lorsqu'elles s'engagent dans la matière en question
5) les recettes d'une activité purement commerciale doivent à côté de l'amortissement également honorer le coût du capital mis à disposition

Annexe 4

Schéma détaillé de la structure de financement d'une commune (Budget ordinaire)

(partie relative aux missions communales directement fonction de la population)



DEPENSES PAR HABITANT
dépenses de fonctionnement à effectuer annuellement au niveau du budget ordinaire (missions obligatoires et facultatives)
partie réservée pour être investie obligatoirement au niveau du budget extraordinaire

RECETTES PAR HABITANT
recettes de fonctionnement constituées par FCDF,ICC,IF,transferts spécifiques,taxes et redevances locales

Annexe 5-1

	1995-1999					2000-2004				
Commune	DOT POP/HAB	DOT ECO/HAB	DOT REGIO/HAB	DOT ADM/HAB	DOT TOT/HAB	DOT POP/HAB	DOT ECO/HAB	DOT REGIO/HAB	DOT ADM/HAB	DOT TOT/HAB
BASCHARAGE	1 028	161	70	29	1 288	1 305	208	96	32	1 641
BASTENDORF	1 015	34	6	149	1 203	1 291	9	8	136	1 445
BEAUFORT	1 062	67	21	103	1 254	1 368	44	32	89	1 533
BECH	966	43	8	114	1 132	1 224	24	11	103	1 362
BECKERICH	1 056	229	15	73	1 372	1 324	192	20	66	1 602
BERDORF	1 073	40	10	101	1 224	1 294	18	17	107	1 436
BERTRANGE	1 014	511	63	36	1 623	1 311	549	87	32	1 979
BETTEMBOURG	1 038	100	92	24	1 254	1 302	120	116	23	1 561
BETTENDORF	980	21	22	60	1 083	1 254	16	27	59	1 356
BETZDORF	999	1 721	19	62	2 802	1 282	3 451	26	57	4 816
BISSEN	1 141	196	24	60	1 422	1 416	109	32	55	1 612
BIWER	1 047	148	13	105	1 313	1 315	194	18	91	1 618
BOEVANGE s/A.	1 031	19	20	82	1 152	1 315	20	25	78	1 438
BOULAIDE	993	30	5	152	1 179	1 253	10	6	133	1 403
BOURSCHEID	1 012	40	6	129	1 188	1 289	40	9	120	1 458
BOUS	1 006	29	14	101	1 150	1 285	15	20	124	1 444
BURMERANGE	999	21	12	139	1 171	1 314	15	19	108	1 457
CLEMENCY	1 041	22	29	71	1 163	1 304	19	39	65	1 427
CLERVAUX	1 074	280	14	82	1 451	1 362	327	19	80	1 789
COLMAR-BERG	1 098	541	29	86	1 754	1 425	552	40	79	2 096
CONSDORF	1 016	37	14	87	1 154	1 289	24	19	79	1 411
CONSTHUM	994	30	5	308	1 337	1 302	165	6	293	1 766
CONTERN	1 017	529	31	47	1 625	1 288	369	41	44	1 742
DALHEIM	990	50	19	82	1 142	1 259	33	25	79	1 396
DIEKIRCH	1 035	189	101	31	1 355	1 327	113	136	29	1 605
DIFFERDANGE	1 069	67	166	17	1 320	1 504	81	227	16	1 828
DIPPACH	1 053	37	38	46	1 174	1 310	48	51	54	1 463
DUDELANGE	1 072	108	169	15	1 364	1 337	137	223	16	1 713
ECHTERNACH	1 050	208	48	40	1 345	1 331	277	60	38	1 707
ELL	967	17	7	143	1 134	1 347	19	11	122	1 498
ERMSDORF	954	25	7	133	1 119	1 235	7	9	121	1 373
ERPELDANGE	1 001	156	24	72	1 253	1 300	196	31	67	1 594
ESCH s/ALZETTE	1 193	151	381	13	1 739	1 474	108	524	12	2 118
ESCH s/SURE	1 069	201	6	518	1 794	1 316	125	13	362	1 815
ESCHWEILER	1 004	47	6	194	1 250	1 307	44	9	153	1 514
ETTELBRUCK	1 034	150	106	29	1 320	1 326	121	131	28	1 607
FEULEN	1 078	35	13	106	1 232	1 365	28	17	99	1 509
FISCHBACH	1 003	73	7	171	1 254	1 302	121	9	158	1 590
FLAXWEILER	1 017	37	10	103	1 167	1 293	56	13	94	1 456
FOUHREN	1 008	47	8	161	1 224	1 268	19	12	141	1 440
FRISANGE	1 037	76	30	56	1 199	1 326	47	44	47	1 462
GARNICH	1 031	28	15	94	1 169	1 300	18	20	91	1 429
GOESDORF	981	42	6	118	1 147	1 237	34	10	97	1 378
GREVENMACHER	1 044	189	47	50	1 330	1 311	159	64	46	1 579
GROSBOUS	1 029	50	8	140	1 227	1 329	40	10	136	1 514

Annexe 5-2

	1995-1999					2000-2004				
Commune	DOT POP/HAB	DOT ECO/HAB	DOT REGIO/HAB	DOT ADM/HAB	DOT TOT/HAB	DOT POP/HAB	DOT ECO/HAB	DOT REGIO/HAB	DOT ADM/HAB	DOT TOT/HAB
HEFFINGEN	986	53	13	128	1 181	1 254	37	17	118	1 426
HEIDERSCHEID	984	28	7	131	1 149	1 304	36	10	118	1 468
HEINERSCHEID	999	30	6	114	1 149	1 283	200	8	102	1 593
HESPERANGE	1 064	453	84	21	1 621	1 337	371	108	23	1 839
HOBSCHEID	1 037	41	30	58	1 166	1 321	21	41	53	1 436
HOSCHEID	1 067	119	8	268	1 462	1 358	67	12	229	1 665
HOSINGEN	1 036	273	7	98	1 415	1 312	185	9	91	1 597
JUNGLINSTER	1 006	87	22	39	1 154	1 263	92	29	37	1 421
KAUTENBACH	949	44	4	375	1 372	1 174	22	5	373	1 574
KAYL	1 061	56	102	31	1 250	1 334	43	133	30	1 540
KEHLEN	980	123	38	36	1 177	1 308	64	46	36	1 454
KOERICH	1 067	317	20	79	1 484	1 322	458	26	74	1 881
KOPSTAL	1 002	52	84	46	1 183	1 290	68	103	58	1 519
LAC HAUTE-SURE	1 008	30	6	112	1 156	1 319	30	8	102	1 460
LAROCHETTE	1 134	140	21	95	1 391	1 397	92	32	82	1 603
LENNINGEN	993	89	12	124	1 218	1 287	92	17	112	1 508
LEUDELANGE	1 014	313	26	87	1 440	1 302	411	38	75	1 825
LINTGEN	1 091	189	31	65	1 375	1 363	104	41	61	1 568
LORENTZWEILER	1 029	22	37	48	1 136	1 275	25	46	46	1 392
LUXEMBOURG	1 093	1 045	339	6	2 483	1 424	1 376	412	6	3 217
MAMER	1 028	250	54	32	1 363	1 330	346	67	31	1 774
MANTERNACH	961	66	10	116	1 152	1 248	45	14	101	1 409
MEDERNACH	1 064	106	14	102	1 286	1 324	67	17	101	1 508
MERSCH	1 090	150	30	26	1 297	1 348	131	39	30	1 548
MERTERT	1 041	296	46	43	1 427	1 288	238	59	52	1 637
MERTZIG	1 043	92	25	110	1 270	1 368	36	37	94	1 535
MOMPACH	977	33	7	117	1 134	1 232	20	10	105	1 367
MONDERCANGE	1 041	172	61	30	1 304	1 293	164	78	34	1 569
MONDORF-BAINS	1 059	118	54	41	1 272	1 353	84	75	47	1 558
MUNSHAUSEN	1 009	93	6	134	1 242	1 301	186	9	120	1 616
NEUNHAUSEN	1 051	38	4	467	1 560	1 253	26	6	396	1 680
NIEDERANVEN	1 007	1 063	29	32	2 132	1 267	1 496	36	32	2 830
NOMMERN	984	26	9	114	1 133	1 257	1	12	102	1 372
PETANGE	1 059	89	248	19	1 414	1 328	103	322	18	1 772
PREIZERDAUL	1 008	62	16	88	1 173	1 270	44	22	107	1 443
PUTSCHEID	1 122	30	6	141	1 299	1 362	41	8	135	1 546
RAMBROUCH	1 037	113	8	71	1 230	1 323	94	12	63	1 492
RECKANGE	1 045	137	18	80	1 281	1 330	123	24	78	1 554
REDANGE	960	120	15	64	1 159	1 277	124	19	61	1 481
REISDORF	1 033	72	10	151	1 266	1 280	15	14	131	1 440
REMERSCHEN	1 012	139	27	104	1 282	1 275	96	37	95	1 503
REMICH	1 021	219	115	50	1 405	1 296	192	150	47	1 685
ROESER	1 100	175	37	43	1 355	1 379	113	52	39	1 583
ROSPORT	951	74	13	81	1 120	1 229	66	17	74	1 386
RUMELANGE	1 077	64	127	45	1 312	1 330	78	175	41	1 625

	1995-1999					2000-2004				
Commune	DOT POP/HAB	DOT ECO/HAB	DOT REGIO/HAB	DOT ADM/HAB	DOT TOT/HAB	DOT POP/HAB	DOT ECO/HAB	DOT REGIO/HAB	DOT ADM/HAB	DOT TOT/HAB
SAEUL	997	76	7	212	1 291	1 291	49	9	209	1 558
SANDWEILER	1 020	527	64	61	1 672	1 316	718	96	53	2 183
SANEM	1 021	46	114	20	1 201	1 343	44	150	19	1 556
SCHIEREN	1 019	93	29	99	1 241	1 287	58	36	99	1 479
SCHIFFLANGE	1 031	107	216	28	1 382	1 296	62	280	27	1 665
SCHUTTRANGE	959	52	42	44	1 098	1 239	228	55	53	1 575
SEPTFONTAINES	1 005	30	11	134	1 180	1 335	29	14	129	1 507
STADTBREDIMUS	982	38	26	85	1 131	1 266	27	34	108	1 434
STEINFORT	1 027	167	71	45	1 310	1 271	137	94	42	1 544
STEINSEL	965	130	43	41	1 179	1 282	160	55	39	1 537
STRASSEN	1 048	627	120	30	1 826	1 309	1 139	151	29	2 629
TROISVIERGES	1 087	207	13	61	1 368	1 366	307	18	55	1 746
TUNTANGE	1 006	31	11	112	1 159	1 249	27	15	97	1 388
USELDANGE	1 006	44	12	107	1 169	1 230	43	15	102	1 389
VIANDEN	1 051	245	35	91	1 421	1 346	95	42	94	1 577
VICHTEN	1 040	13	14	132	1 199	1 311	13	19	119	1 462
WAHL	1 047	95	7	158	1 308	1 296	71	10	144	1 520
WALDBILLIG	970	36	9	103	1 118	1 235	10	14	87	1 346
WALDBREDIMUS	1 044	11	14	125	1 194	1 316	22	18	117	1 473
WALFERDANGE	1 030	105	195	28	1 358	1 277	78	251	32	1 639
WEILER-LA-TOUR	1 026	26	16	110	1 179	1 301	17	21	101	1 440
WEISWAMPACH	1 025	288	7	89	1 409	1 316	359	9	120	1 805
WELLENSTEIN	990	115	34	88	1 227	1 284	55	47	109	1 495
WILTZ	1 021	232	49	41	1 343	1 272	122	64	38	1 496
WILWERWILTZ	981	32	6	176	1 196	1 276	29	8	161	1 475
WINCRANGE	925	166	6	69	1 166	1 225	56	8	63	1 353
WINSELER	1 057	239	5	139	1 440	1 337	155	8	118	1 619
WORMELDANGE	997	87	29	60	1 173	1 278	61	36	60	1 436
Total	**1 055**	**338**	**144**	**40**	**1 578**	**1 348**	**403**	**181**	**40**	**1 972**