

## **Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL)**

### **relatif au projet de loi portant création des communautés urbaines (n° 5990)**

---

#### **Considérations générales**

##### **De l'objet du présent projet de loi**

Le projet de loi sous examen a pour objet de créer une nouvelle catégorie d'établissement public et plus précisément un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à base territoriale, appelé « Communauté urbaine » (CU). Son objectif est l'élaboration, la conduite et la gérance d'un projet commun de développement socio-économique, urbain et d'aménagement du territoire de ses communes membres.

Ce nouveau EPCI est introduit à côté de la coopération traditionnelle par syndicats de communes. Le projet relève deux différences fondamentales entre syndicat et CU : 1) les communes membres doivent obligatoirement doter la CU de certaines compétences fixées par la loi, tandis qu'elles peuvent fixer librement l'objet d'un syndicat ; 2) les communes peuvent se retirer d'un syndicat mais non d'une CU. A la date du transfert des compétences obligatoires et facultatives, la CU se substitue de plein droit et, suivant le projet, définitivement aux communes qui la composent, dans tous leurs biens, titres et actes y relatifs.

Il découle de l'exposé des motifs du projet que l'auteur songe à la création de trois CU, à savoir les agglomérations de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette et de la Nordstad. Il préconise que celle d'Esch pourrait pratiquement englober toute la région sud du pays. Or, sur ce point, le SYVICOL est d'avis que le Sud ne devrait pas nécessairement se fondre en une seule CU, mais que deux à trois CU y sont parfaitement imaginables.

Le SYVICOL fait remarquer que le texte ne répond pas d'une manière égale aux réalités et besoins de toutes les agglomérations existantes, dont quelques-unes sont d'ores et déjà équipées de services ou de structures intercommunales remplissant certaines des compétences réservées aux CU et d'autres non. Afin que la législation sur les communautés urbaines puisse servir à toutes les situations existantes en milieu urbain et à toutes les spécificités régionales, le gouvernement devrait tracer un cadre plus général pour la création des CU pour permettre ainsi à toutes les communes concernées de s'y retrouver.

##### **De la place de la communauté urbaine dans l'agencement administratif du pays**

L'organisation administrative du Luxembourg connaît deux niveaux : l'Etat et les communes. Aucun autre niveau de gouvernance territoriale ne se situe entre les deux et les communes représentent le seul niveau de décentralisation du pays. Comme la CU va exécuter certaines compétences en lieu et place

de ses communes membres, la question se pose de savoir s'il y a ici émergence d'un troisième niveau administratif.

A cet égard, le projet de loi dit dans son exposé des motifs que l'objectif de la CU « [...] *est de créer au-dessus des communes d'une agglomération une entité forte à compétences multiples [...]* », lesquels termes semblent d'ailleurs être repris de la page 18 du rapport de la commission spéciale « Réorganisation territoriale du Luxembourg » en date du 19 juin 2008.

Or, le SYVICOL estime que cette vue est erronée. En effet, les compétences exercées par la CU ne sont pas simplement déléguées, mais font l'objet d'un transfert total, opéré depuis la commune vers le groupement. La CU remplace bel et bien la commune dans ces matières. Ainsi, les communes membres et la CU forment un ensemble pour mettre en œuvre – sur leurs territoires respectifs et chacune dans les limites de ses compétences – la totalité des compétences réservées et dévolues au secteur communal. La CU ne peut pas se superposer à ses communes membres puisque ces dernières sont dessaisies des compétences en question. Partant, la CU et les communes sont complémentaires et se retrouvent à un même niveau. Il en découle que la CU, bien qu'étant une nouvelle forme d'intercommunalité, ne génère ni création d'un nouveau niveau de décentralisation, ni création d'un niveau administratif s'intercalant entre l'Etat et les communes.

Pour ces motifs, le SYVICOL prie le législateur de faire ressortir de la future loi que les CU ne se situent pas au-dessus de leurs communes membres mais que ces deux entités sont complémentaires et que, de ce fait, elles se trouvent à un même niveau administratif. D'ailleurs, le SYVICOL ne souhaite pas la création d'un niveau supplémentaire.

### **De la relation entre démocratie locale et communauté urbaine**

Sur le plan de la légitimité démocratique d'une CU, trois remarques s'imposent :

- Les CU seront dotées de compétences communales d'envergure, principalement réservées aux seuls élus communaux. Or, les membres des organes des CU ne seront pas directement désignés par le corps électoral. Ceci aura pour effet de soustraire à l'appréciation de l'électeur la politique menée par la CU.
- De même, comme l'adhésion à une CU entraîne un dessaisissement complet et, suivant le projet sous examen, définitif desdites compétences de la part des communes, ces dernières entreprennent *in fine* une sorte de fusion partielle, ayant pour objet non un regroupement de territoires mais d'attributions. Partant, la question se pose de savoir si la décision d'adhésion ne devrait pas être précédée d'un référendum, ceci à l'instar des fusions de communes.
- Dans un souci d'équivalence des moyens mis à disposition des communes et des CU, le SYVICOL est d'avis que la consultation des électeurs par référendum, prévu à l'article 35 de la loi communale, ainsi que l'initiative populaire en la matière devraient être ouverts non seulement à l'égard des communes mais aussi à l'égard des CU. Ainsi une partie de la démocratie directe serait maintenue.

### **Du sort des syndicats de communes préexistants**

Le texte sous examen reste muet quant au sort des syndicats de communes préexistants, dont l'étendue territoriale et l'objet se recoupent partiellement ou totalement avec ceux d'une CU qui se crée.

Toutefois, la question se pose de savoir si une CU se substituera aux syndicats qui se recoupent avec elle ou si ces derniers pourront subsister et coexister. De même, la question se pose si une CU pourra ou non charger un syndicat de communes de la gérance, totale ou partielle de certaines de ses compétences (p.ex. mise en œuvre du plan de déplacement élaboré par la CU). Ici, le SYVICOL est d'avis qu'il faudra donner priorité absolue au principe de l'autonomie communale et laisser les communes membres et celles qui se proposent de créer une CU négocier le destin d'un syndicat préexistant.

### **Risque de double tutelle ou de tutelle divergente ?**

Le programme gouvernemental 2009 attribue le volet des CU au ministre du Développement durable et des Infrastructures, alors que le présent projet prévoit l'intervention du ministre de l'Intérieur. En principe, ceci ne nécessite qu'une modification adéquate du texte sous examen. Les communes, quant à elles, relèveront toujours du ressort du ministre de l'Intérieur, indépendamment du fait si elles se seront réunies en CU ou non. Or, comme les CU et les communes non membres des CU traiteront des affaires similaires (p.ex. marchés publics), cet état des choses risque d'avoir pour conséquence que les mêmes matières communales devront être soumises à l'approbation de ministres différents, suivant que les dossiers parviendront d'une commune ou d'une CU.

Afin de clarifier cet état des choses et de contribuer à la sécurité juridique, le SYVICOL propose de modifier la législation de manière à attribuer l'approbation des affaires courantes et des projets des communes et des CU à un seul et même ministre. En tout état de cause, il est demandé d'éviter la création d'une double tutelle ou d'une tutelle différente pour des choses identiques. Le SYVICOL plaide pour que l'ensemble desdits dossiers soit confié au ministre de l'Intérieur.

---

## **Examen des articles**

### **Article 1**

Le texte précise qu'une CU peut se former « [...] autour d'un ou de plusieurs centres de développement et d'attraction [...] dont le principal est formé d'un ou de deux centres urbains [...] ». Or, cette définition ne permet pas que toutes les CU imaginables puissent se former, du moins dans la région sud, laquelle comprend au moins trois centres urbains. Ainsi, le projet rend impossible d'atteindre ce qu'il annonce dans son propre exposé des motifs, à savoir que l'agglomération d'Esch-sur-Alzette pourrait englober pratiquement toute la région sud. C'est pourquoi le SYVICOL propose de remplacer le terme « deux » (centres urbains) par celui de « plusieurs ».

### **Article 4**

Le SYVICOL est satisfait de l'évolution du texte déposé par rapport à l'avant-projet de loi. Aucune commune ne pourra plus être incorporée contre son gré dans une CU. D'autre part, les décisions au niveau communal concernant la création ou l'adhésion à une CU ne sont plus subdivisées en plusieurs phases et elles sont toutes réservées aux seuls conseils communaux et non plus aux collèges des bourgmestre et échevins. De plus, ces décisions sont soumises à l'approbation d'un seul ministre et non plus à l'intervention conjointe de deux ministres.

## **Article 5**

A l'égard de l'adhésion ultérieure d'une commune, le SYVICOL propose de fixer aussi le point de départ de la procédure et de prévoir à cet effet une déclaration d'intention formelle de la part du conseil communal ou des conseils communaux intéressés, à adresser à la CU. Quant à l'adhésion proprement dite, le SYVICOL estime qu'elle devrait suivre une procédure moins lourde que celle proposée à l'article 4.

## **Article 6**

En conséquence des revendications formulées *infra*, concernant l'article 37, les statuts devront aussi mentionner la durée de la CU.

## **Article 7**

La CU reçoit des compétences d'attribution, transférées par les communes membres, qu'elle exerce en leur lieu et place. En application du principe de spécialité qui régit tous les établissements publics, la CU ne pourra en aucun cas intervenir dans l'ensemble des compétences que les communes auront conservées. Réciproquement, et en application du principe d'exclusivité, la CU est la seule autorité à pouvoir agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui lui ont été transférées. Le projet de loi énumère limitativement certaines compétences que les communes devront obligatoirement transférer à la CU. Il s'ensuit que les communes en seront entièrement et définitivement dessaisies.

### ***Quant à l'obligation de transférer certaines compétences fixées par la loi :***

Il y a dissentiment entre les membres du comité du SYVICOL à propos du caractère obligatoire du transfert des compétences déterminées par la loi. Les uns estiment que les compétences retenues par le projet, dont les communes devraient impérativement investir la CU, sont nécessaires pour que cette dernière puisse atteindre son objet et, partant, ils ne se heurtent pas au transfert automatique et obligé. Les autres considèrent que les compétences à transférer obligatoirement par les communes, sont tellement importantes et vastes qu'elles affaiblissent excessivement les prérogatives du corps communal, qui ne conservera plus que quelques missions résiduelles éparpillées. A leur avis, les communes se réunissant en CU devraient être libres dans le choix des compétences à transférer, ceci en vertu du principe de l'autonomie communale.

### ***Quant à l'introduction du CIDC :***

Contrairement à l'avant-projet, le projet de loi n'enlève plus la matière des PAG du champ d'action des communes, mais il introduit un nouvel instrument, à savoir le concept intégré de développement communautaire (CIDC), lequel sera dressé par la CU et devra être intégré par les communes membres dans leurs PAG.

Les membres du comité du SYVICOL ont aussi une perception divergente à l'égard du CIDC. Une partie d'entre eux acceptent que les PAG communaux soient assujettis à un document élaboré par la CU, tandis qu'une autre partie estime que les communes seront encore dessaisies de leur autonomie en la matière et n'est pas favorable à l'introduction du CIDC. Ces membres proposent plutôt de prévoir un schéma directeur, destiné à inspirer et guider les communes dans leurs planifications et décisions relatives à leurs PAG.

Toutefois, le comité est généralement d'avis que l'arsenal de l'aménagement communal est suffisamment rempli et qu'aucun nouvel instrument, en l'occurrence le CIDC, ne devrait s'y ajouter. Ceci aurait pour conséquence de rendre les procédures existantes encore plus longues et plus compliquées, ce qui irait à l'encontre de toute volonté de simplification administrative.

C'est pourquoi le SYVICOL propose de ne pas introduire un nouvel instrument de planification mais de charger les CU de l'élaboration d'une « étude préparatoire communautaire », dans le sens de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Corollairement, il est proposé que cette étude commune ait automatiquement valeur d'étude préparatoire à l'égard de chaque commune membre d'une CU donnée.

\*\*\*

A l'alinéa 2 du présent article, il est dit que l'adhésion à une CU entraîne de plein droit le transfert des titres de propriété et des biens depuis les communes membres vers la communauté, en ce qui concerne les compétences transférées. Bien que ceci constitue une conséquence logique de l'adhésion, l'impact organisationnel, matériel et financier de ces transferts peut être de très grande envergure et d'une complexité telle que la mise en œuvre mérite d'être encadrée par des lignes de conduite à suivre, voire des procédures. Le SYVICOL propose de les ancrer dans un règlement grand-ducal, sinon dans le présent cadre légal.

De même, la question se pose de savoir si « transfert de plein droit » est à traduire par « gratuit » ou si la commune « cédante » peut négocier un prix ou une indemnisation avec la CU.

Au dernier alinéa de l'article 7, concernant le transfert ultérieur de compétences facultatives, il est proposé de faire référence aux articles 4 et 6.

#### **Article 11, alinéa 1<sup>er</sup> et article 17, alinéa 2**

En ce qui concerne la convocation du conseil de communauté, l'article 11 se réfère en son alinéa premier aux règles applicables aux conseils communaux (soit un délai d'au moins 5 jours) tandis que l'article 17 dispose en son alinéa 2 de respecter un délai d'au moins 15 jours (soit le délai en vigueur à l'égard des comités des syndicats de communes). Il importe de redresser cette incohérence, afin d'éviter toute insécurité juridique en matière de délais de convocation, et le SYVICOL propose de le fixer à cinq jours.

#### **Article 15**

Le texte se limite à dire que le mandat du président est révocable mais ne fournit aucun détail quant aux procédures d'une telle révocation. Comme cette matière est pourtant délicate, le SYVICOL demande que la loi en règle par exemple le droit d'initiative, les conditions ou motifs pouvant mener à une révocation, le droit du président d'être entendu, la procédure éventuelle de conciliation, la procédure de révocation proprement dite et le rôle de l'autorité supérieure.

#### **Article 18**

Le SYVICOL propose d'adopter la terminologie existante dans le secteur communal et de remplacer les termes de « comités consultatifs » par ceux de « commissions consultatives ».

## **Article 22**

Le SYVICOL estime que de nos jours le droit d'entrée libre du commissaire de district aux séances des organes délibérants et exécutifs du secteur communal n'est plus de mise et ce d'autant plus que l'évolution qui se dessine dans le cadre du programme gouvernemental 2009 laisse présumer que le rôle des commissaires de district sera fondamentalement modifié.

Ici, le SYVICOL saisit l'occasion pour rappeler ses remarques formulées à la page 36 de son document de prise de position concernant la réorganisation territoriale du Luxembourg : « [...] vu l'exiguïté du territoire luxembourgeois et les moyens de communication disponibles au 21<sup>e</sup> siècle, le SYVICOL considère qu'une représentation territoriale de l'Etat par le biais de commissariats de district est devenue superfétatoire [...] Là où celui-ci (i.e. le contrôle tutélaire exercé par l'Etat) resterait de mise, il devrait être exercé directement par les services du ministère de l'Intérieur. ».

## **Articles 24 et 25**

Le projet reste muet sur les capacités de la CU de contracter des emprunts bancaires. Il semble opportun d'ouvrir un tel droit à leur égard et de s'inspirer à cet effet de la loi concernant les syndicats de communes, lequel texte a introduit cette faculté au niveau de l'intercommunalité.

## **Article 26**

Pour encourager les communes à se regrouper, l'auteur du projet a prévu un ensemble de dispositions fiscales et financières incitatives.

Le SYVICOL fait remarquer que d'une manière générale les dotations et les avantages financiers alloués aux CU ne doivent pas s'effectuer au détriment des communes non membres d'une CU, lesquelles gardent toutes leurs compétences et les mettent en œuvre sans pour autant recevoir à ce titre des aides ou dotations spéciales. Donc, les aides financières de l'Etat qui sont destinées aux seules CU, ne doivent pas être imputées aux ressources, réserves et fonds réservés à l'ensemble des communes.

Sans remettre en cause la dotation de démarrage au profit des CU, le SYVICOL ne reconnaît pas vraiment l'utilité de mettre en place un système par tranches d'habitants, mais propose de définir plutôt un montant fixe par habitant, tout en s'inspirant à ce qui est d'usage pour l'aide spéciale allouée dans le cadre d'une fusion de communes.

Au point (2) du présent article il est question de la dotation financière de fonctionnement annuelle, allouée par l'Etat à la CU. Le SYVICOL entend que celle-ci s'ajoute aux aides qui sont normalement accordées par l'Etat pour des projets similaires, susceptibles d'être subventionnés sur la base de réglementations concernant les subventions aux communes. Autrement dit, la présente dotation financière de l'Etat est annuellement acquise en dehors de toute autre aide et toute subvention. Comme ceci ne ressort pas clairement du texte, le SYVICOL serait reconnaissant de le préciser dans ce sens.

## **Article 27**

Le projet prévoit aussi des dotations de fonctionnement, à verser par les communes membres à la CU, calculées suivant une quote-part exprimée en pourcentage de la dotation communale, fixée par les statuts. Ici encore, le SYVICOL propose d'adopter plutôt un système existant, soit celui pratiqué par la

plupart des syndicats de communes, qui calculent sur base des nombres d'habitants respectifs de leurs communes membres. Ce mode de calcul a l'avantage d'être transparent et de rendre prévisible la contribution de chaque commune membre. De plus, il est facilement adaptable aux besoins réels constatés puisque les contributions des communes sont fixées dans le cadre des délibérations budgétaires annuelles, tandis que le système prévu par le présent projet demandera toujours une modification des statuts de la CU.

### **Article 28**

Le projet demande aux CU de tenir une comptabilité commerciale, bien que les communes tiennent toujours une comptabilité camérale. Il est accepté que la comptabilité commerciale a vocation à rendre certains volets de la gestion financière d'une entité plus transparents et prévisibles. Toutefois, comme une CU ne traitera pas d'autres compétences qu'une commune, des matières identiques seraient ainsi soumises à des comptabilités différentes, ceci du seul fait qu'elles émanent ou bien d'une commune ou bien d'une CU. C'est pourquoi le SYVICOL propose que le texte laisse au choix des CU de tenir l'une ou l'autre de ces techniques comptables.

### **Articles 30 à 35**

Le SYVICOL renvoie à son commentaire relatif à l'article 7 du présent projet (partie concernant le CIDC) et se limite ici à répéter sa demande de fixer dans la loi que les CU dresseront une « étude préparatoire communautaire », dans le sens de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, lequel document aura automatiquement valeur d'étude préparatoire à l'égard de chaque commune membre.

### **Article 37**

Selon le texte, la CU est formée pour une durée indéterminée ; il reste muet sur le retrait d'une commune membre d'une telle communauté. Pourtant, un tel droit représente un aspect important de l'autonomie communale. Alors que l'on peut quitter un syndicat de communes, cela ne serait pas possible au niveau d'une CU.

Ce caractère d'irrévocabilité rapproche la CU beaucoup du régime d'une véritable fusion de communes, bien que concentrée sur certaines compétences transférées perpétuellement. Comme on se trouve toutefois dans un cadre d'intercommunalité volontaire, le SYVICOL considère qu'une commune doit non seulement être libre d'adhérer à une CU mais doit aussi être libre de la quitter. C'est pourquoi le SYVICOL demande l'introduction d'un droit de retrait au profit des communes membres d'une CU et d'en déterminer les conditions.

De même, il paraît indiqué de laisser aux communes intéressées la décision relative à la fixation de la durée de leur communauté, soit-elle indéterminée, ceci à l'instar des syndicats de communes.

### **Article 38**

Le texte reste muet sur le droit d'initiative, les conditions, la majorité requise de la part des communes membres, l'affectation des biens de la CU et la procédure à suivre par les organes de la CU en cas de dissolution. Il semble important au SYVICOL que l'on légifère sur ces points.

## **Article 41**

Le SYVICOL saisit l'occasion pour rappeler sa revendication que le droit au congé politique devrait être consenti aux mandataires exerçant des fonctions exécutives non seulement dans une CU, mais aussi dans un syndicat de communes.

### **Remarque générale concernant la terminologie choisie pour les contributions pécuniaires**

Les dispositions traitant des contributions pécuniaires des communes membres utilisent une variété de termes, tels : « apports et engagements » (art. 6 et 24) ; « subventions ... des communes » (art. 24) ; « apports en nature et en capital » (art. 25) ; « dotations de fonctionnement » (art. 27).

Il serait utile de limiter le choix des termes et de supprimer au moins celui de « subventions des communes ». En effet, les communes n'allouent en principe pas de subventions à d'autres organismes publics, mais participent aux frais et investissements.

---

Luxembourg, le 30 octobre 2009