



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°8003 portant fusion des communes de Grosbous et de Wahl

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de l'avoir consulté, par courrier du 25 avril 2022, sur le projet de loi n°8003 portant fusion des communes de Grosbous et de Wahl.

C'est avec un grand plaisir qu'il prend note de ce projet de loi, qui constitue l'aboutissement d'un processus entamé par délibérations concordantes des deux conseils communaux du 6 mai 2019 chargeant les collèges des bourgmestre et échevins respectifs d'entamer des pourparlers pour l'élaboration d'un projet de fusion.

Le SYVICOL soutient depuis toujours le mouvement de fusion volontaire de communes. En l'occurrence, ce soutien a pris la forme d'échanges informels de son président avec les bourgmestres des deux communes actuelles, ainsi que par sa présence, à côté de Madame la Ministre de l'Intérieur, aux réunions d'information publiques des 1^{er} et 3 juin 2021.

Aux yeux du SYVICOL, les principes de subsidiarité et d'autonomie communale, qui comptent parmi les fondements de l'organisation politique de notre pays, ne peuvent être mis en œuvre que par des communes fortes, disposant des moyens personnels et financiers nécessaires pour leur assurer une certaine indépendance de l'influence exogène.

A ceci s'ajoute que la diversité et la complexité des missions des communes augmentent sans cesse, à tel point qu'une certaine masse critique est indispensable pour continuer à dispenser une gamme complète de services publics de haute qualité. Les citoyens, quant à eux, sont en droit d'exiger ces services quelle que soit leur commune de résidence.

Dès lors, le SYVICOL ne peut que présenter ses félicitations les plus sincères aux responsables politiques de Grosbous et de Wahl pour leur décision d'unir les forces de leurs deux communes afin d'affronter les défis du futur et de pouvoir continuer à proposer un niveau élevé de services à leurs citoyens. Par cette décision, ils ont fait preuve à la fois d'un grand courage politique et de désintéressement.

Entamer le processus de fusion de communes est en effet une décision courageuse, étant donné que le succès de la démarche est loin d'être assuré dès le départ. Il nécessite l'élaboration d'un programme concret mettant en lumière les avantages de la fusion et permettant ainsi de



convaincre la population des deux communes. Cette étape a été franchie avec succès et s'est soldée, lors du référendum du 27 juin 2021, par l'adhésion de 70,42 pour cent des électeurs de la commune de Grosbous et de 62,25 pour cent de ceux de la commune de Wahl.

En décidant de fusionner leurs communes, les responsables politiques doivent également faire preuve de désintéressement, en poursuivant le bien de la collectivité plutôt que leur avantage personnel.

Le projet de loi de fusion en procédure, les jalons sont définitivement posés pour la création de la future commune de Groussbus-Wal. Cependant, et l'expérience d'autres fusions de communes le montre, le travail des responsables politiques ne fait que commencer. En effet, il importera de profiter au mieux de l'année qui nous sépare des prochaines élections communales pour poursuivre le rapprochement des deux communes actuelles en termes d'organisation, de réglementation, etc., afin d'assurer une transition aussi fluide que possible. Dans la réalisation de cette tâche, ils peuvent compter sur l'appui du SYVICOL.

La fusion des communes de Grosbous et de Wahl est la douzième depuis que, par la loi du 21 décembre 2004, la commune de Tandel est née de la fusion des anciennes communes de Bastendorf et de Fohren. Préalablement, le nombre de communes était constant au niveau de 118 depuis les années 1970.

Les récentes lois de fusion successives présentent de fortes similitudes, et celle qui nous intéresse ici ne constitue pas une d'exception. Il s'agit d'un texte qui a fait ses preuves et qui n'a été adapté que ponctuellement.

En comparant le projet sous revue à la loi précédente la plus récente, à savoir celle du 16 juin 2017 portant fusion des communes de Mompach et de Rosport, on note principalement une augmentation de l'aide financière étatique à raison de 10 pour cent, certaines dispositions rendues nécessaires par le fait que les prochaines élections communales n'auront pas lieu le 2^e dimanche d'octobre 2023, mais déjà le 11 juin, ainsi que quelques particularités arrêtées dans la convention entre les communes en voie de fusion.

Le SYVICOL ne commentera ni les dispositions, reprises des lois de fusion antérieures, qui répondent à des nécessités législatives, ni celles qui sont le fruit de décisions politiques des conseils communaux en fonction, n'étant chargé par ses statuts que de la « promotion, la sauvegarde et la défense des intérêts généraux et communs de ses membres » et ne s'immisçant dès lors pas dans des affaires qui ne concernent que quelques communes isolées.

Etant donné que le projet de loi sous analyse servira probablement de modèle à des lois de fusion ultérieures, quelques remarques lui semblent néanmoins appropriées.

II. Eléments-clés de l'avis

- Le SYVICOL soutient entièrement le projet de fusion des communes de Grosbous et de Wahl et en félicite les responsables des deux communes.
- Il salue l'augmentation, par rapport aux fusions précédentes, de l'aide financière mise à disposition par l'Etat (art. 6).



- Il considère que le fait que certaines décisions en matière de personnel sont soumis à approbation ministérielle n'est pas cohérent avec le projet de loi n°7514 ayant pour but un allègement de la tutelle administrative sur les communes (art. 12).

III. Remarques article par article

Art. 6.

Par rapport aux lois de fusion antérieures, la participation financière de l'État est augmentée de 10 pour cent conformément à une décision du Conseil de Gouvernement du 14 octobre 2020. Elle s'élève désormais à 2.200 euros par habitant pour une première tranche de 1 à 2.000 habitants et à 1.100 euros par habitant d'une 2^e tranche de 2.001 à 5.000 habitants. La population à prendre en considération est celle figurant avec une adresse qualifiée exacte au registre national des personnes physiques pour chaque commune prise isolément.

Le nombre d'habitants de chacune des communes actuelles étant inférieur à 2.000, la commune fusionnée se verra créditée de 2.200 euros pour chaque habitant au 31 août 2023. Selon la fiche financière jointe au dossier, le total de la subvention ainsi déterminée est estimé à 4.829.000 euros.

Le SYVICOL soutient la politique du Gouvernement qui consiste à encourager les fusions volontaires des communes par une aide financière et se félicite de la récente augmentation de cette dernière, dont les communes de Grosbous et de Wahl seront les premières à profiter. En même temps, il donne à considérer que le pouvoir d'investissement des communes souffre fortement de la flambée actuelle des prix dans le domaine de la construction et qu'il importerait de réévaluer régulièrement cette aide en fonction de l'évolution des prix.

Une autre remarque à faire au sujet de l'aide spéciale tient au fait que, contrairement à certaines lois de fusion antérieures¹, le texte n'indique pas les projets à la réalisation desquels ces fonds devront être affectés. Il se contente en effet de disposer que l'aide spéciale servira à réduire les emprunts et à réaliser les projets prévus aux plans pluriannuels de financement.

Cette disposition est à saluer dans la mesure où elle apporte davantage de flexibilité à la nouvelle commune.

Art. 12.

L'article 12 fixe un certain nombre de règles concernant la reprise du personnel des deux communes actuelles par la nouvelle commune.

Le paragraphe 3 s'intéresse plus particulièrement aux deux secrétaires communaux actuellement en fonction et dispose que les tâches légales incombant normalement au secrétaire communal seront réparties entre les deux titulaires par décision du collège des bourgmestre et échevins de la nouvelle commune « sous l'approbation du ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions ».

¹ Exemples : Loi du 15 avril 2016 portant fusion des communes de Boevange-sur-Attert et de Tuntange ou loi du même jour portant fusion des communes de Hobscheid et de Septfontaines.



Cette disposition est reprise de lois de fusion antérieures, à ceci près que ces textes donnent compétence au ministre de l'Intérieur, plutôt qu'à celui en charge des « Affaires communales ». Une remarque plus fondamentale s'impose par rapport au principe même de la soumission de cette décision à approbation ministérielle. Rappelons en effet que la dernière loi de fusion de communes date du 16 juin 2017² et que, depuis lors, une importante réforme de la tutelle administrative a été lancée avec le projet de loi n°7514 portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 6° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 7° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics.

L'article 19 du projet de loi en question, dont l'adoption par la Chambre des Députés est attendue prochainement, a pour objet de modifier l'article 89 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 de façon à ce que la décision du collège des bourgmestre et échevins de charger le secrétaire adjoint d'une partie des fonctions que la loi attribue au secrétaire ne soit plus soumise à approbation.

Le SYVICOL est conscient du fait que la relation entre les deux secrétaires de la future commune se distingue de celle entre un secrétaire et son adjoint par l'absence de lien de subordination. Il estime cependant que ceci ne change rien à la nature de la décision portant répartition des tâches entre les deux fonctionnaires. Si, donc, l'approbation ministérielle est vouée à disparaître de l'article 89 de la loi communale, il semble incohérent au SYVICOL de la prévoir à l'article 12 du projet de loi commenté. Ceci vaut pour le 1^{er} alinéa du paragraphe 3 aussi bien que pour le 2^e, qui concerne des modifications dans la répartition des tâches.

Le 3^e alinéa concerne la situation de vacance d'un des postes de secrétaire communal et sa conversion en un emploi d'un autre groupe ou sous-groupe de traitement par le conseil communal. Ici aussi, il aurait été judicieux d'anticiper les allègements de la tutelle administrative prévus par le projet de loi 7514 susmentionné. Celui-ci prévoit en effet de supprimer toute tutelle administrative sur les décisions de création – sans doute, une conversion d'un poste est à traiter de façon analogue à une création – d'un poste de fonctionnaire. Or, comme le texte commenté emploie les termes « groupe ou sous-groupe de traitement », il ne permet la conversion que vers un autre poste de fonctionnaire. Dès lors, le SYVICOL propose d'aligner le projet de loi sous revue sur le n°7514 et de supprimer l'approbation ministérielle de la décision de conversion du poste de secrétaire vacant.

Adopté par le bureau du SYVICOL, le 30 mai 2022

² Loi du 16 juin 2017 portant fusion des communes de Mompach et de Rosport