

N° 6139⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI**portant fusion des communes d'Esch-sur-Sûre,
de Heiderscheid et de Neunhausen**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES,
DE LA GRANDE REGION ET DE LA POLICE**

(5.5.2011)

La Commission se compose de: M. Ali KAES, Président; M. Emile EICHER, Rapporteur; MM. Fernand DIEDERICH, Fernand ETGEN, Gaston GIBERYEN, Camille GIRA, Claude HAAGEN, Paul HELMINGER, Jean-Pierre KLEIN, Gilles ROTH, Jean-Paul SCHAAF et Raymond WEYDERT, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région le 20 mai 2010. Il était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière et de plusieurs annexes.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 23 novembre 2010.

Lors de la réunion du 1er février 2011, la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police a désigné Monsieur Emile Eicher comme rapporteur du projet de loi sous rubrique. Au cours de la même réunion, à la suite de la présentation du texte du projet de loi, la Commission a examiné l'avis du Conseil d'Etat.

Par dépêche du 3 février 2011, le Conseil d'Etat a été saisi d'un amendement parlementaire, sur lequel il a rendu un avis complémentaire en date du 8 mars 2011.

Au cours de sa réunion du 5 mai 2011, la Commission parlementaire a analysé cet avis et adopté le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi a comme objet la fusion des communes d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen.

En 2002, le Conseil de Gouvernement s'était prononcé en faveur du principe de la fusion volontaire de communes à taille réduite et avait souligné le courage politique des responsables communaux qui osent prendre une telle initiative. Le Gouvernement est conscient que les investissements à effectuer et les dépenses à assumer par les petites communes dépassent de plus en plus leurs capacités financières et qu'une fusion entre plusieurs entités locales constitue une solution optimale pour parer à un endettement croissant. En s'inspirant de l'accompagnement financier du Gouvernement lors des fusions de communes qui se sont faites fin des années 1970, le Conseil de Gouvernement, en actualisant le montant accordé à l'époque, a estimé qu'il pourrait allouer une subvention de 2.500 euros par habitant, une somme dont le paiement s'échelonnera sur plusieurs exercices et en fonction de la réalisation des projets

faisant partie du programme de la fusion. Le Gouvernement a réaffirmé son engagement dans la déclaration gouvernementale du 4 août 2004. Dans le programme gouvernemental 2009-2014 l'intention de „redessiner le paysage communal“ a encore une fois été réitérée.

La coopération entre les communes d'Esch-sur-Sûre et de Heiderscheid a débuté dès l'année 2000, date de la création d'un syndicat intercommunal pour la création, l'entretien et le fonctionnement d'un centre scolaire intercommunal à Heiderscheid. La commune de Neunhausen était elle aussi convaincue de la nécessité de fusionner afin de faire face aux besoins de la population locale. Vu qu'elle était engagée dans une collaboration étroite en ce qui concerne le personnel administratif avec la commune d'Esch-sur-Sûre, et que le résultat d'une consultation populaire organisée à ce sujet en novembre 2007 s'orientait dans ce sens, le conseil communal a choisi de négocier une fusion avec les communes d'Esch-sur-Sûre et de Heiderscheid.

Le Ministre de l'Intérieur a présenté le projet de fusion des communes d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen au Conseil de Gouvernement le 9 avril 2010. Les prochaines élections communales auront lieu en octobre 2011. La fusion est censée devenir effective à la fin de l'année 2011 selon le moment de l'entrée en fonction du nouveau conseil communal, sinon le 1er janvier 2012 au plus tard.

Le programme des investissements à réaliser dans le cadre de la fusion des communes d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen fut encore présenté au ministre des Travaux publics, au ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, au ministre du Logement et à la secrétaire d'Etat à la Culture, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche qui marquèrent leur accord à un traitement rapide et favorable de certains projets inhérents à la fusion.

En mars 2009, les conseils communaux des trois communes ont chacun adopté un document de présentation du projet de fusion, qui a été communiqué aux habitants le 17 avril 2009. En présence du ministre de l'Intérieur, une réunion d'information sur le projet de fusion a eu lieu le 4 mai 2009 à Heiderscheid.

Conformément à l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ratifiée par la loi du 18 mars 1987, un référendum a été organisé en date du 7 juin 2009 pour permettre à la population de se prononcer sur la fusion des trois communes. Le résultat de ce référendum ayant été favorable, les conseils communaux des trois communes se sont prononcés à titre définitif en faveur de la fusion des trois collectivités locales par leurs délibérations concordantes intervenues respectivement les 15 juillet, 5 août et 30 novembre 2009. La convention relative à la fusion fut par la suite signée par les membres concernés du Gouvernement en date du 16 avril 2010.

Le présent projet de loi consacre la volonté de réaliser la fusion des communes d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen en une nouvelle commune dénommée Esch-sur-Sûre, conformément à l'article 2 de la Constitution et à l'article 2 de la loi communale.

L'article 9 du projet de loi prévoit que la nouvelle commune bénéficiera d'une aide spéciale de l'Etat s'élevant à 2.500 € par habitant de la nouvelle commune. Au 1er janvier 2009 la population des trois communes se situait aux environs de 2.027 habitants. La charge budgétaire relative à l'aide spéciale s'élèvera donc aux environs de $2.500 \times 2.027 = 5.067.500$ euros qui seront liquidés par tranches au cours d'une période de 10 ans à charge du Fonds pour la réforme communale alimenté par des crédits inscrits au budget du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Le Conseil d'Etat a constaté, dans son avis du 23 novembre 2010, que, dans ses grandes lignes, le projet de loi sous rubrique se recoupe avec des projets analogues ayant porté fusion de plusieurs communes dans le nord et l'est du pays et au sujet desquels le Conseil d'Etat s'était prononcé favorablement. Il marque donc aussi son accord avec le présent projet.

La Commission parlementaire a analysé le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat lors de sa réunion du 1er février 2011. Elle reconnaît l'utilité de la fusion des trois communes. Néanmoins, elle a apporté un amendement au projet de loi afin de redresser un problème d'organisation pratique de la nouvelle commune. La fusion prendra effet au 1er janvier 2012 et il est certain que la nouvelle maison communale à ce siège ne sera pas achevée à cette date. Il est donc nécessaire d'en déterminer un autre

pour la période de transition. L'ajout d'un alinéa 2 à l'article 2 du projet de loi fixe le siège de transition à Esch-sur-Sûre jusqu'à l'achèvement de l'immeuble à Eschdorf.

Dans son avis complémentaire du 8 mars, le Conseil d'Etat a marqué son accord avec cet amendement.

Les autres articles ne donnent pas lieu à des observations particulières. La Commission adopte les propositions textuelles du Conseil d'Etat. Pour le détail du commentaire des articles, il est renvoyé au commentaire accompagnant le projet de loi déposé (document parlementaire 6139).

*

Sous réserve de ce qui précède, la Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police recommande unanimement à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi sous rubrique dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

6139

PROJET DE LOI portant fusion des communes d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen

Art. 1er. Les communes d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen sont fusionnées en une nouvelle commune dénommée „Commune d'Esch-sur-Sûre“.

Art. 2. Le siège de la nouvelle commune est fixé à Eschdorf.

La commune est toutefois autorisée à établir provisoirement son siège à Esch-sur-Sûre jusqu'à l'achèvement de la nouvelle maison communale à Eschdorf. L'établissement du siège définitif est déclaré par délibération du conseil communal sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Art. 3. Le collège des bourgmestre et échevins de la nouvelle commune comprend un bourgmestre et trois échevins. Le nombre des échevins est ramené à deux après le renouvellement intégral des conseils communaux de 2017.

Art. 4. (1) Le conseil communal de la nouvelle commune se compose de treize conseillers. Le nombre de conseillers est mis en concordance avec le nombre de conseillers prévu par la loi électorale lors du renouvellement intégral des conseils communaux de 2017.

(2) Le premier conseil de la commune d'Esch-sur-Sûre est élu lors des élections communales ordinaires qui ont lieu le 9 octobre 2011 conformément aux dispositions de l'article 13 ci-après.

Art. 5. Les règlements communaux qui existent dans les communes au jour de la fusion sont maintenus en vigueur pour le territoire pour lequel ils ont été édictés jusqu'à leur remplacement par des règlements communs.

Art. 6. (1) Les fonctionnaires, employés communaux, employés privés et ouvriers des communes d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen ainsi que les fonctionnaires, employés communaux, employés privés et ouvriers du syndicat intercommunal pour la création, l'entretien et le fonctionnement d'un centre scolaire intercommunal à Heiderscheid sont pris en charge par la nouvelle commune.

(2) Ils continuent d'être soumis aux dispositions de leurs statuts et contrats et d'être rémunérés dans les mêmes conditions que s'ils étaient dans leur commune ou dans leur syndicat d'origine. Ils conservent dans la nouvelle commune leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient et

notamment les mêmes possibilités d'avancement, d'échelons et de grades, de durée de carrière ainsi que les mêmes modalités de rémunération que dans leur commune ou dans leur syndicat d'origine.

Art. 7. La nouvelle commune succède aux communes fusionnées dans tous les biens, droits, charges et obligations.

Art. 8. La nouvelle commune est regroupée dans l'office social commun dans lequel les communes d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen sont regroupées en vertu du règlement grand-ducal prévu à l'article 6 paragraphe (7) de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale.

Art. 9. (1) La nouvelle commune bénéficie d'une aide spéciale de l'Etat s'élevant à 2.500 euros par habitant de la nouvelle commune. Le nombre d'habitants à considérer est celui qui existe le 1er janvier 2012.

(2) Cette aide est destinée prioritairement à contribuer au financement des projets suivants:

- la transformation et l'agrandissement de la mairie et de la salle des fêtes situées à Eschdorf;
- la construction d'un centre culturel dans le cadre du centre d'accueil du Lac de la Haute-Sûre à Insborn („Séizenter Ensber“);
- l'aménagement d'un parking public couvert à Esch-sur-Sûre;
- l'exécution de travaux d'infrastructure et de mise en état de la voirie vicinale.

(3) L'aide spéciale prévue au paragraphe (1) est liquidée par tranches au cours d'une période de dix ans à partir du 1er janvier 2012, ceci au fur et à mesure de la réalisation des projets énoncés au paragraphe (2). Des avances peuvent être accordées à partir du jour de la publication de la présente loi pour des projets en voie de réalisation, dans la limite des crédits budgétaires disponibles.

(4) Cette aide spéciale 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.

Art. 10. Il est procédé au 1er janvier 2012 à une fixation nouvelle de toutes les propriétés agricoles et forestières de la commune d'Esch-sur-Sûre sans égard aux variations de valeur. Lors de cette fixation nouvelle les propriétés des trois communes fusionnées appartenant à un même propriétaire sont fondues en une seule unité selon les règles actuelles relatives à la détermination de la valeur unitaire.

Art. 11. Lorsqu'une disposition légale ou réglementaire de nature fiscale relative à des communes fait référence à des critères ou valeurs d'années antérieures de ces mêmes communes, la référence vise, s'il s'agit de la commune d'Esch-sur-Sûre, les critères ou valeurs moyens ou globaux des trois communes ayant existé antérieurement.

Art. 12. La présente loi sort ses effets dès l'entrée en fonction du conseil communal, suivant les modalités prévues aux articles 1er, 3 et 14, et au plus tard le 1er janvier 2012, sans préjudice des dispositions figurant aux articles 3, 4 et 9(3).

En matière d'impôts directs relevant de la compétence de l'Administration des Contributions directes, la présente loi ne sort ses effets qu'à partir du 1er janvier 2012. A défaut de fixation de taux communaux pour la nouvelle commune, les taux en matière d'impôt foncier et d'impôt commercial communal s'élèvent d'office à partir de l'année d'imposition 2012, pour l'ensemble du territoire de la nouvelle commune, aux différents taux les moins élevés arrêtés dans une des communes fusionnées.

Dispositions transitoires

Art. 13. (1) Pendant une période transitoire qui s'étend sur la période correspondant à un mandat du conseil communal et se termine à l'occasion des élections communales ordinaires de 2017, la commune d'Esch-sur-Sûre est composée de trois sections électorales, à savoir la section d'Esch-sur-Sûre formée par le territoire de l'ancienne commune d'Esch-sur-Sûre, la section de Heiderscheid formée par le territoire de l'ancienne commune de Heiderscheid et la section de Neunhausen formée par le

territoire de l'ancienne commune de Neunhausen. La section de Heiderscheid est représentée au conseil communal par sept conseillers, les sections d'Esch-sur-Sûre et de Neunhausen chacune par trois conseillers. A partir des élections communales ordinaires de 2017, les trois sections sont réunies en une seule section électorale.

(2) Pendant la période transitoire visée au paragraphe (1), l'élection du conseil communal de la commune d'Esch-sur Sûre est organisée conformément aux dispositions de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, sous réserve des règles qui suivent.

1. Pour les besoins de la cause les termes „transfert du domicile d'un membre du conseil communal hors du territoire de la commune“ qui figurent au 1er alinéa de l'article 189 sont remplacés par les termes „transfert du domicile d'un membre du conseil communal hors du territoire de la section de commune“.
2. La condition de résidence de six mois fixée par l'article 192 pour être éligible est remplie en l'occurrence par les personnes qui ont leur résidence habituelle depuis six mois respectivement dans les sections d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid ou de Neunhausen, telles que ces sections sont définies au paragraphe (1) ci-dessus.
3. Par dérogation au deuxième alinéa de l'article 207, le bulletin de vote classe séparément et par ordre alphabétique les candidats présentés pour chaque section de commune et indique le nombre des conseillers à élire pour chaque section.
4. A l'article 221 les termes „la commune“ englobent en l'occurrence les sections d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen.
5. L'article 222 est remplacé pour les besoins de la cause par le texte suivant:
„L'attribution des sièges est opérée séparément pour chaque section de commune. Les candidats sont élus suivant les voix obtenues jusqu'à ce que tous les sièges à pourvoir dans chaque section soient occupés.“
6. L'article 223 s'applique séparément à chaque section de commune.

(3) L'élection du premier conseil communal d'Esch-sur-Sûre est organisée dans les communes d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen le 9 octobre 2011 conformément aux dispositions de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, sous réserve des règles qui suivent.

1. Les communes d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen qui vont constituer la nouvelle commune d'Esch-sur-Sûre, forment une seule circonscription électorale. Les électeurs des communes d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen concourent ensemble à l'élection du conseil communal d'Esch-sur-Sûre.
2. Le bureau principal de la circonscription défini au point 1. ci-dessus est le premier bureau de vote de la commune de Heiderscheid.
3. Les affichages à la maison communale prévus notamment par les articles 61 et 206 de la loi communale se font aux maisons communales d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen.

Art. 14. (1) Le conseil communal de la commune d'Esch-sur-Sûre entrera en fonction dès que les nominations et les assermentations du bourgmestre et des échevins et les assermentations de la majorité des conseillers auront été opérées.

(2) Les membres des conseils communaux d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen cessent leurs activités dès l'entrée en fonction du conseil communal d'Esch-sur-Sûre. Le conseil communal d'Esch-sur-Sûre, issu des élections du 9 octobre 2011, reprendra dès son entrée en fonction les activités des anciens conseils communaux d'Esch-sur-Sûre, de Heiderscheid et de Neunhausen.

Art. 15. (1) Les deux secrétaires communaux actuellement en fonction dans les communes de Heiderscheid et de Neunhausen sont maintenus dans leurs fonctions dans la nouvelle commune. Le collège des bourgmestre et échevins répartit les tâches légales du secrétaire communal entre les deux secrétaires, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Les tâches non expressément attribuées à l'un ou à l'autre secrétaire par le collège des bourgmestre et échevins sont assumées par le plus ancien en rang des deux secrétaires.

(2) Le premier poste de secrétaire qui deviendra vacant pour quelque raison que ce soit, sera attribué à une autre carrière du secteur communal par une décision du conseil communal soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Art. 16. Le conseil communal de la nouvelle commune nomme un receveur communal parmi les receveurs des communes fusionnées.

Luxembourg, le 5 mai 2011

Le Rapporteur,
Emile EICHER

Le Président,
Ali KAES

