

# Dossier consolidé

Date de création : 06-03-2025

Projet de loi 5990

Projet de loi portant création des communautés urbaines

Date de dépôt : 10-02-2009

Date de l'avis du Conseil d'État : 23-02-2010

Auteur(s) : Monsieur Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
10-02-2009	Déposé	5990/00	<u>3</u>
17-11-2009	Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises ( SYVICOL) (30.10.2009)	5990/01	<u>34</u>
23-02-2010	Avis du Conseil d'Etat (23.2.2010)	5990/02	<u>42</u>
06-03-2025	Retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés - Arrêté du Premier ministre (5.3.2025)	5990/03	<u>67</u>

5990/00

**N° 5990**  
**CHAMBRE DES DEPUTES**  
 Session ordinaire 2008-2009

**PROJET DE LOI**  
**portant création des communautés urbaines**

\* \* \*

(Dépôt: le 10.2.2009)

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (23.1.2009).....	1
2) Exposé des motifs .....	2
3) Texte du projet de loi.....	9
4) Commentaire des articles.....	19

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire et après délibération du Gouvernement en conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*– Notre Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant création des communautés urbaines.

Palais de Luxembourg, le 23 janvier 2009

*Le Ministre de l'Intérieur  
 et de l'Aménagement du Territoire,*  
 Jean-Marie HALSDORF

HENRI

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

### 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, puisqu'elles constituent, à côté de l'Etat, l'unique niveau décisionnel du système politico-administratif luxembourgeois.

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.

Cette nécessité se fait particulièrement ressentir, sous la pression démographique et économique actuelles, au niveau des grandes agglomérations urbaines du pays.

Le Luxembourg présente, en effet, de nos jours une structure territoriale déséquilibrée du point de vue urbanisation. Le Sud-Ouest constitue une région urbaine polycentrique densément peuplée. La région de la capitale se présente sous forme d'une agglomération mononucléaire très attractive et dynamique avec d'importantes excroissances périurbaines à ses limites et qui est entourée par des espaces encore largement ruraux mais qui sont soumis de plus en plus à des phénomènes de l'urbanisation. Le reste du pays est constitué de régions peu urbanisées dans l'ensemble et qui par endroits, comme au Nord-Ouest et au Nord, possèdent encore un caractère profondément rural.

Partant, un souci majeur de l'aménagement du territoire tel que défini dans le programme directeur de 2003 et explicité dans l'IVL (voir cartes annexées), est de rééquilibrer, d'un point de vue relatif, le territoire national, plus particulièrement le long de la dorsale sud-nord du développement urbain, notamment en:

- structurant davantage la dynamique spatiale au sein de l'agglomération de la capitale,
- dynamisant et restructurant le sud du pays par une politique volontariste de revalorisation des anciennes friches industrielles, notamment autour de son plus important noyau urbain qu'est Esch-sur-Alzette,
- créant dans la moitié nord du pays une agglomération urbaine (Nordstad) digne de ce nom autour des deux principaux noyaux urbains formés par Ettelbruck et Diekirch.

Or, pour ce faire, il importe d'avoir recours à de nouvelles formes de coopération intercommunale fonctionnelle pour assurer un développement intégré, équilibré et durable de ces zones urbaines motrices et donc structurantes du pays.

### La définition des communautés urbaines

La communauté urbaine constitue la réponse à cette nécessité. Elle a été introduite en France en 1966. Elle cherche à regrouper les agglomérations urbaines dans une structure nouvelle et fonctionnelle. Son objectif 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 pluricommunale afin d'aboutir à une coopération plus intense et mieux structurée, censée créer des effets de synergie entre des communes regroupées en milieu urbain.

Encore faut-il délimiter les agglomérations urbaines luxembourgeoises adaptées à la création d'une communauté urbaine.

Une agglomération urbaine fonctionnelle constitue ainsi un secteur pluricommunal 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 de 1978, adaptés, bien entendu, à la situation actuelle.

Ainsi, une agglomération urbaine peut être définie comme étant formée par un ensemble de communes, répondant aux critères spatio-fonctionnels quantitatifs et qualitatifs suivants:

- ensemble pluricommunal 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,
- comprenant un ou plusieurs centres de développement et d'attraction tels que prévus à l'article 4 paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, dont le principal est formé d'un ou de deux centres urbains avec une population totale d'au moins 10.000 habitants,
- densité de population élevée,
- pourcentage très faible de population vivant de l'agriculture.

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 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 appartenant à la dorsale sud-nord du développement urbain se distinguent à l'heure actuelle à l'intérieur du Grand-Duché non seulement à cause de leur importance en termes absolus, mais aussi en raison de leur importance stratégique et structurante pour l'aménagement du territoire national, compte tenu, notamment, du système des lieux centraux retenu dans le programme directeur de 2003. Il s'agit de l'agglomération de Luxembourg, de celle d'Esch-sur-Alzette, pouvant, le cas échéant, englober pratiquement toute la Région Sud et de l'agglomération de la Nordstad.

Pour ces trois agglomérations, il sera à l'avenir impératif d'intensifier très sensiblement la collaboration intercommunale, afin d'éviter des développements inconsidérés qui, résultant de réflexions trop unilatérales, s'avèreraient contre-productifs 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.

Voilà pourquoi, il conviendrait d'instaurer prioritairement des communautés urbaines pour l'ensemble des communes que comporte chacune de ces trois agglomérations. D'autres agglomérations pourront suivre lorsqu'elles remplissent les critères énoncés ci-devant.

## **Le régime juridique des communautés urbaines**

### **a) Définition, généralités**

Les communautés urbaines 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**

L'initiative de la création d'une communauté urbaine appartient aux communes formant une agglomération urbaine remplissant les critères prédéfinis, notamment les seuils minima quant à la population des centres urbains et quant à la population totale que les communautés urbaines sont censées regrouper.

Seront également définis les mécanismes financiers accompagnant la création de communautés urbaines.

### **c) Attributions**

Les communautés urbaines se verront attribuer des compétences obligatoires directement par la loi 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 urbaines se répartissent en deux blocs:

- un bloc de compétences obligatoires attribuées par la loi que les communautés urbaines doivent exercer de plein droit, au lieu et place des communes. Il s'agit de compétences clés, nécessaires au développement fonctionnel cohérent des nouvelles entités dans le respect des structures existantes. Ces compétences concernent l'aménagement de l'espace à travers la réalisation d'une étude préparatoire couvrant l'ensemble du territoire des communes faisant partie de la communauté urbaine et débouchant sur l'élaboration et l'adoption d'un concept intégré de développement communautaire (CIDC) sur base duquel et dans le respect duquel seront élaborés par la suite les plans d'aménagement général des différentes communes membres, la gestion des futures zones d'activités économiques à vocation régionale à implanter sur de nouveaux sites, la création et la gestion de nouveaux équipements et installations nécessaires à l'exercice de la fonction de centre de développement et d'attraction ainsi que l'élaboration d'un plan de déplacement local;
- un bloc de compétences facultatives attribuées par les communes membres.

### **d) Organisation**

L'organisation et le fonctionnement des communautés urbaines sont calqués sur le modèle des communes. Ils comprennent un organe de décision 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 sont abandonnés à l'accord amiable des communes selon un mode à définir par les statuts mais veillant à éviter la formation de conseils pléthoriques tels qu'ils existent actuellement au niveau de certains syndicats de communes. Chaque commune dispose 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 constitue une émanation de l'organe de décision. Il est comparable au bureau du syndicat de communes. Ce „bureau“ est composé d'un président, d'un vice-président et de membres. Le bureau est doté de pouvoirs propres, il exécute les décisions du conseil de communauté et représente la communauté urbaine.

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

La communauté urbaine pourra engager le personnel nécessaire à l'exercice de ses attributions. De même, du personnel engagé auprès des communes membres pourra être muté vers la communauté urbaine.

### **e) Ressources**

Le système de financement des communautés urbaines comprendra plusieurs 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 obligatoires à percevoir sur les communes;
- le revenu des biens meubles et immeubles de la communauté urbaine;
- les produits des dons ou legs;
- l'éligibilité aux subventions étatiques et communautaires en relation avec leurs attributions.

Les communautés urbaines n'auront pas de fiscalité propre de sorte qu'elles ne pourront pas lever des impôts parallèlement aux impôts communaux.

#### **f) Durée**

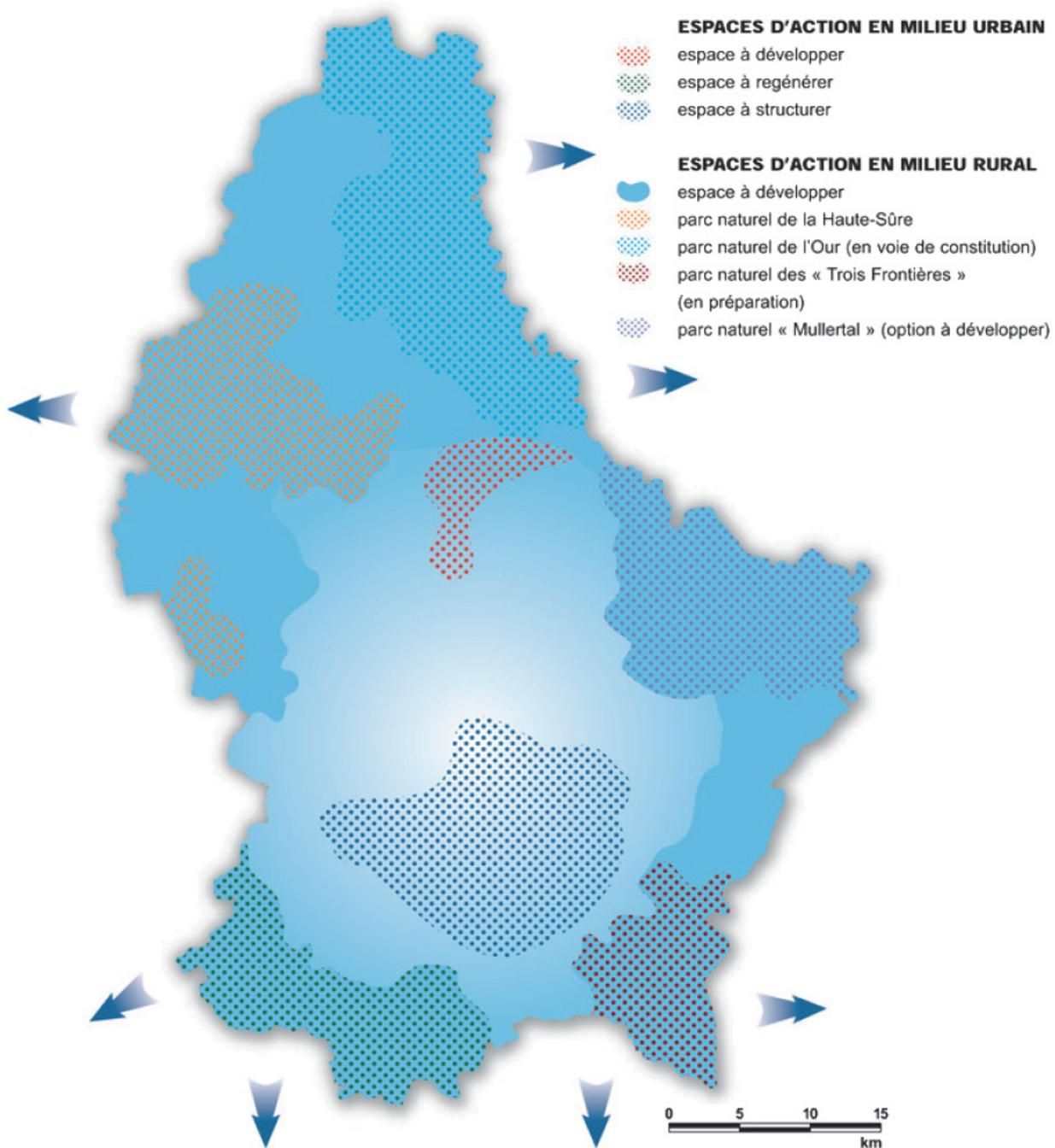
Les communautés urbaines ont en principe une vocation permanente, elles sont créées sans limitation de durée et leur dissolution ne peut être prononcée que par un arrêté grand-ducal qui réglera les modalités de la liquidation, tels que le transfert des biens, droits et obligations.

#### **Les apports des communautés urbaines 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 nouvelles communautés urbaines et le syndicat de communes reposant sur la valeur ajoutée que les communautés urbaines sont susceptibles d'apporter à la coopération intercommunale. En effet:

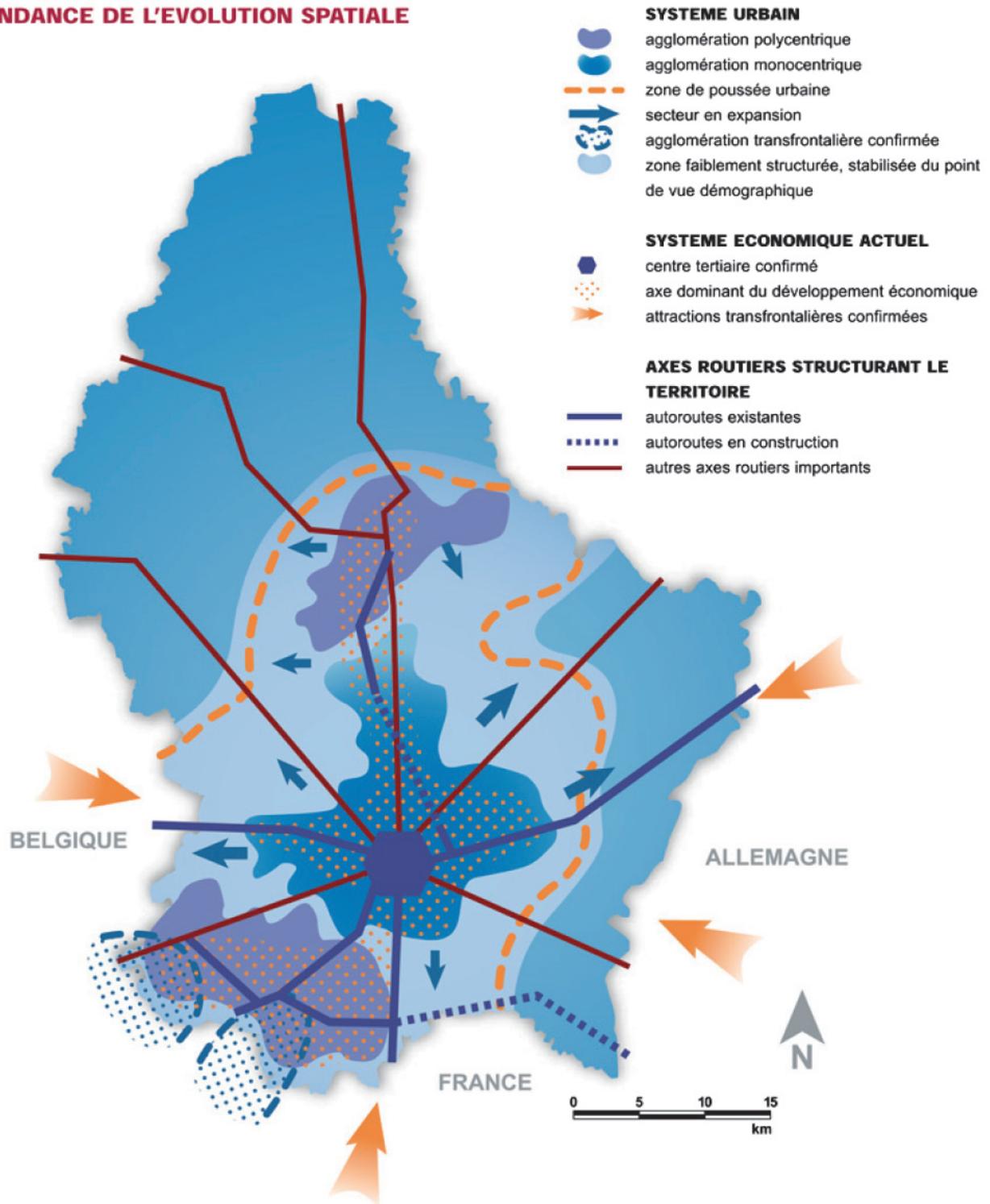
- elles permettent un changement de perspective et d'échelle en matière d'intercommunalité, à orienter plus nettement vers le développement économique et à percevoir comme une réponse possible aux problèmes de gestion, d'organisation et d'aménagement du territoire en adéquation avec le programme directeur et l'IVL;
- elles favorisent une coopération intercommunale stable dans la mesure où le retrait d'une commune de la communauté urbaine n'est pas prévu, contrairement au syndicat de communes où le retrait d'une commune, selon les cas, peut compromettre l'existence de celui-ci;
- elles permettent une coopération intercommunale plus cohérente par des regroupements territorialement plus homogènes œuvrant à l'intérieur d'un espace de solidarité;
- elles offrent un mode de coopération plus intégré, destiné à créer des liens forts entre les communes regroupées;
- elles bénéficient d'un véritable transfert de compétences en faveur de la structure communautaire de sorte qu'elles acquièrent une véritable autonomie, une capacité propre à initier des projets dans l'intérêt de la communauté;
- elles constituent un mode de coopération dynamique, évolutif et flexible.

## ESPACES D'ACTION

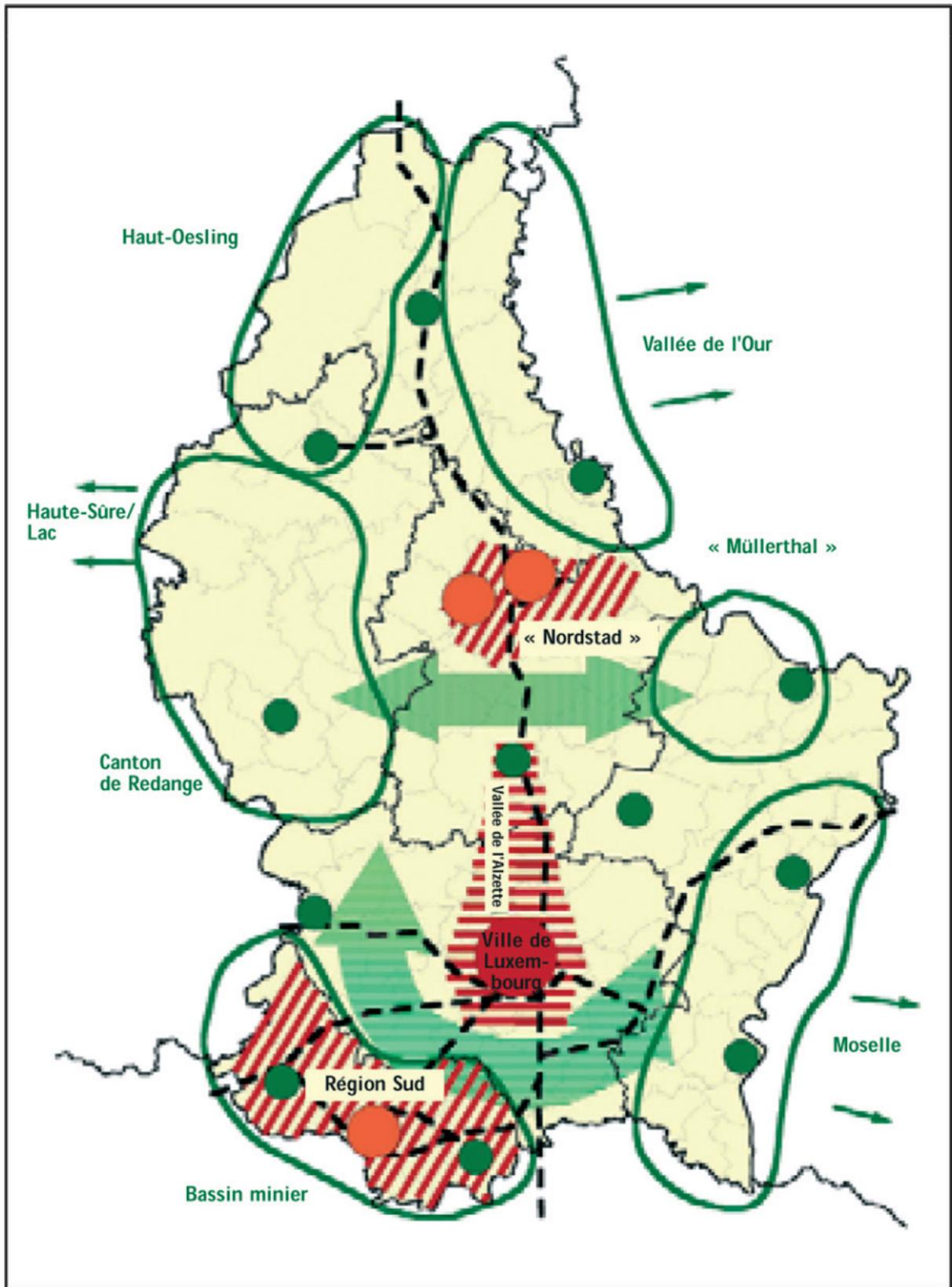


Source: Programme directeur de l'aménagement du territoire, 2003

## TENDANCE DE L'EVOLUTION SPATIALE



Source: Programme directeur de l'aménagement du territoire, 2003



Source: IVL – Un concept intégré des transports et du développement spatial pour le Luxembourg, 2005

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

### TITRE 1er.

#### Principes et généralités

**Art. 1er.** La communauté urbaine est un établissement public de coopération intercommunale, à base territoriale, qui regroupe plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 20.000 habitants autour d'un ou de plusieurs centres de développement et d'attraction tels que prévus à l'article 4 paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, dont le principal est formé d'un ou de deux centres urbains avec une population totale d'au moins 10.000 habitants, et qui s'associent au sein d'un périmètre de coopération, pour élaborer, conduire et gérer ensemble un projet commun de développement socio-économique, urbain et d'aménagement de leur territoire.

**Art. 2.** Les communes répondant aux critères visés à l'article 1er, peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des communautés urbaines dans les formes et conditions prévues par la présente loi.

**Art. 3.** La communauté urbaine est dotée de la personnalité juridique et exerce les compétences qui lui sont transférées par ses communes membres en leurs lieu et place.

### TITRE 2.

#### De la constitution des communautés urbaines

**Art. 4.** Lorsque les conseils communaux de plusieurs communes visées à l'article 2 ont fait connaître, par des délibérations concordantes, leur volonté de coopérer pour élaborer, conduire et gérer, au sein de leur périmètre de coopération, un projet commun de développement répondant aux critères de l'article 1er, ainsi que leur adhésion à toutes les conditions statutaires et leur décision de consacrer à cette coopération les ressources nécessaires, les délibérations prises sont transmises par le commissaire de district au ministre de l'Intérieur. Un arrêté grand-ducal, rendu sur avis du Conseil d'Etat, autorise la coopération sous forme de communauté urbaine.

**Art. 5.** Des communes autres que celles qui en furent initialement membres peuvent être admises à faire partie de la communauté urbaine à condition que la communauté urbaine élargie continue à répondre aux critères de l'article 1er et avec le consentement de deux tiers au moins des communes déjà membres. Ces dernières fixent, en accord avec le conseil communal ou les conseils communaux intéressés, les conditions auxquelles s'opère l'adhésion.

Au cas où cette adhésion n'est pas accompagnée d'un changement des statuts de la communauté urbaine, les délibérations prises par les conseils communaux des communes déjà membres et de la ou des communes non encore membres sont soumises à l'approbation du Grand-Duc.

Lorsque l'adhésion implique en même temps une modification des statuts, la procédure prévue à l'article 4 est d'application.

**Art. 6.** Les statuts de la communauté urbaine font partie intégrante de l'arrêté d'institution et doivent mentionner au moins:

- 1° la dénomination de la communauté urbaine;
- 2° les compétences lui transférées conformément à l'article 7;
- 3° le siège social, qui est établi dans une des communes membres;
- 4° la désignation des communes membres;
- 5° le nombre des délégués des communes membres au sein des organes de la communauté urbaine;
- 6° la détermination des apports et des engagements;
- 7° l'affectation des excédents d'exploitation éventuels réalisés par la communauté urbaine.

Toute modification des statuts est proposée par le conseil de communauté et doit suivre la même procédure que celle prévue à l'article 4 pour la création de la communauté urbaine.

### TITRE 3.

#### Des compétences

**Art. 7.** Par leurs délibérations concordantes visées à l'article 4 les conseils communaux des communes membres transfèrent obligatoirement à la communauté urbaine les compétences suivantes que la communauté urbaine exerce par la suite au lieu et place des communes membres:

- la réalisation d'une étude préparatoire couvrant l'ensemble du territoire des communes faisant partie de la communauté urbaine et débouchant sur l'élaboration et l'adoption d'un concept intégré de développement communautaire (CIDC) conformément aux dispositions du Titre 8 de la présente loi, concept sur base duquel et dans le respect duquel seront élaborés par la suite les plans d'aménagement général des différentes communes membres;
- la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de futures zones d'activités économiques à vocation régionale à implanter sur de nouveaux sites, ainsi que la fixation de la quote-part de chaque commune dans l'impôt commercial;
- la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de nouveaux équipements et installations nécessaires à l'exercice de sa fonction de centre de développement et d'attraction tel que prévu à l'article 4 paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire;
- l'élaboration du plan de déplacement tel que prévu à l'article 18 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics.

Le transfert des compétences entraîne de plein droit le transfert des biens, droits, charges et obligations y liés.

D'autres compétences peuvent être transférées à la communauté urbaine avec l'accord de toutes les communes membres. Lorsque le transfert de ces compétences n'a pas été décidé lors de la constitution de la communauté urbaine, une modification des statuts selon la procédure fixée à l'article 4 est alors nécessaire.

### TITRE 4.

#### Des organes et du fonctionnement de la communauté urbaine

**Art. 8.** Les organes de la communauté urbaine sont le conseil de communauté, le président et le bureau.

Les attributions du conseil de communauté sont celles qui incombent à un conseil communal dans une commune. Les attributions respectivement du président et du bureau sont celles qui sont exercées respectivement par le bourgmestre et le collège des bourgmestre et échevins dans une commune, à l'exception des fonctions que la Constitution ou la loi confient à ces derniers dans leur qualité d'organes de l'Etat.

#### Chapitre 1er. *Le conseil de communauté*

**Art. 9.** La communauté urbaine est administrée par un conseil de communauté.

Le nombre et la répartition des sièges au conseil de communauté sont fixés dans les statuts de la communauté urbaine de manière à ce que chaque commune dispose d'un siège au moins et de trois sièges au plus et qu'aucune commune ne dispose de plus de la moitié des sièges.

**Art. 10.** Chaque commune est représentée par un ou plusieurs délégués élus par son conseil communal parmi ses membres dans les formes établies par les articles 18, 19, 32, 33 et 34 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le délégué du conseil communal suit ordinairement le sort de l'assemblée communale quant à la durée de son mandat.

Le conseil communal peut toutefois le révoquer au cours de son mandat et le remplacer par un autre délégué.

Le conseil de communauté est renouvelé à la suite des élections générales des conseils communaux dans les trois mois qui suivent l'installation des conseillers élus. En cas de renouvellement intégral du conseil communal d'une commune membre par suite de dissolution ou de démission de tous ses membres, le nouveau conseil procède, dans les trois mois de son installation, à la désignation du ou des délégués au sein du conseil de communauté. Tout délégué d'une commune membre est de plein droit démissionnaire de son mandat au sein du conseil de communauté s'il cesse de faire partie du conseil communal qu'il représente. Les délégués sortants sont rééligibles.

En cas de vacance par suite de décès, démission, cessation du mandat de conseiller communal ou toute autre cause, il est pourvu au remplacement du délégué dans le délai de trois mois.

Tout délégué élu en remplacement achève le terme de celui qu'il remplace.

Si un conseil communal, après une mise en demeure du ministre de l'Intérieur ou du commissaire de district, néglige ou refuse de nommer le ou les délégués, la représentation de la commune au sein du conseil de communauté se fait suivant l'ordre établi aux articles 40, 42 et 64 de la loi communale du 13 décembre 1988.

**Art. 11.** Les conditions de validité des délibérations du conseil de communauté, de la convocation, de l'ordre et de la tenue des séances, les conditions d'annulation de ses délibérations et de recours sont celles que fixe la législation en vigueur pour les conseils communaux.

Les indemnités des membres du bureau sont fixées par le conseil de communauté sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Les jetons de présence des membres du conseil de communauté sont arrêtés sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Un règlement grand-ducal peut arrêter les maxima de ces indemnités et jetons de présence.

Le président, les membres du bureau et les membres du conseil de communauté ont droit à un congé politique pour remplir leurs mandats ou fonctions. Ce congé politique s'ajoute au congé politique auquel ils peuvent prétendre conformément aux dispositions du chapitre 5 du titre 2 de la loi communale. Un règlement grand-ducal fixe, pour chacun des mandats et fonctions auprès de la communauté de communes, le nombre maximum de jours de travail ou de parties de jours de travail par semaine qui sont considérés comme congé politique ainsi que les conditions et modalités d'application de ce congé.

**Art. 12.** Dans le mois qui suit la signature du procès-verbal d'une réunion du conseil de communauté par ses membres, le président du conseil de communauté communique ce procès-verbal aux membres du conseil de communauté, au commissaire de district ainsi qu'aux bourgmestres des communes membres qui le mettent immédiatement à la disposition des conseillers communaux à la maison communale.

Dans le mois qui suit l'arrêté du budget par le ministre de l'Intérieur, une copie du budget est adressée aux bourgmestres des communes membres qui la mettent immédiatement à la disposition des conseillers communaux des communes membres à la maison communale.

Dans le mois qui suit l'arrêté du compte par le ministre de l'Intérieur, une copie du compte, accompagnée d'un rapport sur les activités de la communauté urbaine pendant l'exercice visé, est adressée aux bourgmestres des communes membres qui la mettent immédiatement à la disposition des conseillers communaux à la maison communale.

**Art. 13.** Les délégués des communes au sein de la communauté urbaine peuvent être appelés par les conseils communaux qu'ils représentent à rendre compte de leur action au sein du conseil de communauté et à communiquer les informations relatives aux activités de la communauté urbaine.

**Art. 14.** Tout habitant d'une commune membre et toute personne intéressée a le droit de prendre connaissance et copie, le cas échéant contre remboursement, à la maison communale des communes membres, des délibérations du conseil de communauté, à l'exception de celles qui furent prises à huis clos, aussi longtemps que le conseil de communauté n'a pas décidé de les rendre publiques.

Le même droit ne peut en aucun cas et sous aucun prétexte être refusé au ministre de l'Intérieur et au commissaire de district ou aux fonctionnaires délégués par eux.

A de pareils délégués ou commissaires spéciaux doivent être fournis tous les renseignements que possède la communauté urbaine et dont ils ont besoin pour remplir leur mission.

### **Chapitre 2. Le Président**

**Art. 15.** Le conseil de communauté élit pour la durée du mandat le président de la communauté urbaine parmi les membres de son bureau dans les formes établies par les articles 18, 19, 32, 33 et 34 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Le président de la communauté urbaine est d'office président du bureau. Son mandat est révocable.

### **Chapitre 3. Le bureau**

**Art. 16.** Le bureau de la communauté urbaine se compose d'autant de personnes qu'il y a de communes membres de la communauté urbaine. Le conseil communal de chaque commune membre désigne son représentant au bureau dans les formes établies par les articles 18, 19, 32, 33 et 34 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Le bureau désigne parmi ses membres un vice-président qui remplace le président en cas d'absence ou d'empêchement.

Les règles relatives au fonctionnement du bureau sont celles que fixe la législation en vigueur pour le collège des bourgmestre et échevins.

**Art. 17.** Le bureau convoque le conseil de communauté aussi souvent que l'exigent les affaires comprises dans les attributions de la communauté urbaine et au moins deux fois par an. Il est obligé de convoquer le conseil de communauté, soit sur invitation du ministre de l'Intérieur ou du commissaire de district, soit à la demande motivée d'un tiers au moins des membres du conseil de communauté ou des conseils communaux des communes membres.

Sauf le cas d'urgence, la convocation du conseil de communauté se fait par écrit et à domicile au moins quinze jours avant celui de la réunion. Elle mentionne le lieu, le jour et l'heure de la réunion et contient l'ordre du jour. Une copie de la convocation est adressée dans le délai prémentionné aux bourgmestres des communes membres qui en informent par écrit dans les trois jours les conseillers communaux. Le commissaire de district compétent obtient une copie de la convocation dans le même délai. La convocation est portée à la connaissance des habitants des communes membres dans les formes usuelles dans le secteur communal.

Pour chaque point à l'ordre du jour, les documents, actes et pièces afférents peuvent être consultés au siège de la communauté urbaine sans déplacement par les membres du conseil de communauté ainsi que par les conseillers communaux des communes membres de la communauté urbaine durant le délai prévu à l'alinéa 2 du présent article. Il peut en être pris copie, le cas échéant contre remboursement.

### **Chapitre 4. Les comités consultatifs**

**Art. 18.** Le conseil de communauté peut créer des comités consultatifs dont la composition, le fonctionnement et les attributions sont fixés par règlement d'ordre intérieur.

Les comités consultatifs peuvent être consultés sur toute question ou projet pouvant intéresser l'objet de la communauté urbaine et ils peuvent transmettre au conseil de communauté toute proposition concernant tout sujet d'intérêt intercommunal en rapport avec le même objet.

## **TITRE 5.**

### **De l'administration des communautés urbaines**

**Art. 19.** (1) La communauté urbaine peut créer des emplois et engager du personnel administratif et technique dont les conditions de nomination et d'engagement, le régime statutaire ou contractuel ainsi que les conditions de rémunération sont ceux prévus par la loi pour le personnel des communes, engagé sous le statut du fonctionnaire communal, de l'employé communal ou du salarié.

(2) Le personnel communal, affecté au moment du transfert de compétences aux services communaux chargés de l'exercice des compétences transférées, peut être muté vers la communauté urbaine par une décision du conseil communal de la commune concernée. Cette décision est à prendre par le conseil communal dans un délai de trois mois à partir de la publication au Mémorial de l'arrêté grand-ducal autorisant la constitution de la communauté urbaine concernée.

Les agents concernés, bénéficiant du statut du fonctionnaire communal, sont intégrés dans le cadre du personnel de la communauté urbaine en tenant compte du grade et de l'échelon atteints au moment de leur mutation ainsi que de l'ancienneté de service et de grade qu'ils ont acquise auprès de leur commune d'origine. Les fonctionnaires communaux qui font l'objet d'une décision de transfert suite à l'adhésion d'une commune à une communauté urbaine, sont classés hors cadre au sein de la communauté urbaine concernée.

Les agents visés par l'alinéa qui précède conservent leur statut et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient avant leur mutation. Si par la suite un fonctionnaire transféré vers une communauté urbaine subit un désavantage de carrière du fait qu'il n'obtient pas une ou plusieurs promotions dont il aurait bénéficié s'il était resté dans le cadre du personnel de sa commune d'origine, respectivement s'il ne les obtient qu'à une date ultérieure, il peut avancer aux grades visés par dépassement des effectifs.

Les agents concernés, engagés contractuellement par une commune avant leur mutation, gardent leur statut et continuent d'être soumis aux dispositions de leur contrat de travail et d'être rémunérés dans les mêmes conditions que s'ils étaient restés engagés par leur commune d'origine.

**Art. 20.** Il y a dans chaque communauté urbaine un secrétaire et un receveur.

Les règles relatives aux attributions ainsi qu'au statut sont celles que fixe la législation en vigueur pour le secrétaire et le receveur communal.

**Art. 21.** Chaque communauté urbaine est tenue d'avoir un service technique approprié comprenant au moins un homme de l'art conformément à l'article 28 (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain engagé à titre de fonctionnaire ou employé de la carrière de l'architecte respectivement de l'ingénieur, ainsi qu'un ou plusieurs fonctionnaires de la carrière d'ingénieur technicien.

Les règles relatives aux attributions du service technique de la communauté urbaine sont celles que fixe la législation en vigueur pour les services techniques communaux, dans la limite des compétences dévolues à la communauté urbaine.

## TITRE 6.

### De la tutelle

**Art. 22.** Les lois et règlements concernant la tutelle des communes sont applicables aux communautés urbaines.

Dans les cas où les communes membres sont situées dans des districts différents, la communauté urbaine ressortit au commissariat du district auquel appartient la commune-siège de la communauté urbaine.

**Art. 23.** Le ministre de l'Intérieur et le commissaire de district aux attributions duquel ressortit la communauté urbaine ont entrée au conseil de communauté et au bureau. Ils sont toujours entendus quand ils le demandent. En cas d'urgence et à titre exceptionnel, ils peuvent se faire représenter par un délégué.

## TITRE 7.

### Des dispositions financières

**Art. 24.** Les communautés urbaines sont soumises aux mêmes règles de comptabilité que celles fixées à l'égard des syndicats de communes dans la loi communale.

Le budget de la communauté urbaine pourvoit aux dépenses de création et de fonctionnement des établissements ou services relevant des compétences attribuées à la communauté urbaine.

Les recettes de ce budget comprennent:

- 1) la contribution obligatoire des communes membres constituée par les apports et engagements tels qu'ils sont fixés dans les statuts;

- 2) le revenu des biens meubles et immeubles de la communauté urbaine;
- 3) les redevances qu'elle reçoit en échange d'un service rendu dans le cadre de ses attributions, ainsi que toute autre recette en rapport avec ses activités;
- 4) les subventions de l'Etat, des communes, et, le cas échéant, de l'Union européenne en relation avec les attributions de la communauté urbaine;
- 5) les produits des dons ou legs.

**Art. 25.** Lors de la constitution de la communauté urbaine ainsi que lors de l'attribution de nouvelles compétences ou lors de l'élargissement des compétences de la communauté urbaine, les communes membres exécutent leurs engagements soit en transmettant en pleine propriété à la communauté les infrastructures et les équipements nécessaires à l'exécution de ses compétences, soit en faisant les apports en capital requis pour pouvoir réaliser les investissements nécessaires. Les apports des communes sont calculés proportionnellement à la population de résidence la plus récente calculée par le STATEC au moment de l'entrée en vigueur respectivement de l'arrêté grand-ducal autorisant la création de la communauté urbaine ou de l'arrêté grand-ducal portant modification des statuts.

Les statuts arrêtent pour chaque engagement les conditions et modalités financières en définissant les apports en nature et en capital ainsi que les compensations financières éventuelles à réaliser pour atteindre les proportions requises.

Par la suite l'entretien et le remplacement éventuel des équipements et infrastructures est à la charge exclusive de la communauté urbaine.

**Art. 26.** (1) La communauté urbaine bénéficie, au moment de sa constitution, d'une dotation en capital de la part de l'Etat sous forme d'une dotation de démarrage fixe par habitant de (1.000) EUR à raison de 100% jusqu'au 20.000ème habitant, à raison de 75% du 20.001ème jusqu'au 40.000ème habitant, à raison de 50% du 40.001ème jusqu'au 80.000ème habitant, à raison de 25% à partir du 80.001ème habitant.

En cas d'adhésion à la communauté urbaine d'une ou de plusieurs communes supplémentaires, il sera procédé à un recalcul de la dotation en capital étatique et la communauté urbaine bénéficiera d'une dotation complémentaire égale à la différence entre la dotation résultant du recalcul et de la ou des dotations déjà allouées.

Le nombre d'habitants à prendre en considération est celui calculé par le STATEC au 1er janvier de l'année au cours de laquelle la constitution de la communauté urbaine respectivement au cours de laquelle l'adhésion d'une commune supplémentaire a lieu.

(2) La communauté urbaine bénéficie annuellement de la part de l'Etat à charge du budget du Ministre ayant l'Aménagement du territoire dans ses compétences:

- d'une prise en charge à raison de 50% des rémunérations du secrétaire, du receveur et de l'architecte ou de l'ingénieur engagés par la communauté urbaine ainsi que
- d'une dotation financière de fonctionnement de EUR 100.000.– au nombre indice applicable aux salaires du mois de décembre précédant l'entrée en vigueur de la présente loi et adaptable d'année en année en fonction de l'évolution du nombre de cet indice.

**Art. 27.** A titre de contribution obligatoire des communes membres la communauté urbaine bénéficie de dotations de fonctionnement.

Les statuts fixent des dotations des communes membres à la communauté urbaine sous forme d'une quote-part minimale et d'une quote-part maximale exprimées en % de la dotation communale revenant à chaque commune membre à titre de dotations non affectées de la part du fonds communal de dotation financière. La fourchette entre la quote-part minimale et la quote-part maximale ne peut être supérieure à 5 points pour cent.

A l'intérieur de cette fourchette le conseil de communauté fixe les contributions annuelles des communes membres. La contribution de départ se situe au milieu de cette fourchette.

Toute modification des quotes-parts maximale et minimale nécessite une modification des statuts.

**Art. 28.** La communauté urbaine tient ses comptes selon les principes de la comptabilité commerciale en présentant un bilan et un compte de profits et pertes indépendamment de sa soumission aux règles qui gouvernent les budgets et les comptes des communes.

**Art. 29.** Les communes membres de la communauté urbaine sont engagées séparément et divisément jusqu'à concurrence de l'impact financier déterminé dans les statuts.

## TITRE 8.

### De la planification au sein de la communauté urbaine et des communes membres

**Art. 30.** Le CIDC constitue un outil de conception, de mise en œuvre et de suivi d'une planification stratégique, intercommunale, dans une perspective de développement urbain intégré et durable qui assure le lien entre les principes d'un aménagement du territoire durable et leur mise en œuvre concrète au niveau communal, notamment à travers les plans d'aménagement général et les plans d'aménagement particulier respectifs des différentes communes membres de la communauté urbaine. Il concerne prioritairement des sites et des éléments d'importance supracommunale et de capacité structurante pour l'ensemble du territoire communautaire.

Le CIDC vise à mettre en cohérence les politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'habitat, de l'économie et des déplacements sur un territoire correspondant à l'aire communautaire urbaine. Il fixe les orientations générales de l'espace et l'équilibre à maintenir entre zones à urbaniser. Il fixe aussi les objectifs en matière d'équilibre de l'habitat, de mixité sociale, de transports en commun, d'équipements commerciaux ou d'espaces à vocation économique. Enfin, il comprend un phasage de l'urbanisation prévue.

A cette fin, le CIDC détermine notamment la création de zones de développement, de zones à restructurer, de réserves foncières et de zones d'aménagement différées suivant les dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

**Art. 31.** Le CIDC constitue le point d'aboutissement, la synthèse d'une étude préparatoire couvrant l'ensemble du territoire des communes faisant partie de la communauté urbaine.

Par dérogation à l'article 7, paragraphe 2, alinéas 4 et 5 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, le plan d'aménagement général d'une commune membre est élaboré sur base de l'étude préparatoire prévue au paragraphe précédent et se compose :

- a) d'une analyse globale de la situation existante basée sur un inventaire portant sur le cadre urbanisé existant, sur la structure socio-économique, sur les équipements publics ainsi que sur les paysages et les éléments constitutifs du milieu naturel;
- b) de la détermination d'une stratégie de développement pour le court, le moyen et le long terme développée à partir du contexte national et régional de l'aménagement du territoire et d'options politiques spécifiques à la commune;
- c) de propositions concrètes concernant la mise en œuvre de cette stratégie dont le CIDC constitue la synthèse.

L'étude préparatoire est élaborée à travers un processus interactif de planification et de concertation par un groupe de travail technique associant le service technique de la communauté urbaine, qui en assure la direction, et des représentants des communes membres. A la demande de la communauté urbaine, des représentants des ministres ayant notamment dans leurs attributions l'aménagement du territoire, les transports, l'économie, les travaux publics et l'environnement peuvent participer aux travaux.

Un règlement grand-ducal précise le contenu de l'étude préparatoire et du CIDC.

**Art. 32.** (1) Le projet du CIDC élaboré par le groupe de travail technique prévu à l'article 31 est soumis au vote provisoire du conseil de communauté. Le conseil de communauté peut rejeter le projet de CIDC. Dans ce cas, un nouveau projet doit être soumis au conseil de communauté dans un délai de 12 mois à partir du rejet du projet initial.

(2) Dans les trente jours qui suivent l'approbation provisoire par le conseil de communauté, le projet est transmis à toutes les communes membres de la communauté urbaine pour enquête publique. Dans son transmis, la communauté urbaine indique la date à partir de laquelle le projet du CIDC est déposé aux maisons communales des communes membres. Le dépôt est publié le même jour par voie d'affiches apposées dans l'ensemble des communes membres de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. Le dépôt est encore publié par la communauté urbaine dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg. Le public peut prendre connaissance du projet du CIDC pendant un délai de trente jours à partir de la date du dépôt.

(3) Dans les trente jours qui suivent l'approbation provisoire par le conseil de communauté, le projet du CIDC est transmis par la communauté urbaine à la Commission d'aménagement prévue à l'article 4 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui émet son avis dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément au paragraphe (2).

(4) Le bureau de la communauté urbaine doit tenir au moins une réunion d'information de la population du territoire concerné dans les trente jours qui suivent le dépôt public du CIDC.

(5) Les observations des intéressés concernant le projet de CIDC doivent être présentées par écrit au bureau de la communauté urbaine dans les quarante-cinq jours à compter du dépôt public effectué conformément au paragraphe 2 du présent article.

(6) Le bureau de la communauté urbaine soumet le résultat de l'enquête publique, avec toutes les pièces ainsi que l'avis de la Commission d'aménagement et, s'il y a lieu, les propositions de modifications élaborées par le groupe de travail technique, au vote définitif du conseil de communauté dans les trois mois à compter de la date de son vote provisoire. Sur base d'une demande motivée du bureau de la communauté urbaine, ce délai peut être prorogé de trois mois par le ministre de l'Intérieur.

(7) Le conseil de communauté peut soit adopter le projet de CIDC tel qu'il l'avait initialement voté, soit y apporter des modifications répondant en tout ou en partie aux observations présentées par la Commission d'aménagement ou par les intéressés, soit rejeter le projet. Dans ce dernier cas, un nouveau projet doit être soumis au conseil de communauté dans un délai de 12 mois à partir du rejet du projet initial.

(8) La délibération approuvant le CIDC est soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

**Art. 33.** (1) Tous les six ans au moins, le conseil de communauté décide par une délibération dûment motivée, sur base d'un rapport établi par le bureau suite à un examen approfondi de la situation existante par le groupe de travail technique prévu à l'article 31, si le CIDC sera soumis ou non à une mise à jour. Cette délibération est soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

(2) Par dérogation à l'article 9 (2) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, les conseils communaux des communes membres décident par une délibération dûment motivée, sur base de la délibération du conseil de communauté dûment approuvée et du rapport préétabli prévus au paragraphe précédent, si le plan d'aménagement général sera soumis ou non à une mise à jour. Cette délibération est soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

(3) Le CIDC peut être modifié ou révisé en tout ou en partie. La procédure prescrite pour le premier établissement du CIDC est applicable aux révisions et modifications.

**Art. 34.** (1) Par dérogation au chapitre 3 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la procédure d'adoption du plan d'aménagement général des communes faisant partie de la communauté urbaine est la suivante:

(2) Le projet d'aménagement général avec l'étude préparatoire prévue à l'article 31 et le CIDC approuvé par le ministre est transmis pour avis à la commission d'aménagement par lettre recommandée avec avis de réception par le collègue des bourgmestre et échevins.

La commission d'aménagement y émet son avis dans les six mois de la réception du dossier complet.

(3) Le projet d'aménagement général est soumis avec l'avis de la commission d'aménagement au vote provisoire du conseil communal par le collège des bourgmestre et échevins dans les six mois de la réception de l'avis par lettre recommandée avec avis de réception.

A défaut par la commission d'aménagement d'émettre son avis dans le délai prévu au paragraphe 2, le collège des bourgmestre et échevins peut passer au vote provisoire du projet d'aménagement général par le conseil communal.

Le conseil communal peut adopter provisoirement le projet d'aménagement général, soit dans sa présentation originale, soit en y apportant des modifications proposées par la commission d'aménagement. Si le conseil communal souhaite apporter au projet des modifications nouvelles autres que celles proposées par la commission d'aménagement, il doit d'abord soumettre le projet modifié à l'avis de ladite commission et recommencer la procédure.

Le conseil communal peut rejeter le projet d'aménagement général présenté. Dans ce cas, le ministre déclare le dossier clôturé.

(4) Dans les trente jours qui suivent l'approbation provisoire par le conseil communal, le projet est déposé avec la délibération du conseil communal pendant trente jours à la maison communale où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et invitant le public à prendre connaissance du projet.

Le dépôt est encore publié dans au moins quatre quotidiens publiés et imprimés au Grand-Duché de Luxembourg.

Le collège des bourgmestre et échevins tient dans ce même délai de trente jours au moins une réunion d'information avec la population.

(5) Dans le délai de trente jours visé au paragraphe 4, les observations et objections contre le projet doivent être présentées par écrit au collège des bourgmestre et échevins sous peine de forclusion.

Au cas où aucune observation écrite n'a été présentée dans le délai, la délibération provisoire du conseil communal est transmise pour approbation au ministre.

Au cas où une ou plusieurs observations écrites ont été présentées dans le délai, le collège des bourgmestre et échevins entend, après l'expiration du délai, le ou les réclamants en vue de l'aplanissement des difficultés.

(6) Le collège des bourgmestre et échevins soumet le résultat de l'audition des réclamants, avec toutes les pièces et, s'il y a lieu, avec les propositions de modifications répondant aux observations présentées, au vote définitif du conseil communal dans les trois mois à compter de la date de son vote provisoire.

Sur base d'une demande motivée du collège des bourgmestre et échevins, ce délai de trois mois peut être prolongé par le ministre.

Le conseil communal peut soit adopter le projet tel qu'il l'avait voté, soit y apporter des modifications répondant en tout ou en partie aux observations présentées, soit rejeter le projet. Dans ce dernier cas, le ministre déclare le dossier clôturé.

Si le conseil communal adopte le projet, le vote définitif avec le dossier complet est transmis au ministre dans un délai de quinze jours aux fins d'approbation.

(7) Le ministre décide de l'approbation définitive du projet d'aménagement général dans les trois mois qui suivent la réception du dossier. Le projet d'aménagement général prend dès lors la désignation de „plan d'aménagement général“.

**Art. 35.** (1) Les plans d'aménagement général des communes membres sont élaborés en conformité avec les dispositions du CIDC de la communauté urbaine.

(2) Lorsqu'une modification d'un plan d'aménagement général d'une commune membre est compatible avec les dispositions du CIDC, la procédure de modification est celle prévue à l'article 34, sans

préjudice des dispositions transitoires du Titre 8 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

(3) Lorsqu'une modification d'un plan d'aménagement général d'une commune membre n'est pas compatible avec les dispositions du CIDC, la modification ne peut être définitivement approuvée que si la communauté urbaine a préalablement révisé le CIDC.

(4) Le contrôle de la conformité et de la compatibilité entre les plans d'aménagement général des communes membres, ainsi que des modifications y relatives avec le CIDC incombent à la Commission d'aménagement et au Ministre de l'Intérieur dans le cadre de leurs attributions respectives en vertu de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

## TITRE 9.

### De la coopération internationale et transfrontalière

**Art. 36.** Dans les limites de leurs compétences, les communautés urbaines peuvent participer à des groupements européens de coopération territoriale ou à d'autres organismes publics étrangers dotés de la personnalité juridique dans les conditions fixées par des conventions internationales et selon les procédures en vigueur.

## TITRE 10.

### Durée et dissolution

**Art. 37.** Sans préjudice quant à une éventuelle fusion de certaines communes membres, la communauté urbaine est formée pour une durée indéterminée.

**Art. 38.** La communauté urbaine peut être dissoute par un arrêté grand-ducal, le Conseil d'Etat entendu en son avis. L'arrêté de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation de la communauté urbaine.

## TITRE 11.

### Dispositions modificatives

**Art. 39.** L'article 173bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifié comme suit:

„**Art. 173bis.** Les communes, les syndicats de communes et les communautés urbaines, dans les limites de leur objet, peuvent prendre des participations financières dans des sociétés de droit privé en vue d'une œuvre ou d'un service d'intérêt communal. Ces collectivités ne peuvent s'engager que divisément et jusqu'à concurrence d'une somme déterminée. La prise de participation est autorisée par arrêté grand-ducal qui en détermine les modalités et conditions.“

**Art. 40.** L'article 173ter de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifié comme suit:

„**Art. 173ter.** Sans préjudice de la législation sur les marchés publics les communes, les syndicats de communes et les communautés urbaines peuvent conclure entre eux et avec des personnes morales de droit public et de droit privé et avec des particuliers des conventions en des matières d'intérêt communal. Ces conventions sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur, si leur valeur dépasse 100.000 euros. Cette somme pourra être relevée par règlement grand-ducal.“

**Art. 41.** Le dernier alinéa du paragraphe 8 point a) de l'article 126 de la loi électorale est modifié comme suit:

„Le congé politique tel que fixé ci-dessus peut être cumulé avec le congé politique découlant des articles 76 et suivants de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et du dernier alinéa de

l'article 11 de la loi du ... portant création des communautés urbaines, sans toutefois dépasser un maximum de 40 heures par semaine."

**Art. 42.** Le premier paragraphe de l'article 18 de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics est complété par la phrase suivante:

„L'élaboration d'un plan de déplacement à l'échelle communautaire est obligatoire pour les communautés urbaines."

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### TITRE 1er.

#### Principes et généralités

##### *Article 1.*

Cet article définit la communauté urbaine, qui revêtira la forme juridique d'un établissement public, et pose les conditions qui doivent être remplies pour que des communes puissent s'associer. Ces conditions ont à la fois trait à la nécessaire contiguïté territoriale d'une communauté urbaine, tout comme à la nécessaire masse critique minimale de même qu'à l'indispensable caractère urbain de ce nouveau type d'entité à vocation résolument urbaine et ceci en pleine concordance avec le système urbain des lieux centraux du programme directeur d'aménagement du territoire.

Les conditions qui doivent être remplies au moment de la création de la communauté urbaine sont ainsi les suivantes:

- la communauté urbaine doit concerner le territoire de plusieurs communes;
- ces territoires doivent être cohérents et continus et ne pas entourer le territoire d'une commune non membre de la communauté urbaine;
- la population de la communauté urbaine doit atteindre au moins 20.000 habitants;
- la communauté urbaine doit comprendre un ou plusieurs centres de développement et d'attraction tels que prévus à l'article 4 paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, dont le principal est formé d'un ou de deux centres urbains avec une population totale d'au moins 10.000 habitants.

Par cette association, les communes expriment leur volonté d'élaborer, de conduire et de gérer ensemble un projet commun de développement socio-économique, urbain et d'aménagement du territoire.

##### *Article 2.*

L'article 2 stipule que les communes qui remplissent les conditions prévues à l'article 1er sont autorisées à s'associer dans une communauté urbaine selon les formes et conditions prévues par le présent projet de loi.

##### *Article 3.*

L'article 3 prévoit pour la communauté urbaine une personnalité juridique autonome. Les communautés urbaines sont investies d'attributions propres qu'elles exercent en lieu et place des communes membres.

### TITRE 2.

#### De la constitution des communautés urbaines

##### *Article 4.*

Etant donné que la décision de créer une communauté urbaine appartient aux communes désireuses d'y adhérer, la procédure de création d'une communauté urbaine débute avec l'adoption des délibérations concordantes pour affirmer la volonté des communes de coopérer pour l'élaboration et la réali-

sation du projet commun de développement socio-économique, urbain et d'aménagement. Avec ce vote, les conseils communaux adhèrent de plus aux conditions statutaires de la future communauté urbaine et décident d'allouer les ressources nécessaires à sa réalisation.

Les délibérations concordantes sont transmises par l'intermédiaire du Commissaire de District au Ministre de l'Intérieur. La création de la communauté urbaine sera autorisée par un arrêté grand-ducal, rendu sur avis du Conseil d'Etat.

*Article 5.*

L'article 5 prévoit la possibilité d'élargir la communauté urbaine par l'adhésion de nouvelles communes, sous condition que la communauté urbaine élargie continue à répondre aux critères fixés à l'article 1er.

Les conditions d'adhésion sous lesquelles la nouvelle commune peut adhérer sont négociées entre celle-ci et les communes déjà membres de la communauté urbaine.

La décision d'accepter la nouvelle commune au sein de la communauté urbaine devra être entérinée avec une majorité des deux tiers au moins des communes déjà membres.

La procédure à suivre pour entériner l'adhésion d'un nouveau membre à la communauté urbaine est similaire à celle prévue pour l'adhésion d'une commune à un syndicat de communes par la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes.

*Article 6.*

L'article 6 détermine le contenu des statuts de la communauté urbaine. Ceux-ci mentionnent au moins:

- la dénomination de la communauté urbaine;
- les compétences que les communes ont transférées à la communauté urbaine;
- le siège social de la communauté urbaine;
- la désignation des communes membres;
- le nombre des délégués des communes membres au sein des organes de la communauté urbaine;
- la détermination des apports et des engagements faits par les communes membres pour financer la communauté urbaine;
- l'affectation des excédents d'exploitation éventuels réalisés par la communauté urbaine.

En application du principe du parallélisme des formes, toute modification antérieure des statuts doit suivre la même procédure que celle prévue à l'article 4 pour la création de la communauté urbaine.

### TITRE 3.

#### **Des compétences**

*Article 7.*

L'article 7 de la loi prévoit que les communes doivent obligatoirement transférer un certain nombre de compétences à la communauté urbaine. Il s'agit des attributions suivantes:

*La réalisation d'une étude préparatoire couvrant l'ensemble du territoire des communes faisant partie de la communauté urbaine et débouchant sur l'élaboration et l'adoption d'un concept intégré de développement communautaire (CIDC) conformément aux dispositions du Titre 8 de la présente loi, concept sur base duquel et dans le respect duquel seront élaborés par la suite les plans d'aménagement généraux des différentes communes membres.*

Le transfert de la compétence de la réalisation d'une étude préparatoire résulte du fait que l'organisation spatiale du territoire de la communauté urbaine constitue l'activité principale de la nouvelle entité qui est à la base du projet commun de développement socio-économique, urbain et d'aménagement du territoire de la communauté urbaine. Cette étude préparatoire débouche sur l'élaboration et l'adoption d'un concept intégré de développement communautaire (CIDC). Ce CIDC constitue la synthèse de l'étude préparatoire et concerne prioritairement des sites et des éléments d'importance supracommunale et de capacité structurante pour l'ensemble du territoire communautaire. En tant que tel, il constitue la base planificatrice supracommunale des projets de plan d'aménagement général des

différentes communes membres qui doit être respectée lors de l'élaboration subséquente de ces projets de plan.

*La création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de futures zones d'activités économiques à vocation régionale à implanter sur des nouveaux sites.*

Etant donné que les communautés urbaines sont destinées à satisfaire une offre économique à vocation régionale, attirant des entreprises et des clients au-delà du territoire de la communauté urbaine, il est logique que des zones futures soient exploitées sous l'autorité de la communauté urbaine. Cette démarche s'inscrit d'ailleurs dans la logique poursuivie par le plan directeur sectoriel „zones d'activités économiques“ actuellement en cours d'élaboration et qui encourage les initiatives régionales. Ne sont pas concernées, ni la gestion des zones d'activités existantes, ni l'extension de sites existants. Celles-ci continuent à être gérées soit par les communes, soit par des syndicats existant au moment de la création de la communauté urbaine. Toutefois, il est loisible aux communes concernées de décider de transférer cette gestion à la communauté urbaine dans le cadre des compétences facultatives.

*La création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de nouveaux équipements et installations nécessaires à l'exercice de sa fonction de centre de développement et d'attraction tel que prévu à l'article 4 paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.*

Etant donné que chaque communauté urbaine comporte parmi ses membres un centre de développement et d'attraction au sens du programme directeur de l'aménagement du territoire, il est important que les nouvelles infrastructures et équipements nécessaires pour remplir cette fonction, telles que infrastructures culturelles ou sportives puissent être créées, aménagées et gérées au sein de la communauté urbaine, afin de tirer les meilleurs avantages de l'organisation spatiale du territoire de la communauté urbaine avec une répartition équilibrée de ces infrastructures et équipements dont profiteront tous les habitants de la communauté urbaine. Facultativement, les communes peuvent décider de transférer également la gestion et l'entretien des infrastructures existantes à la communauté urbaine.

*L'élaboration du plan de déplacement pour la communauté urbaine.*

Cette compétence concerne un aspect fonctionnel clé de la collaboration dans le cadre de la communauté urbaine, avec comme objectif la mise en place d'un réseau communautaire performant de transports en commun dans une approche de développement urbain intégré. L'élaboration obligatoire du plan de déplacement local au niveau de la communauté urbaine doit permettre de bien faire la part des choses entre les besoins qui sont déjà couverts par les opérateurs nationaux ou régionaux existants et les besoins spécifiques de la nouvelle structure communautaire. Ces besoins spécifiques en termes de transports en commun seront à définir, voire à dégager à travers l'élaboration communautaire, concomitante et complémentaire au plan de déplacement, du concept de mobilité locale, tel que requis au niveau de l'étude préparatoire précitée.

Le transfert des compétences de plein droit implique le transfert des biens, droits, charges et obligations y liés, afin de permettre à la communauté urbaine d'exercer convenablement son rôle et de décharger les communes membres de toutes obligations liées à une attribution qu'elles n'exercent plus.

Au-delà des compétences qui doivent être transférées de plein droit à la communauté urbaine, les communes membres peuvent décider facultativement d'un commun accord, soit au moment de la création de la communauté urbaine, soit ultérieurement, de transférer d'autres compétences à celle-ci. Ainsi, il peut s'avérer intéressant pour les communes de transférer par exemple l'organisation et l'équipement des services de secours ou certains réseaux de distribution à la communauté urbaine.

#### TITRE 4.

### **Des organes et du fonctionnement de la communauté urbaine**

#### *Article 8.*

Etant donné que la communauté de communes est une émanation des communes et qu'elle exerce des attributions communales, la composition de ses organes de même que son fonctionnement sont fortement inspirés du secteur communal et ne diffèrent des dispositions applicables aux communes ou aux syndicats de communes que dans la mesure où cela est nécessité par leur spécificité.

Les organes de la communauté urbaine sont le conseil de communauté, le président et le bureau. Les attributions de ces organes sont les mêmes que celles des organes comparables d'un syndicat de communes.

### **Chapitre 1er. *Le conseil de communauté***

#### *Article 9.*

La communauté urbaine est administrée par un conseil de communauté. Pour garantir que chaque commune membre soit représentée au conseil et pour éviter qu'une commune ne dispose d'une trop grande influence au sein de ce conseil, il est prévu que chaque commune a entre un et trois sièges dans cet organe et qu'aucune commune ne saurait avoir plus de la moitié des sièges.

#### *Article 10.*

De même que dans les syndicats de communes, les délégués des communes membres au sein du conseil de communauté doivent être des membres des conseils communaux. Cet article règle par ailleurs la désignation, la révocation et le remplacement des délégués des communes ainsi que le renouvellement du conseil de communauté suite aux élections communales ordinaires. Les dispositions sont semblables à celles qui figurent à l'article 7 de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes.

#### *Article 11.*

A l'instar de l'article 8 de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes cet article retient pour le fonctionnement du conseil de communauté les mêmes règles que celles applicables au conseil communal.

De même, les jetons de présence des membres du conseil de communauté et les indemnités des membres du bureau sont fixés de la même manière que pour les organes similaires du syndicat de communes.

Par ailleurs, l'article 11 confère aux membres des différents organes de la communauté urbaine un congé politique qui s'ajoute au congé politique auquel les élus ont droit pour l'exercice de leur mandat communal. Ce congé politique supplémentaire se justifie dans la mesure où certaines compétences de la communauté urbaine lui sont obligatoirement transférées par ses communes membres et que ses organes sont dès lors appelés à assumer pleinement ces attributions en prenant les décisions politiques qui s'imposent et en portant l'entière responsabilité de ces décisions. C'est précisément en ce point que la communauté urbaine se distingue du syndicat de communes dont la mission se limite à la réalisation pour le compte des communes membres d'un objet clairement défini et délimité par celles-ci dans les statuts du syndicat. Les compétences propres de la communauté urbaine exigent un plus grand engagement de ses organes que tel est le cas dans les syndicats. A l'instar du congé politique des élus locaux, le détail du congé politique des membres des différents organes de la communauté urbaine sera réglé dans un règlement grand-ducal.

#### *Article 12.*

Cet article transpose à la communauté urbaine les dispositions de l'article 9 de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes. Il est rappelé que ces dispositions ont été insérées dans la loi sur les syndicats de communes pour garantir la transparence des activités des syndicats de communes en assurant la communication rapide des procès-verbaux des réunions, des budgets et des comptes aux membres des conseils communaux des communes membres des syndicats. Il est évident que la même communication de ces documents doit être assurée dans la communauté urbaine.

#### *Article 13.*

Dans le même esprit de transparence et de bonne communication avec les conseils communaux des communes membres, l'article 10 de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes est transposé dans la législation régissant la communauté urbaine.

#### *Article 14.*

A l'instar de l'article 11 de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, l'article 14 garantit la publicité des délibérations du conseil de communauté à l'égard de tout intéressé et établit les pouvoirs de l'autorité supérieure à l'égard de la communauté urbaine.

## **Chapitre 2. *Le Président***

### *Article 15.*

Le président de la communauté urbaine est élu par le conseil de communauté d'après les règles usuelles dans le secteur communal. Il est expressément prévu que le président est à choisir parmi les membres du bureau qui, conformément aux dispositions de l'article 16 comporte un représentant de chaque commune membre.

A l'instar du président d'un syndicat de communes, le président de la communauté urbaine est d'office président du bureau et son mandat est révocable.

## **Chapitre 3. *Le bureau***

### *Article 16.*

Etant donné que les communes membres transfèrent certaines compétences à la communauté urbaine, il est important que chacune de ces communes soit impliquée de la meilleure façon possible dans l'exercice de ces compétences. Voilà pourquoi il est prévu que chaque commune soit représentée au bureau de la communauté urbaine par un délégué désigné par son conseil communal.

Conformément à l'article 15 le président de la communauté urbaine est élu par le conseil de communauté. Un vice-président est désigné par le bureau parmi ses membres pour remplacer le président en cas de besoin.

A l'instar du bureau d'un syndicat de communes le bureau de la communauté urbaine fonctionne de façon semblable à un collège échevinal.

### *Article 17.*

La convocation aux réunions du conseil de communauté est entourée des mêmes formalités que celles fixées pour la convocation aux réunions du comité d'un syndicat de communes par l'article 14 de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes.

## **Chapitre 4. *Les comités consultatifs***

### *Article 18.*

Etant donné l'envergure et, le cas échéant la complexité des missions à assumer par la communauté urbaine, il est utile de permettre au conseil de communauté de s'adjoindre un ou plusieurs comités consultatifs pour l'assister techniquement dans la réalisation des différentes tâches.

La loi confère par ailleurs aux comités consultatifs de la communauté urbaine la faculté de saisir le conseil de communauté de propositions en relation avec l'objet de la communauté. Ainsi ces comités peuvent-ils, de leur propre initiative, étudier des questions se rapportant à la tâche leur confiée par le conseil de communauté et communiquer le résultat de leurs recherches avec des propositions concrètes au conseil de communauté.

## **TITRE 5.**

### **De l'administration des communautés urbaines**

### *Article 19.*

En vue de réaliser les missions inhérentes aux attributions de la communauté urbaine, le conseil de communauté peut s'entourer du personnel nécessaire.

Le paragraphe (1) pose à cet effet le principe selon lequel la communauté urbaine est investie du pouvoir de créer des emplois et d'engager son propre personnel. Les conditions d'engagement, le régime statutaire ainsi que les conditions de rémunération des agents visés sont ceux qui s'appliquent aux différentes catégories d'agents communaux.

Le premier alinéa du paragraphe (2) concerne le transfert de personnel communal vers la communauté urbaine afin de doter celle-ci des agents dont elle a besoin pour assumer les missions lui confiées en exécution de l'article 7 du présent projet de loi. Il est évident que la communauté urbaine, dans la mesure où elle reprend certaines missions qui ont été exécutées dans le passé par les communes concer-

nées, doit se voir transférer les agents affectés auparavant aux services communaux intéressés et disposant des connaissances requises en vue de la prise en charge des missions en question. La mutation de personnel communal vers la communauté urbaine est opérée par une décision du conseil communal. Afin de fixer les agents communaux entrant en ligne de compte en vue d'un tel transfert sur leur situation professionnelle dans un délai raisonnable, la mutation en question doit, le cas échéant, être décidée endéans un délai de trois mois à partir de la publication au Mémorial de l'arrêté grand-ducal autorisant la constitution de la communauté urbaine concernée.

Les alinéas deux et trois du paragraphe (2) règlent la situation des fonctionnaires communaux faisant l'objet d'un transfert vers une communauté urbaine en leur assurant le maintien intégral de leurs droits statutaires et de développement de carrière ainsi que tous les avantages dont ils ont bénéficié au sein de leur commune d'origine.

Afin d'épargner au personnel d'une communauté urbaine un désavantage de carrière du fait de l'intégration dans le cadre du personnel de fonctionnaires y transférés suite à l'admission à la communauté urbaine d'une commune ultérieurement à la création de la communauté visée, les agents intéressés sont placés hors cadre au sein de la communauté urbaine.

Le quatrième alinéa du paragraphe (2) accorde les garanties exposées à l'alinéa qui précède également aux agents concernés par une telle mutation et engagés contractuellement par une commune, à savoir les employés communaux ainsi que les salariés.

*Article 20.*

Comme la communauté urbaine est une émanation des communes, il est prévu de la doter en personnel de la même manière qu'une commune ou un syndicat de communes. Ainsi, chaque communauté urbaine aura un secrétaire et un receveur dont les fonctions seront nettement séparées.

*Article 21.*

Etant donné qu'une des compétences que les communes membres devront obligatoirement transférer à la communauté urbaine est la réalisation d'une étude préparatoire couvrant l'ensemble du territoire des communes faisant partie de la communauté urbaine et débouchant sur l'élaboration et l'adoption d'un concept intégré de développement communautaire (CIDC) sur base duquel et dans le respect duquel seront élaborés par la suite les plans d'aménagement généraux des différentes communes membres, il importe de doter la communauté urbaine d'un service technique approprié pour accomplir, respectivement accompagner la mise en œuvre de cette compétence. Ce service sera doté en personnel qualifié conformément à l'article 28 (1) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

## TITRE 6.

### **De la tutelle**

*Article 22.*

La communauté urbaine étant une émanation du secteur communal, il n'est que logique de la soumettre aux mêmes règles de contrôle administratif qu'une commune. De même que dans le cas des syndicats de communes, il est prévu que dans les cas où les communes membres sont situées dans des districts différents, la communauté urbaine ressortit au commissariat du district auquel appartient la commune-siège de la communauté urbaine.

*Article 23.*

A l'instar de l'article 19 de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes il est prévu de donner au ministre de l'Intérieur et au commissaire de district territorialement compétent entrée au conseil de communauté et au bureau sur leur demande.

## TITRE 7.

### **Des dispositions financières**

*Article 24.*

Puisque les communautés urbaines sont une émanation des communes qui les composent et que dans leur fonctionnement elles se rapprochent fortement des syndicats de communes, il est évi-

dent de les soumettre aux mêmes règles de comptabilité que celles applicables aux syndicats de communes.

L'article 24 énumère de façon non limitative des ressources de la communauté urbaine. Il s'inspire à cet effet des dispositions de l'article 20 de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes tout en tenant compte des spécificités de la communauté urbaine.

#### *Article 25.*

Cet article décrit la procédure à respecter par les communes pour exécuter correctement les engagements qu'elles ont pris, ceci tant au moment de la création de la communauté urbaine qu'à l'occasion de l'attribution de nouvelles compétences ou à l'occasion d'un élargissement des compétences.

Deux possibilités sont offertes:

- ou bien les communes font pour ainsi dire un apport en nature en transférant à la communauté urbaine les immeubles et installations nécessaires à la réalisation des compétences lui attribuées et ceci moyennant un transfert en pleine propriété;
- ou bien les communes effectuent les apports en capital nécessaires pour permettre à la communauté urbaine de faire les investissements qui s'imposent dans la réalisation de son objet. Ces apports sont calculés proportionnellement à la population de résidence la plus récente calculée par le Statec.

Pour chaque engagement les statuts arrêtent avec précision les conditions et modalités financières.

L'entretien et le remplacement ultérieur des équipements et infrastructures seront à la charge exclusive de la communauté urbaine.

#### *Article 26.*

Le paragraphe (1) définit la dotation en capital que l'Etat est disposé à accorder à une communauté urbaine au moment de sa création. Cette dotation de démarrage est fixée à mille euros par habitant jusqu'au 20.000<sup>ème</sup> habitant. Du 20.001<sup>ème</sup> jusqu'au 40.000<sup>ème</sup> habitant elle sera de 750 euros, du 40.001<sup>ème</sup> jusqu'au 80.000<sup>ème</sup> habitant de 500 euros et à partir du 80.001<sup>ème</sup> habitant elle sera de 250 euros.

Lorsqu'ultérieurement une autre commune adhère à la communauté urbaine, un recalcul de la dotation de l'Etat sera effectué pour tenir compte de l'agrandissement de la communauté.

Le paragraphe (2) énonce le principe de la participation financière de l'Etat dans les frais de fonctionnement de la communauté urbaine. Cette participation se compose de deux volets:

- une prise en charge à raison de 50% des rémunérations du secrétaire, du receveur et de l'architecte ou de l'ingénieur engagés par la communauté urbaine; cette mesure se justifie par le fait que le transfert obligatoire de certaines compétences des communes membres vers la communauté urbaine exige l'engagement d'un minimum de personnel;
- une dotation financière de fonctionnement de EUR 100.000.– au nombre indice applicable aux salaires du mois de décembre précédant l'entrée en vigueur de la loi et adaptable d'année en année en fonction de l'évolution du nombre de cet indice; cette dotation a pour but d'aider la communauté urbaine dans son fonctionnement normal; le rattachement de cette dotation à l'indice des salaires se justifie par le fait que la majorité des frais de la communauté urbaine seront des dépenses pour prestations de services qui sont étroitement liées à l'évolution des rémunérations.

#### *Article 27.*

Les communes membres doivent contribuer au fonctionnement de la communauté urbaine par des dotations obligatoires. A cet effet, elles fixeront dans les statuts de la communauté urbaine un pourcentage minimal et maximal de la part que chaque commune obtient annuellement du fonds communal de dotation financière. Le texte règle encore les mécanismes de détermination de la contribution annuelle ainsi que la procédure à suivre pour changer les quotes-parts.

#### *Article 28.*

Cet article dispose que la communauté urbaine tient ses comptes selon les principes de la comptabilité commerciale. Il précise que ceci implique la présentation d'un bilan et d'un compte de profits et pertes à côté du respect des règles qui régissent les budgets et les comptes des communes.

*Article 29.*

Cet article précise que l'engagement des communes membres de la communauté urbaine, qui est relaté dans les statuts de la communauté et décidé dans les délibérations concordantes initiales des conseils communaux, doit se faire divisément pour chaque commune et ne saurait dépasser un impact clairement défini dès le départ.

## TITRE 8.

**De la planification au sein de la communauté urbaine  
et des communes membres**

*Article 30.*

Cet article définit le CIDC. Il précise que le CIDC est un outil intercommunal de planification stratégique assurant le lien entre les principes d'un aménagement du territoire durable et leur mise en œuvre concrète au niveau communal. En cela il est positionné à la jonction intercommunale de l'aménagement général du territoire et de l'aménagement communal.

De ce fait, il concerne prioritairement des sites et des éléments d'importance supracommunale et de capacité structurante pour l'ensemble du territoire communautaire et vise à mettre en cohérence les politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'habitat, de l'économie et des déplacements sur un territoire correspondant à l'aire communautaire urbaine. A cette fin, il fixe aussi les équilibres à maintenir entre certains zonages relatifs à ces domaines ainsi que les priorités de l'urbanisation à travers un phasage de celle-ci.

Comme ces éléments stratégiques sont en relation étroite avec la création de zones de développement, de zones à restructurer, de réserves foncières et de zones d'aménagement différées, il n'est que logique que le CIDC les détermine.

*Article 31.*

Cet article positionne le CIDC en tant que synthèse d'une étude préparatoire, couvrant l'ensemble du territoire des communes faisant partie de la communauté urbaine, dans le respect quasi-total du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu de l'étude préparatoire à présenter lors de l'élaboration ou de la mise à jour d'un plan d'aménagement général d'une commune. Pour des raisons de cohérence, mais également d'économies, il y a lieu de substituer une seule étude préparatoire pour l'ensemble du territoire constitué par la communauté urbaine aux études préparatoires que les communes membres devraient normalement élaborer pour le seul territoire de leur commune. L'étude préparatoire devra mettre en exergue aussi bien les éléments spécifiques au développement de la communauté urbaine que fournir les renseignements nécessaires aux communes pour élaborer leur plan d'aménagement général. Ainsi, le contenu de l'étude préparatoire et du CIDC est précisé par un règlement grand-ducal dont les dispositions s'inspirent de celles qui existent déjà pour les communes non regroupées en communauté urbaine.

La seule distinction notable concerne le processus d'élaboration. En effet, comme le CIDC se situe à la jonction intercommunale de l'aménagement général du territoire et de l'aménagement communal et qu'il s'agit d'un instrument stratégique concernant des espaces urbains denses et dynamiques, il importe que l'étude préparatoire, dont il constitue l'aboutissement, soit élaborée par un groupe de travail technique à travers un processus interactif de planification et de concertation. Ce groupe de travail technique de par ces champs de compétences doit associer en tout état de cause les autorités compétentes de la communauté urbaine, qui en assurent la direction, et des représentants des communes membres ainsi que, si tel est souhaité par la communauté urbaine des représentants des ministres ayant dans leurs attributions notamment l'aménagement du territoire, les transports, l'économie, les travaux publics et l'environnement.

*Article 32.*

Cet article détermine la procédure d'adoption du CIDC qui constituera un instrument ayant force obligatoire pour les communes membres dans le cadre de l'élaboration de leur plan d'aménagement général. Cette procédure est inspirée de celles existant actuellement pour l'adoption des plans d'aménagement général et des plans d'occupation du sol, tout en tenant compte des spécificités du contexte communautaire. Elle est en outre guidée par le souci de ne pas alourdir au-delà du strict nécessaire,

l'ensemble des démarches procédurales allant de l'établissement du CIDC jusqu'à l'approbation définitive des PAG dans leur ensemble. Ainsi, alors qu'une nouvelle procédure d'approbation est ajoutée au niveau du CIDC, la procédure d'approbation des PAG est simplifiée au niveau de leur vote définitif.

Le projet du CIDC est d'abord soumis au conseil de communauté pour vote provisoire. Si le projet n'est pas adopté par le conseil de communauté, un nouveau projet doit lui être soumis dans un délai maximal d'une année.

Lorsque le projet du CIDC est provisoirement adopté, il est envoyé aux communes membres pour enquête publique, la population de la communauté urbaine peut en prendre connaissance et adresser ses observations au bureau de la communauté urbaine. Ce dernier doit en outre organiser au moins une réunion d'information. Parallèlement, le dossier est envoyé à la Commission d'aménagement afin que celle-ci puisse aviser le projet du CIDC de manière à s'assurer que les éléments à respecter sur le plan de l'aménagement général du territoire et ceux de l'aménagement communal soient en adéquation.

Après avoir recueilli toutes les observations, ainsi que l'avis de la Commission d'aménagement, le bureau de la communauté urbaine soumet le résultat de l'enquête publique et le projet du CIDC éventuellement adapté au conseil de communauté urbaine pour vote définitif. Celui-ci pourra soit adopter le projet voté provisoirement, soit le projet modifié suite à l'enquête publique ou encore rejeter le projet. Dans ce cas, le bureau devra soumettre un nouveau projet dans un délai de 12 mois.

Afin d'éviter que le Ministre de l'Intérieur ne soit confronté seulement à l'issue de la procédure d'adoption des PAG des communes membres à une planification dont l'origine se situe de fait au niveau du CIDC, il y a lieu de soumettre la délibération du conseil de communauté adoptant le projet du CIDC à l'approbation du Ministre. De cette manière, on s'assure à ce que des incohérences entre l'aménagement général du territoire et l'aménagement communal puissent être détectées à un stade précoce du processus général de planification.

#### *Article 33.*

De la même manière que les communes sont tenues par la loi d'analyser tous les six ans, s'il y a lieu de procéder à une révision de leur PAG, la communauté urbaine devra décider si oui ou non le CIDC devra être mis à jour. Etant donné que le CIDC détermine le cadre dans lequel les communes membres de la communauté urbaine élaborent le PAG, il est nécessaire de lier la décision de la communauté urbaine au sujet du CIDC à celle des communes membres concernant la révision de leur PAG. Ainsi, par dérogation aux dispositions de l'article 9, paragraphe 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, la décision des communes membres doit être prise en tenant compte de la décision de la communauté urbaine et sur base de l'examen approfondi effectué par le groupe de travail technique.

#### *Article 34.*

Dans un souci constant d'une simplification administrative, et eu égard au fait que le CIDC fait d'ores et déjà l'objet d'une enquête publique au cours de son élaboration, la procédure d'adoption des plans d'aménagement général des communes membres de la communauté urbaine est simplifiée et raccourcie sensiblement. Ainsi, il n'est plus possible d'introduire une réclamation contre le vote définitif du conseil communal de sorte que lesdits plans d'aménagement général peuvent recevoir l'approbation ministérielle directement après la publication de ce vote. Pour le reste, en ce qui concerne les paragraphes 2 à 7 du présent article, les dispositions sont identiques à celles des articles correspondants de la loi modifiée du 19 juillet 2004.

#### *Article 35.*

Cet article détermine les effets du CIDC adopté. En premier lieu, les communes membres devront conformer leur plan d'aménagement général aux orientations contenues dans le CIDC.

Par ailleurs, les communes membres devront tenir compte des dispositions du CIDC lorsqu'elles souhaitent procéder à une modification de leur PAG. Lorsque cette modification est compatible avec le CIDC, la commune membre suivra normalement la procédure telle que prévue à l'article 34 de la présente loi. Par contre, lorsque la modification projetée se heurte aux dispositions du CIDC, la modification ne pourra être adoptée qu'après avoir procédé à une modification du CIDC par la communauté urbaine.

Cette conformité est nécessaire afin d'assurer à tout moment une cohérence entre les stratégies de développement arrêtées pour la communauté urbaine et les instruments de planification communaux.

Le contrôle de la conformité et de la compatibilité des PAG des communes membres avec le CIDC incombe d'un côté à la Commission d'aménagement, lorsqu'elle est amenée à aviser les PAG des communes membres dans le cadre de ses attributions prévues par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, et de l'autre côté au Ministre de l'Intérieur lorsqu'il agit en tant qu'autorité de tutelle des communes en vertu de la loi précitée.

## TITRE 9.

### **De la coopération internationale et transfrontalière**

#### *Article 36.*

Etant donné que les communautés urbaines ont des compétences propres qui leur sont transférées par leurs communes membres et ceci dans des domaines importants du secteur communal, il est logique de permettre aux communautés urbaines de coopérer avec des organismes publics d'autres pays dans l'intérêt de la réalisation de leurs objets. Comme pour la coopération transfrontalière des communes et des syndicats de communes, ces coopérations doivent se dérouler dans les conditions et selon les modalités retenues dans des conventions internationales.

## TITRE 10.

### **Durée et dissolution**

#### *Article 37.*

Une fois que les communes ont décidé de s'associer dans une communauté urbaine à laquelle elles transfèrent certaines de leurs compétences, elles ne sauraient plus faire marche arrière. Etant donné que la communauté urbaine est appelée, conformément à l'article 7 du projet de loi, à œuvrer dans les quatre domaines y visés, à savoir l'aménagement du territoire de l'ensemble des communes membres, l'exploitation des zones d'activités économiques à vocation régionale, l'exploitation d'infrastructures et d'équipements du centre de développement et d'attraction et la mobilité, il est évident que la durée de la communauté urbaine ne saurait être limitée.

#### *Article 38.*

Au cas toutefois où une communauté urbaine ne fonctionnerait plus de manière à satisfaire aux objectifs de la présente loi et que tout effort, notamment de la part de l'autorité supérieure, à rétablir la situation devraient s'avérer être sans succès, il sera possible de dissoudre la communauté urbaine. Cette dissolution, qui est une mesure de dernier secours pour sortir d'une impasse, doit être faite par arrêté grand-ducal, suite à un avis du Conseil d'Etat.

## TITRE 11.

### **Dispositions modificatives**

#### *Article 39.*

Pour permettre aux communautés urbaines de prendre des participations financières dans des sociétés de droit privé dans l'intérêt des missions leur confiées, l'application de l'article 173bis de la loi communale est élargi aux communautés urbaines.

#### *Article 40.*

Dans le même ordre d'idées est modifié l'article 173ter de la loi communale de manière à ouvrir aux communautés urbaines la possibilité de conclure des conventions avec des partenaires publics ou privés dans l'intérêt de la réalisation des compétences leur transférées par leurs communes membres.

#### *Article 41.*

L'introduction par l'article 11 d'un congé politique pour les membres des organes de la communauté urbaine implique qu'il est nécessaire de modifier l'article 126 de la loi électorale pour tenir compte de

ce nouveau congé au cas où un député détient en plus de son mandat national un mandat communal et un mandat dans une communauté urbaine.

*Article 42.*

D'après les dispositions de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics, l'élaboration d'un plan de déplacement est facultative pour les communes. Or, en ce qui concerne les futures communautés urbaines, il est essentiel de disposer d'un tel document afin de créer les conditions nécessaires à la mise en place d'un réseau communautaire performant de transports en commun dans une approche de développement urbain intégré.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5990/01

**N° 5990<sup>1</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

**PROJET DE LOI****portant création des communautés urbaines**

\* \* \*

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES  
LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)**

(30.10.2009)

**CONSIDERATIONS GENERALES****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 oeuvre – 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-elle 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 oeuvre 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 oeuvre 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 1er 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 21e 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 oeuvre 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 carcérale. 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

Service Central des Imprimés de l'Etat

5990/02

**N° 5990<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

**PROJET DE LOI****portant création des communautés urbaines**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(23.2.2010)

Par dépêche du 9 février 2009, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous rubrique qui a été élaboré par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient annexés un exposé des motifs ainsi qu'un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat ignore si des chambres professionnelles ont été consultées en la matière, alors qu'au moment de l'adoption du présent avis aucune prise de position afférente ne lui avait été communiquée. Il note par contre que l'avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises (SYVICOL) du 30 octobre 2009, qui ne lui a pas été communiqué, a été publié comme document parlementaire (doc. parl. *No 5990<sup>1</sup>*).

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Aux termes du programme gouvernemental, chapitre relatif au Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région, annexé à la déclaration du Premier Ministre du 29 juillet 2009 devant la Chambre des députés, le Gouvernement se prononce pour une „réorganisation territoriale“ sur base des conclusions de la commission spéciale „Reforme territoriale du Luxembourg“. Il s'engage à redessiner le paysage communal „afin de permettre aux collectivités locales d'assumer pleinement les responsabilités qui seront les leurs dans le cadre de la nouvelle répartition des compétences. ... Le seuil de 3.000 habitants, qui constitue la masse critique pour assurer le bon fonctionnement des communes autonomes de notre siècle, continuera à servir de base de discussion en milieu rural, alors qu'en milieu rural et urbain ce seuil pourra être modulé en conséquence. ... Le mouvement de la réorganisation communale, même s'il est inspiré par une conception de la commune de l'avenir élaborée par les pouvoirs de l'Etat central, sera réalisé par les autorités et les populations locales.“

La création d'un cadre légal permettant la création de communautés urbaines est motivée par la structure territoriale du pays qui, selon les auteurs du projet de loi, est déséquilibrée du point de vue urbanistique. Ils évoquent à cet égard le caractère urbain polycentrique et densément peuplé du sud-ouest, l'agglomération mononucléaire très attractive formée au centre par la capitale et ses excroissances périurbaines ainsi que les autres régions du pays dont notamment le nord-ouest et le nord qui ont gardé un caractère profondément rural. Par ailleurs, ils rappellent que la politique d'aménagement du territoire du Gouvernement est axée prioritairement sur une meilleure structuration de la dynamique spatiale de la capitale et de sa périphérie, sur la revalorisation à des fins d'aménagement spatial des friches industrielles du Bassin minier et sur le projet de faire d'Ettelbruck et de Diekirch et de leurs environs une nouvelle agglomération urbaine (*Nordstaat*), censée devenir le pôle d'attraction majeur de la partie septentrionale du pays.

Les auteurs du projet de loi reconnaissent aux communes leur vocation d'échelon politique et administratif de base des structures institutionnelles du pays. Aussi prévoient-ils que l'initiative de

créer une communauté urbaine appartient aux communes faisant partie des agglomérations urbaines qui remplissent les critères légaux de définition requis en vue de la constitution d'une telle communauté.

Le nouvel instrument de l'intercommunalité que le projet de loi entend introduire est, selon les auteurs, conçu suivant le modèle français de même nom. La communauté urbaine est censée faciliter la réalisation de l'objectif d'aménagement du territoire précité en assurant „un développement intégré, équilibré et durable de ces zones urbaines motrices et donc structurantes du pays“.

### 1. L'intercommunalité dans nos pays voisins

Pour autant qu'elle renvoie à la législation française, la démarche des auteurs du projet de loi doit d'emblée être relativisée. Ses 36.682 communes font de la France un pays à géographie locale particulièrement émiettée. En moyenne, une commune compte 1.763 habitants en France, en présence d'une population totale évaluée à 64.700.000 habitants; plus de 10.000 communes ont moins de 200 habitants, et 32.000 communes moins de 2.000. Au Luxembourg, 493.500 habitants se répartissent sur 114 communes, soit une moyenne démographique de 4.330 habitants par commune; une vingtaine de communes comptent moins de 1.000 habitants, et la population d'une quarantaine d'autres évolue entre 1.000 et 2.000 habitants.

Le morcellement poussé de la carte communale française fait que la question de l'intercommunalité a constitué un chantier législatif quasi permanent à partir de l'avènement de la Ve République. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 1999 (loi 99-586) relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, la législation française connaît différentes formes permettant aux entités locales de coopérer. Les établissements publics de coopération qu'elles peuvent constituer à cet effet se répartissent entre syndicats intercommunaux et communautés. Les syndicats intercommunaux constituent la forme la plus ancienne de cette coopération. A l'instar de la situation luxembourgeoise, deux ou plusieurs communes peuvent se regrouper dans un syndicat à vocation unique ou à vocation multiple; elles peuvent en outre opter pour des „syndicats mixtes“ associant aux communes d'autres personnes morales publiques tels la région, le département, ...

La loi française de 1999 distingue par ailleurs trois types de communautés intercommunales:

- la communauté de communes, instrument de coopération destiné notamment à regrouper des communes de moindre importance démographique et ayant compétence obligatoire en matière d'aménagement de l'espace et en matière de développement économique intéressant l'ensemble des communes membres;
- la communauté d'agglomération, instrument dédié à la structuration de l'espace urbain, portant sur une population de plus de 50.000 personnes et comportant une ou plusieurs communes de plus de 15.000 habitants; elle est compétente, au-delà des missions obligatoires prévues pour les communautés de communes, pour l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville;
- la communauté urbaine, concernant un ensemble démographique d'au moins 500.000 habitants et ayant compétence pour le développement et l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville, la gestion des services d'intérêt collectif (dont notamment la gestion de l'eau) ainsi que la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie.

A noter encore que la loi française fixe aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération un cadre de compétences optionnelles supplémentaires parmi lesquelles chaque communauté doit choisir une, dans le cas des communautés de communes, et trois, dans le cadre des communautés d'agglomération, en sus des missions qui lui sont dévolues de plein droit par la loi.

Au regard des critères de définition de la communauté urbaine française, l'institution luxembourgeoise de même nom n'a guère plus en commun avec le modèle français que le nom. Les critères prévus pour la communauté urbaine de modèle luxembourgeois rapprochent celle-ci bien plus du concept de communauté de communes ou de communauté d'agglomération ou encore de celui de la communauté urbaine que prévoyait la législation française avant la réforme de 1999. En effet, même si l'on peut admettre que les problèmes rencontrés dans des aires urbanisées se ressemblent, les défis présents dans des métropoles de 500.000, voire de plusieurs millions d'habitants demandent d'actionner des leviers politiques d'un autre ordre de grandeur que ceux nécessaires au développement urbain ordonné d'une agglomération de quel que vingt à cent mille habitants.

A en juger par un rapport de la Cour des comptes française<sup>1</sup>, les objectifs de la politique de l'intercommunalité en France de 1999 sont de trois ordres:

- la nécessité de dépasser le cadre communal devenu trop étroit, notamment dans les aires urbaines;
- le souhait de développer des projets de territoire dans les agglomérations „veillant, au nom de l'intérêt général, à la coïncidence des motivations locales avec les enjeux économiques, sociaux et spatiaux correspondant aux besoins des habitants“<sup>2</sup> (cf. loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire);
- le besoin de disposer d'outils de planification spatiale plus élaborés (cf. loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au développement urbain, amendée par la loi „urbanisme et habitat“ du 2 juillet 2003).

Cette politique comporte un important volet de mesures d'incitation en faveur de l'intercommunalité, dont notamment des incitations financières, revêtant par exemple la forme d'une dotation globale de fonctionnement qui est allouée par l'Etat et qui est fonction du degré d'intégration du regroupement intercommunal. Par ailleurs, la loi concède aux groupements intercommunaux le droit de disposer de leur propre fiscalité; ainsi, la taxe professionnelle<sup>3</sup> a jusqu'à présent été prélevée par les communautés urbaines et les communautés d'agglomération mais devait comporter un taux unique. A titre facultatif, les communes regroupées dans une communauté de communes ou un syndicat de communes peuvent opter pour transférer le pouvoir fiscal au groupement intercommunal et s'accorder sur l'application d'une taxe à taux unique valant sur l'ensemble du territoire intercommunal.

Sur le plan de la gouvernance des groupements intercommunaux français, le rapport précité de la Cour des comptes relève encore que, peu importe l'existence d'une fiscalité propre ou non, le caractère associatif l'emporte sur l'attitude fédéraliste prônée par les promoteurs de l'intercommunalité. La Cour des comptes attribue les raisons de cet état de choses à la désignation d'administrateurs de l'intercommunale par les élus communaux plutôt que sur une base élective directe. La Cour constate en outre que les décisions du groupement se caractérisent rarement par la recherche d'une adhésion majoritaire mais qu'en pratique le consensus le plus large possible des communes membres est la règle, certains syndicats ou communautés ayant même opté pour la généralisation des prises de décision à la majorité qualifiée, l'institution d'un droit de veto ou une autre forme d'encadrement des fonctions exécutoires (charte de fonctionnement, règlement intérieur identifiant les décisions requérant l'unanimité, „bureau des maires“ arrêtant l'ordre du jour des réunions du conseil communautaire ...). Par ailleurs, malgré l'attribution de „blocs de compétence“ aux communautés, la logique de la subsidiarité continue à l'emporter. En pratique, la commune ne se dessaisit pas complètement de ses compétences en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Elle accepte tout au plus de partager celle-ci avec l'entité intercommunale.

Et, la Cour des comptes de noter que dans les circonstances données, il y a en France une „insuffisante identification du projet porté par la nouvelle intercommunalité“. Elle en voit les causes, d'une part, dans la transparence défaillante de la gestion intercommunale, faute de communiquer de façon adéquate avec la population, et, d'autre part, dans la complexité institutionnelle des instruments de planification ainsi que dans l'empilement des dispositifs et des territoires qui rendent les politiques intercommunales et la répartition illisibles pour les citoyens. Enfin, l'importance des retours de taxe professionnelle (revenant *a priori* à la communauté) alloués aux communes membres ont privé la communauté d'une partie des ressources financières nécessaires à la réalisation de son objet. Il est à craindre que le nouvel impôt local qui vient de remplacer la taxe professionnelle ne change pas fondamentalement cet état des choses.

1 Rapport public particulier de la Cour des comptes sur „l'intercommunalité en France“ du 23 novembre 2005.

2 Circulaire du ministère de l'Intérieur du 5 juillet 2001.

3 La taxe professionnelle était jusqu'en 2009 un des quatre impôts directs perçus par les collectivités territoriales françaises; elle était en principe due par toute personne physique ou morale qui en France exerce à titre habituel une activité professionnelle non salariée. Les collectivités territoriales en fixaient le taux et d'éventuelles exonérations. Les regroupements intercommunaux étaient obligés (dans le cas des communautés urbaines et des communautés d'agglomérations) ou incités (dans le cas des communautés de communes et des syndicats de communes) à appliquer une taxe professionnelle unique (TPU) pour éviter des distorsions de concurrence en matière de développement économique du territoire relevant de la compétence du groupement intercommunal; une part de la TPU était rétrocédée aux communes membres. Le législateur français a décidé d'abolir la taxe professionnelle à partir de 2010, au motif qu'il s'est agi d'un „impôt anti-économique“, parce que dissuasif en matière d'investissements, et de la remplacer par un nouvel impôt local assis sur la valeur ajoutée générée par les entreprises et censé évoluer au rythme du produit intérieur brut.

En Belgique, la Constitution reconnaît aux communes le droit de s'associer. La coopération des communes est volontaire et la constitution d'une structure intercommunale relève dès lors du libre choix des communes intéressées. Sous l'effet de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales<sup>4</sup> et de celle du 16 juillet 1993 ayant modifié la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, les régions sont compétentes en matière d'„associations de provinces et de communes dans un but d'utilité publique, exception faite de la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie, organisée par la loi“. L'intercommunalité connaît par conséquent trois régimes juridiques différents selon que les communes relèvent de la région wallonne, de la région flamande ou de la région de Bruxelles-capitale. Nonobstant certains problèmes d'interprétation dus à l'omission, dans la version actuelle de l'article 162 de la Constitution, de l'ancienne formule de l'article 108 voulant que les communes ne peuvent s'associer que „pour régler et gérer des objets d'intérêt communal“, tant la loi fédérale précitée du 22 décembre 1986 qu'un décret wallon du 5 décembre 1996 évoquent l'intercommunalité dans la perspective de réaliser „des objets [bien] déterminés d'intérêt communal“. Ce principe de spécialité admet toutefois l'existence d'intercommunales à vocation unique ou multiple (distribution d'électricité ou de gaz, télédistribution, captage et distribution d'eau, institutions et œuvres médico-sociales, expansion économique, aménagement du territoire, enlèvement et gestion des immondices, épuration des eaux, abattoirs, informatique, crémation, gestion d'infrastructures culturelles et sportives ...).

Quant à la forme juridique, l'intercommunale a différents choix: société anonyme, société coopérative ou association sans but lucratif. Tout en souscrivant à la souplesse de la formule, Philippe de Bruycker souligne dans son article précité que „La possibilité de recourir à des formes de droit privé et aux méthodes de gestion propres à ce secteur, ainsi que les possibilités de partenariat avec des personnes de droit privé pouvant procéder à des apports, constituent, en plus de la possibilité classique de réaliser des économies d'échelle et de travailler dans un espace plus grand que le territoire communal, les principales motivations qui poussent les communes à s'associer“.

La loi de 1986 impose la présence de trois organes dans les intercommunales: une assemblée générale, un conseil d'administration et un collège des commissaires. Les représentants des communes délégués pour gérer l'intercommunale doivent, à l'instar de ce que prévoit la loi luxembourgeoise du 21 février 2001 concernant les syndicats de communes, être obligatoirement des mandataires élus, bourgmestres, échevins ou conseillers communaux. Nonobstant la répartition du capital social, les communes doivent disposer de la majorité des voix et assumer la présidence; en outre, les décisions doivent être prises à une double majorité, c'est-à-dire que pour qu'une résolution soit adoptée, elle doit recueillir, outre la majorité des voix en général, celle de la majorité des représentants des communes.

Afin d'assurer aux conseillers minoritaires d'une commune associée un droit proportionnel au pouvoir décisionnel s'exerçant au sein de l'intercommunale, le décret wallon du 5 décembre 1996 prévoit, contrairement aux dispositions de la loi fédérale de 1986, que les délégués des communes sont désignés proportionnellement à la composition politique du conseil communal. Toutefois, toute délibération prise par le conseil communal qui concerne un point à l'ordre du jour de l'assemblée intercommunale lie les délégués de cette commune (mandat impératif).

En vue de garantir une transparence minimale en relation avec la gestion de l'intercommunale, la loi du 22 décembre 1986 oblige celle-ci à communiquer aux conseillers des communes associées les comptes annuels, les rapports du collège des commissaires et du commissaire-réviseur ainsi qu'un rapport complet et détaillé des activités. Le décret wallon de 1996 renforce cette transparence. Il prescrit en sus de cette communication l'organisation d'un débat sur ces documents au sein de chaque conseil de commune associée ou au sein d'une commission communale spéciale créée à cette fin, et il permet aux conseillers des communes associées d'assister comme observateurs aux réunions de l'assemblée générale de l'intercommunale.

Contrairement à la législation française en matière d'intercommunalité, la dotation financière des intercommunales belges n'est pas balisée au même degré. Les activités de l'entité intercommunale sont financées, selon le cas, par les revenus générés par ses propres activités, par les apports consentis par

4 Dans son article „La coopération intercommunale en Belgique“, Philippe de Bruycker (Annuaire des collectivités locales, 2000, volume 20, No 1) rappelle que tant la loi que le langage courant retiennent le terme „intercommunales“ pour désigner ce que le législateur français qualifie d'„établissement public de coopération intercommunale“.

les communes associées ou par des subventions spécifiques (écartant en principe la couverture de frais de fonctionnement) allouées par l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés.

L'intercommunale belge ne peut donc guère servir de référence pour le modèle luxembourgeois de la communauté urbaine tel que prévu dans le projet de loi sous examen.

Les errements légaux en vigueur restent en effet pour partie en retrait par rapport au cadre légal des syndicats de communes en place au Luxembourg. Le Conseil d'Etat estime que, tout au plus, les modalités d'association des élus locaux qui ne participent pas à la gestion des intercommunales peuvent, le cas échéant, servir d'inspiration.

Dans une étude de droit comparé intitulée „L'intercommunalité, une alternative aux fusions de communes“, Jochen Sohnle<sup>5</sup> se penche sur les questions que soulève la tendance d'un regroupement surtout des petites communes présente en France, en Allemagne, en Italie et en Espagne depuis les années 1960/70. L'auteur identifie deux voies principales pour y arriver: la fusion des communes, avec pour objectif de réduire sensiblement le nombre de celles-ci, et le renforcement de l'intercommunalité, tout en conservant un grand nombre de communes.

L'auteur constate que „plus le nombre de communes de taille modeste est important, plus la coopération est développée, et cela non seulement d'un point de vue quantitatif, mais également qualitatif. La qualité peut atteindre un tel degré qu'il convient de présenter certaines formes d'intercommunalités non comme une solution de second choix, mais comme un modèle à valeur égale par rapport à la fusion“. Et il ajoute que „certaines formes d'intercommunalité ne génèrent aucune ou qu'une faible sensation d'appartenance dans l'esprit de l'habitant“ et que „d'autres formes, plus intégratives, produisent un rapprochement entre la coopération intercommunale et la commune unifiée au point que l'intercommunalité devient une véritable alternative à la commune déconcentrée [issue de la fusion]“. Quant aux modalités d'application de l'intercommunalité, la forme la plus souple est la convention intercommunale, qui donne naissance à une nouvelle institution dotée de la personnalité juridique, mais qui reste incapable de fonder une identité politique à l'instar de la commune fusionnée (syndicat en France, *consorzio* en Italie, *mancomunidad* en Espagne, *Zweckverband* en Allemagne). Une autre forme d'intercommunalité consiste à coopérer à plusieurs communes ayant un poids démographique et budgétaire plus ou moins comparable et bénéficiant d'une représentation proportionnée dans la nouvelle entité, caractérisée par une intégration plus poussée (transfert obligatoire, automatique et uniforme par voie législative de compétences) tout en laissant parfois une marge de manœuvre grâce à des matières optionnelles (communautés d'agglomération en France, *comunita montane* et *comunita isolane e di arcipelago* en Italie, *comarca* en Espagne, *Verwaltungsgemeinschaft* en Allemagne). Cette deuxième forme de coopération peut également se concevoir comme une intégration inégalitaire autour d'un centre dominant (en France: la communauté urbaine qui ne permet plus par la suite un retrait des communes participantes; en Allemagne: *Stadt-Umland-Verbände* dont le statut légal est spécifique à chaque entité créée; en Espagne: l'*entidad local integrado* qui est une formule en déclin).

Abstraction faite de la coopération intercommunale sous la forme de syndicats, l'auteur de l'étude note que les modèles de coopération intégrée cités font l'objet de critiques de la part des petites communes associées, s'ils n'ont pas simplement échoué dans leur ensemble. Il voit par contre dans la fédération communale une véritable alternative à la commune traditionnelle et à la commune unifiée. Ce modèle prévoit sur deux niveaux différents la coexistence de la commune fédérative et des communes fédérées assurant juridiquement l'intercommunalité. Et de citer l'exemple allemand de la *Verbandsgemeinde* qui a été instaurée par le législateur de Rhénanie-Palatinat et qui regroupe des communes fédérées locales (*Ortsgemeinden*) ayant gardé leur personnalité juridique et restant titulaires de l'autonomie communale. Sur 2.304 communes, 2.256 se sont regroupées en 162 communes fédératives. Les particularités de cette forme d'intercommunalité se présentent comme suit:

- Les communes fédérées locales ne disposent pas d'infrastructures administratives propres, mais ont recours, pour exercer les compétences qu'elles ont conservées, à l'administration de la commune fédérative.
- Le maire de la commune fédérative est un fonctionnaire professionnel à plein temps, contrairement aux maires des communes fédérées.

<sup>5</sup> Jochen Sohnle, maître de conférence en droit public de l'Université Paul Verlaine-Metz: *L'intercommunalité, une alternative aux fusions de communes*. In: Pouvoirs locaux No 81 II/2009, pages 73 et s.

- Alors que de nombreuses compétences sont transférées d’une manière automatique et uniforme par la loi, d’autres peuvent être attirées par la commune fédérative elle-même qui dispose ainsi d’une compétence de la compétence (*Kompetenzkompetenz*).
- Les organes non seulement des communes fédérées, mais également de la commune fédérative sont élus au suffrage universel direct. Ceci vaut à la fois pour les organes délibérants et pour les exécutifs respectifs.

Le concept de la *Verbandsgemeinde* apparaît donc comme bien plus proche du modèle de fusion que du modèle de coopération.

L’auteur de conclure que les projets des pouvoirs étatiques de pousser à la fusion des communes sont souvent contrecarrés par des difficultés insurmontables rencontrées au niveau local, surtout lorsqu’il s’agit de fusionner des communes autour d’un centre métropolitain, et de recommander l’approfondissement de l’intercommunalité grâce à l’élection au suffrage universel direct des membres de l’assemblée délibérante des groupements de communes permettant d’asseoir leur légitimité démocratique.

Le Conseil d’Etat estime que le concept des communautés urbaines reste largement en deçà des fédérations de communes constituées en Rhénanie-Palatinat car épousant l’approche de la coopération intercommunale. En effet, selon les vues des auteurs du projet de loi, la compétence de la compétence est retenue par les communes susceptibles d’adhérer à une communauté urbaine, exception faite des attributions qui seraient de plein droit conférées à la communauté en vertu de la loi. Dans ces conditions, la communauté urbaine ne peut certainement pas être considérée comme une collectivité territoriale à l’instar des communes. C’est dès lors à bon escient que les auteurs la définissent à l’article 1er du projet de loi comme „établissement public de coopération intercommunale“, lui conférant dès lors un statut très proche du syndicat de communes. La légitimité démocratique des instances de gestion de la communauté urbaine ne doit par conséquent pas forcément s’exprimer de manière aussi forte et précise que dans le cas de la commune, collectivité territoriale par excellence, où la gouvernance revient à des personnes élues au suffrage libre, secret, égalitaire, direct et universel, constituées en conseil qui peuvent disposer d’organes exécutifs responsables devant elles (cf. article 3, paragraphe 2, de la Charte européenne de l’autonomie communale, élaborée sous l’égide du Conseil de l’Europe).

Le Conseil d’Etat peut dans ces conditions s’accommoder d’une désignation des représentants communaux délégués dans les organes de gestion de la communauté urbaine par leurs pairs, élus locaux, et non pas directement par le corps électoral communal. Il se doit pourtant d’insister avec vigueur sur l’organisation effective et efficace d’un droit de regard, voire d’un droit de contrôle de la gestion de la communauté urbaine au bénéfice des élus des communes associées.

Cette surveillance présuppose au moins une transparence poussée de l’activité administrative et financière de la communauté urbaine et une communication aussi complète que possible de toute information utile sur les actes qu’elle pose et les documents qu’elle établit.

## 2. La proposition de loi Kollwelter du 24 juillet 1992

L’idée de créer les préalables légaux pour la constitution des communautés urbaines n’est d’ailleurs pas nouvelle au Luxembourg. En effet, une proposition de loi déposée le 24 juillet 1992 par le député René Kollwelter (doc. parl. *No 3655*) prévoyait la possibilité de créer des communautés urbaines sous forme de „structure(s) intercommunale(s), les communes [conservant] leur autonomie juridique, tout en décidant elles-mêmes dans le cadre des Instances Communautaires la politique d’aménagement et d’équipement, en faveur de l’agglomération toute entière“. Dans l’optique de la proposition, „une véritable stratégie de développement pourra ainsi être définie qui prendra en compte à la fois les impératifs économiques, l’environnement et la qualité de vie, et enfin la solidarité entre les communes“, tout en étant, selon son auteur, susceptible de créer une fiscalité propre au bénéfice de la communauté. La gestion de l’établissement public créé de la façon à l’initiative des communes disposées à en devenir les membres aurait été confiée à un „conseil de communauté composé de conseillers communaux désignés par chaque conseil des communes associées et répartis proportionnellement à la population des différentes communes, ainsi qu’à un bureau composé du président et des vice-présidents de la communauté“.

Dans son avis afférent du 21 décembre 1993 (doc. parl. *No 3655<sup>1</sup>*), le Conseil supérieur de l’aménagement du territoire avait retenu comme élément positif la légitimité démocratique des organes de gestion de la communauté consistant à n’admettre au sein du conseil communautaire que des élus

délégués par les communes membres, tout en affichant un préjugé favorable pour creuser l'idée de confier une fiscalité propre aux communautés urbaines. Par contre, il avait noté qu'au regard de l'exiguïté de son territoire le Luxembourg se prête mal à l'accueil de nouvelles structures complémentaires et il avait jugé la forme de la nouvelle structure comme trop rigide face à une „philosophie d'aménagement qui exige des instruments flexibles et rapidement adaptables à des situations changeantes“. Il avait en outre mis en garde contre le risque d'accentuer encore certains déséquilibres, car il faut éviter „que les communes non comprises dans une communauté urbaine ne deviennent les laissés-pour-compte de cette nouvelle politique“. Enfin, il avait estimé que „la création de la communauté urbaine de Luxembourg renforcerait en quelque sorte le contre-pouvoir de la Ville de Luxembourg par rapport à l'Etat luxembourgeois“. En conclusion, le Conseil supérieur avait avantagé „une approche au terme de laquelle les syndicats à vocations uniques et identiques auraient intérêt à fusionner pour devenir des fédérations communales (*Kommunalverbände*) en vue de la prise en charge de problèmes spécifiques communs“.

Le Conseil d'Etat avait dans son avis du 9 février 1999 (doc. parl. Nos 4138<sup>3</sup>, 4139<sup>2</sup> et 3655<sup>2</sup>) partagé en partie les réticences du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire. Il avait notamment estimé que les finalités que l'auteur de la proposition de loi entendait réserver à la communauté urbaine pouvaient également être réalisées par le biais de la modification parallèlement en discussion de la législation sur les syndicats de communes de 1900. A ce sujet, il avait préconisé l'attribution aux syndicats d'une plus grande liberté de gestion „afin qu'ils soient plus efficaces“. Il avait aussi insisté sur la souplesse des structures, considérée comme „un autre atout des intercommunales“. Enfin, sa préoccupation majeure avait concerné la transparence de la gestion administrative et financière de l'entité intercommunale. Dans la mesure où différents arguments plaidaient à ses yeux pour le maintien du secret des délibérations des organes de gestion, une publicité indirecte de ces délibérations était pourtant nécessaire et possible grâce à l'obligation faite aux délégués communaux de rendre compte de leur action au sein des organes de gestion intercommunaux vis-à-vis des autres membres du conseil communal qu'ils représentaient. Lors du débat en séance plénière de la Chambre des députés du 4 janvier 1993<sup>6</sup>, l'accueil réservé à la proposition de loi fut plus que mitigé, alors que dans leur grande majorité les intervenants n'attribuaient pas de plus-value à des communautés urbaines par rapport aux syndicats de communes et craignaient une trop grande domination de l'entité urbaine sur les communes limitrophes, appelées à constituer un ensemble communautaire.

### 3. L'analyse du concept des communautés urbaines en projet

Tout en maintenant l'objectif d'une meilleure organisation spatiale du développement urbain autour des centres d'attractivité majeurs du pays, le projet gouvernemental sous examen part d'une base de définition plus précise et plus technique de la communauté urbaine.

La manière de l'exposé des motifs de voir le concept de la communauté urbaine comporte ainsi des critères quantitatifs ou quantifiables, tels que le caractère urbain ou périurbain formé par un ensemble d'urbanisation quasi continue (espacement de 300 mètres au maximum), une population minimale de plus de 20.000 habitants et la présence d'un ou de deux centres urbains d'au moins 10.000 habitants. Aux aspects quantitatifs s'ajoutent d'autres caractéristiques bien plus difficiles à cerner telles que la „tendance à la croissance qui va dans le sens d'un seul bloc urbain“, „une densité de population élevée“ et „un pourcentage très faible de population vivant de l'agriculture“. A l'instar de la législation française en matière d'intercommunalité, la communauté urbaine luxembourgeoise aura des compétences obligatoires arrêtées par la loi et des compétences facultatives consenties par les communes membres.

Les compétences obligatoires sont énumérées à l'article 7 de la loi en projet et concernent:

- l'élaboration et l'adoption d'un concept intégré du développement communautaire qui s'imposera comme cadre contraignant pour l'élaboration par les communes membres de leurs plans d'aménagement général respectifs;
- la création et la gestion de nouvelles zones d'activités économiques à vocation régionale;
- la mise à disposition de nouveaux équipements et installations nécessaires à la vocation de la communauté urbaine comme centre de développement et d'attraction au sens de la législation relative à l'aménagement du territoire;

<sup>6</sup> Compte rendu des séances publiques de la Chambre des députés – session ordinaire 1992-1993; 37e séance (bulletin 8/92-93).

- l'élaboration d'un plan de déplacement local conformément aux orientations de la loi modifiée du 29 juin 2004 sur les transports publics;
- la fixation de la quote-part de chaque commune dans l'impôt commercial.

Contrairement au modèle français, la communauté urbaine n'est pas obligée de s'attribuer un nombre déterminé de compétences supplémentaires parmi les missions optionnelles identifiées à cet effet par la loi, mais l'article 7 laisse aux communes membres la possibilité de transférer à la communauté des compétences complémentaires non autrement précisées.

Le Conseil d'Etat n'entend pas discuter le choix des auteurs en ce qui concerne les compétences qu'ils prévoient d'attribuer à la communauté urbaine, ni l'entière liberté qu'ils laissent aux communes associées de compléter le relevé des missions légales par des compétences additionnelles. Il voudrait seulement signaler que l'attribution légale et obligatoire de certaines compétences à la communauté urbaine constitue une des deux différences fondamentales du régime juridique prévu par rapport aux exigences légales valant pour les syndicats dont les communes membres restent libres de définir les compétences qu'elles entendent déléguer à l'entité intercommunale.

Parmi ces compétences, la prérogative de la communauté urbaine de fixer la quote-part de chaque commune dans l'impôt commercial mérite un examen plus poussé.

La communauté urbaine française est, quant à elle, compétente pour prélever pour son propre compte la taxe professionnelle, voire le nouvel impôt local qui la remplace.

La possibilité de transférer le pouvoir fiscal des communes associées à la communauté urbaine résulte de la Constitution française. L'article 72-2 octroie aux collectivités locales la prérogative de prélever „des impositions de toute nature“, tandis que l'article 72 confère à la loi de prévoir au bénéfice d'un groupement de collectivités la possibilité d'„organiser les modalités de l'action commune“, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales.

La situation juridique qui se dégage de la Constitution luxembourgeoise est différente. Aux termes de son article 107, les communes forment des collectivités autonomes qui, par l'organe de leurs conseils, peuvent établir des impositions communales. En outre, selon l'article 102, les communes sont les seules autorités à côté de l'Etat à pouvoir lever des impôts. Par référence à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle<sup>7</sup>, la loi ne saurait attribuer l'exécution des dispositions constitutionnelles à une autorité autre que celle que la Constitution a elle-même désignée. En l'occurrence, il n'est pas permis au législateur d'attribuer une part du pouvoir fiscal à un établissement public, pouvoir qui, en vertu de la Constitution, est réservé à l'Etat et aux communes.

Le Conseil d'Etat ne saurait par conséquent pas dispenser la loi en projet du second vote constitutionnel en cas de maintien de la prérogative au bénéfice de la communauté urbaine de fixer la quote-part de chaque commune dans l'impôt commercial.

En ce qui concerne la représentation des communes, le projet sous objet reprend le principe adopté dans le cadre de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes (cf. art. 7, alinéa 2). Chaque commune est représentée par un ou plusieurs délégués choisis parmi les membres élus de son conseil communal. Par ailleurs, l'article 9 du projet de loi retient une représentation pondérée qui garantit la présence d'au moins un délégué de chaque commune membre au sein du conseil de communauté, et qui limite l'importance de chaque délégation à 3 délégués au plus, tout en empêchant toute commune membre d'occuper plus de la moitié des sièges du conseil de communauté.

Quant aux ressources financières, l'article 24 du projet de loi suit largement l'agencement afférent de la loi précitée du 23 février 2001, tout en omettant, sans en fournir les motifs, la possibilité de recourir à l'emprunt. Dans son avis précité du 30 octobre 2009, le Syvicol se prononce par contre pour l'extension de cette dernière possibilité en faveur de la communauté urbaine.

Enfin, contrairement à la situation prévalant pour les syndicats intercommunaux dont les statuts permettent aux communes membres de se retirer du syndicat (cf. art. 25 de la loi précitée du 23 février 2001), l'adhésion d'une commune à une communauté urbaine est définitive; une fois la communauté urbaine constituée, les communes membres n'ont plus le droit de se retirer. La seule solution, qualifiée par les auteurs du projet de loi de „dernière mesure de secours“, est dans ces conditions la dissolution de la communauté par arrêté grand-ducal (cf. art. 37 et 38 du projet de loi). L'impossibilité légale pour

<sup>7</sup> cf. Arrêt No 01/98 du 6 mars 1998.

une commune membre de se retirer d'une communauté urbaine constitue une deuxième différence fondamentale avec le régime légal valant pour les syndicats de communes.

La mise en œuvre de l'intercommunalité ailleurs en Europe ainsi que le débat à la Chambre des députés sur la proposition de loi de 1992 sur la création de la Communauté urbaine montrent qu'en principe la communauté urbaine – tout comme toute autre forme de coopération intercommunale – est conçue comme une possibilité de gérer plus efficacement les missions et les services qui relèvent traditionnellement de l'intérêt communal. Or – et c'est l'analyse de la question faite par la Cour des comptes française et d'autres commentaires critiques formulés en la matière en France et ailleurs – en pratique, l'objectif de la communauté urbaine n'est pas toujours atteint ou ne l'est que partiellement. Ainsi, le périmètre des compétences communales et intercommunales manque souvent de cohérence. Globalement, il y a des déficits au niveau des économies d'échelle possibles. Il subsiste certains doublons administratifs ainsi que des charges de personnel parfois significatives en relation avec des missions transférées. L'intercommunalité s'avérerait, selon d'aucuns, un facteur important d'augmentation des taux des impôts locaux. S'y ajouteraient les réticences des élus locaux et des populations de s'engager dans l'intercommunalité face à la faible liberté des collectivités locales d'entrer ou de sortir du groupement en place. Enfin, la liberté laissée aux communes de fixer les règles de gouvernance et de prise des décisions hypothéquerait la mise en place de relations de partenariat efficaces et équilibrées.

De l'avis du Conseil d'Etat, il y aura intérêt à procéder à une évaluation circonstanciée des risques en question afin de dégager les failles potentielles et de mettre en place les garde-fous utiles avant de passer à l'acte.

D'un autre côté et même si le statut d'établissement public communal de la communauté urbaine ne s'y oppose pas, la désignation indirecte des personnes en charge de la gestion de la communauté comporte un déficit de légitimité démocratique qui s'avérera d'autant plus sensible que les compétences communales transférées seront importantes et toucheront à des missions essentielles du pouvoir autonome des communes. D'abord, il ne sera guère possible de répercuter de façon équilibrée les sensibilités politiques représentées au sein des différents conseils communaux sur la composition de la délégation représentant la commune au sein du groupement intercommunal. Ensuite, le conseiller communal n'aura malgré sa légitimité électorale et sa mission de gestionnaire de l'intérêt général de la commune qu'une vue partielle et biaisée sur des pans entiers des compétences qui reviennent normalement aux instances communales mais qui, par le truchement de la constitution du syndicat ou de la communauté urbaine, se trouvent transférées au groupement intercommunal.

La sous-traitance des compétences communales dont le transfert est contraignant en vertu de l'article 7 de la loi en projet contribue à renforcer encore l'importance des activités qui ne sont plus directement assumées par la commune et risquent dès lors d'échapper au contrôle direct du conseil communal élu démocratiquement au profit d'une gestion technocratique qui a tendance à s'éloigner du citoyen. En outre, la forme de gestion des affaires publiques locales n'est plus en phase avec l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale qui, aux termes de son article 3, demande que cette gestion se fasse sous la propre responsabilité des collectivités locales et soit exercée par des conseils composés d'élus au suffrage direct.

Aussi le Conseil d'Etat insiste-t-il sur une juste prise en compte du principe de l'autonomie des communes comme structures démocratiques de base, fondées sur la proximité avec le citoyen. En tout état de cause, la promotion de l'intercommunalité chère à l'Etat et les innovations qu'elle comporte en vue d'intensifier la coopération, d'améliorer l'efficacité des services communaux et de créer des instruments légaux pour y parvenir ne devra pas se faire au détriment de la légitimité démocratique et d'une administration proche du citoyen, qui caractérisent le pouvoir communal. L'équilibre institutionnel entre le pouvoir central et les collectivités locales et le principe constitutionnel de l'autonomie communale sont à ce prix.

Sur un plan plus technique, le Conseil d'Etat constate que le projet de loi s'aligne étroitement sur la législation en place valant pour la création et la gestion des syndicats intercommunaux.

C'est ainsi que sont repris, pour une grande partie de façon textuelle, les règles relatives à la constitution de ces syndicats, le contenu à faire figurer dans les textes organiques, la désignation et les attributions des organes de gestion, le fonctionnement, l'administration, la manière d'organiser la tutelle, les dispositions financières, la coopération sur le plan national et transfrontalier avec d'autres communes ou groupements intercommunaux.

Il est vrai que, sur certains aspects ponctuels, les dispositions du projet sous examen s'écartent de celles de 2001 sur les syndicats de communes, alors que très souvent l'exposé des motifs et le commentaire des articles restent muets sur les raisons de ces différences.

Finalement, les compétences à assumer obligatoirement par la communauté urbaine, dont notamment l'élaboration et l'adoption d'un cadre contraignant pour la mise au point des plans d'aménagement général des communes membres, sous la forme d'un concept intégré de développement communautaire, les modalités plus restrictives pour composer le conseil de communauté par rapport à celles prévues pour le comité de syndicat, ainsi que l'impossibilité des communes membres de se retirer de la communauté, s'avèrent les principaux points de différence.

Hormis les éléments contraignants prévus par le projet de loi en matière d'étendue des compétences et en matière de fonctionnement de la communauté urbaine, le régime juridique projeté se calque sur le cadre légal en place depuis 2001 pour les syndicats de communes. De la sorte, le concept de communauté urbaine apparaît comme une forme particulière du syndicat de communes qui répond, au-delà du respect des conditions de la loi précitée du 23 février 2001, à certaines exigences légales spécifiques supplémentaires.

Le Conseil d'Etat s'interroge encore sur le pourquoi des changements que comporte le régime légal en projet par rapport à la législation de 2001 et qui sont proposés par les auteurs sans motivation apparente, car la justification fait défaut dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles. Ces différences ne témoignent-elles pas avant tout d'un malaise que soulève à divers égards l'application des dispositions de 2001? Si tel s'avérait être le cas, il y aurait intérêt à ne pas seulement prévoir des règles dérogatoires pour les besoins de la seule communauté urbaine, mais il faudrait remettre résolument sur le métier le texte de 2001 en vue de faire bénéficier des modifications souhaitables aussi bien les communautés urbaines que les autres syndicats de communes.

Tant une application aisée de la législation à mettre en place, préoccupation également présente dans l'avis précité du Syvicol, que le souci de préserver dans la mesure du possible la cohérence de statut des entités intercommunales amènent le Conseil d'Etat à proposer une révision de l'approche du projet de loi sous examen dans l'optique d'une modification de la loi du 23 février 2001 plutôt que de l'adoption d'une loi nouvelle. La modification légale à intervenir dans ces conditions pourra prévoir l'application aux communautés urbaines des changements à apporter, le cas échéant, au statut des syndicats de communes, tout en comportant parallèlement les dispositions dérogatoires qui caractériseront les communautés urbaines par rapport aux autres syndicats de communes.

Dans ces conditions, la communauté urbaine apparaîtra comme revêtant une forme particulière d'un syndicat de communes. Cette approche permettra de mieux montrer la grande similitude de la démarche dans les deux cas, et elle fera l'économie d'une grande partie des articles qui ne font que reprendre (itérativement sous une forme amendée) des dispositions de la loi du 23 février 2001 tout en autorisant sur des points spécifiques les différences utiles entre un syndicat de communes ordinaire et une communauté urbaine.

De l'avis du Conseil d'Etat, cette codification des dispositions légales sur l'intercommunalité s'avèrera une étape préparatoire du Code territorial annoncé dans le programme gouvernemental annexé à la déclaration du Premier Ministre du 29 juillet 2009 devant la Chambre des députés. Le recueil législatif en perspective devra à ses yeux rassembler dans un code-loi entre autres les dispositions de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ainsi que la loi précitée du 23 février 2001 à modifier et à compléter dans le sens indiqué. Le Conseil d'Etat aimerait encore rappeler à cet égard l'intérêt qu'il réserve à la question de doter les communes d'un cadre légal relatif aux établissements publics communaux qu'il avait proposé sans succès dans son avis du 3 février 2009 (doc. parl. *No* 5830<sup>8</sup>) relatif au projet qui est devenu la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale et qui aurait sa place dans le même code-loi.

Le Conseil d'Etat note encore que, nonobstant les dépenses à charge du budget de l'Etat que générera l'article 26 du projet de loi, le dossier qui lui est soumis ne comporte pas de fiche financière, pourtant exigée par l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Enfin, il a certaines difficultés à comprendre pourquoi les communautés urbaines sont attribuées au membre du Gouvernement en charge du Développement durable et des Infrastructures, tandis que le membre du Gouvernement responsable pour l'Intérieur et la Grande Région est compétent pour l'aménagement communal et le développement urbain (cf. arrêté grand-ducal du 27 juillet 2009 portant

constitution des Ministères). Il se demande si ce partage de compétences ne risque pas de donner lieu à des problèmes au niveau de la tutelle des communes, dans la mesure où la communauté urbaine apparaît sur le plan juridique comme un établissement public communal.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Intitulé*

Si la Chambre des députés est d'accord pour suivre le Conseil d'Etat dans l'approche prônée ci-avant, il faudra adapter en conséquence le libellé de l'intitulé. En effet, celui-ci devra dans les conditions proposées se lire comme suit, en tenant par ailleurs compte des observations ci-après au sujet des articles 11, 28 et 41:

„*Projet de loi*

1) *modifiant la loi du 21 février 2001 concernant les syndicats de communes et portant création des communautés urbaines;*

2) *modifiant la loi communale modifiée du 13 décembre 1988*“

### *Articles 1er à 5 (1er et 2 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 1er détermine les critères de définitions auxquels doit répondre un ensemble de communes qui entend se constituer en communauté urbaine. Au-delà des critères valant de façon générale pour les syndicats de communes, s'ajoutent la continuité territoriale, l'importance démographique de la nouvelle entité, qui doit dépasser 20.000 habitants, ainsi que la présence au sein de la future communauté d'un ou de deux centres urbains comportant ensemble une population d'au moins 10.000 habitants. Le contenu du projet de coopération de la communauté est défini par l'énumération à l'article 7 des compétences communales minimales à transférer obligatoirement à la communauté urbaine.

Conformément à l'approche préconisée à l'endroit des considérations générales ci-avant, le Conseil d'Etat propose de regrouper dans un seul et même article les critères tenant à la géographie et à la démographie et les critères tenant aux compétences minimales à assumer par la communauté urbaine. Cet article aura avantage à être inséré à la suite de l'article 2 de la loi du 23 février 2001 précitée.

L'article 2 de la loi de 2001 est en outre à compléter par la possibilité de constituer un syndicat de communes sous forme d'une communauté urbaine au même titre que la faculté, actuellement prévue, d'attribuer une vocation multiple à un tel syndicat.

Dans ces conditions et sans préjudice des observations qui précèdent et qui ont trait à un éventuel besoin de mettre à jour la législation de 2001 pour des considérations étrangères à la constitution des communautés urbaines, il convient de supprimer les articles 1er à 5 du projet de loi.

En lieu et place des dispositions supprimées, il y a lieu de prévoir la modification proposée de la loi du 23 février 2001 qui se lira comme suit:

„**Art. 1er.** L'article 2 de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 2.** L'arrêté d'institution peut autoriser les communes à se constituer en syndicat à vocation multiple en en fixant clairement les objectifs.

Il peut de même autoriser les communes à se constituer en communauté urbaine, si les conditions de l'article 2*bis* sont réunies.“ “

Par ailleurs, les dispositions de l'article 1er et de l'article 7 du projet de loi feront, selon l'approche préconisée par le Conseil d'Etat, l'objet d'un nouvel article 2*bis* subdivisé en deux paragraphes dont le texte tiendra compte des adaptations qui découlent de l'insertion du concept des communautés urbaines dans la législation existante sur les syndicats de communes. A noter que le bout de phrase qui *in fine* de l'article 1er de la loi en projet décrit la finalité des communautés urbaines n'a pas de valeur normative et est dès lors à omettre.

Enfin, le Conseil d'Etat renvoie à son opposition formelle concernant le transfert légalement contraignant à la communauté urbaine de la compétence de fixer la quote-part des communes membres dans l'impôt commercial.

Au regard de ce qui précède et sous réserve des observations relatives aux articles 30 à 35, l'article 2 de la loi en projet se lira comme suit:

„**Art. 2.** La loi précitée du 23 février 2001 est complétée par un article *2bis* libellé comme suit:

„**Art. 2bis.** (1) La communauté urbaine est un syndicat de communes qui regroupe plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Les communes en question doivent à la date de création de la communauté urbaine former un ensemble de plus de 20.000 habitants autour d'un ou de plusieurs centres de développement et d'attraction tels que prévus à l'article 4, paragraphe 3 de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et comprendre un ou deux centres urbains avec une population totale d'au moins 10.000 habitants.

(2) Par leurs délibérations concordantes visées à l'article 1er, les conseils communaux des communes membres transfèrent obligatoirement à la communauté urbaine les compétences suivantes:

- la réalisation d'une étude préparatoire couvrant l'ensemble du territoire des communes faisant partie de la communauté urbaine et débouchant sur l'élaboration et l'adoption d'un concept intégré de développement communautaire (CIDC) conformément aux dispositions du Titre *VIbis* de la présente loi, qui s'impose aux communes membres en vue de l'élaboration et de la tenue à jour de leurs plans d'aménagement général respectifs;
- la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de nouveaux équipements et installations nécessaires à l'exercice de sa fonction de centre de développement et d'attraction;
- l'élaboration du plan de déplacement local tel que prévu à l'article 18 de la loi modifiée du 19 juin 2004 sur les transports publics.

Le transfert des compétences entraîne de plein droit le transfert des biens, droits, charges et obligations y liés.

D'autres compétences peuvent être transférées à la communauté urbaine avec l'accord de toutes les communes membres. Lorsque la décision n'est pas intervenue lors de la constitution de la communauté urbaine, le transfert de ces compétences requiert une modification des statuts.

La communauté urbaine est autorisée à mettre des taxes rémunératoires à charge des usagers des services publics relevant de sa compétence.“ “

#### *Article 6 (4 selon le Conseil d'Etat)*

Cet article énonce les mentions à faire figurer obligatoirement dans les statuts de la communauté urbaine. Il reproduit largement le contenu de l'article 5 de la loi de 2001, sans que les auteurs expliquent le pourquoi des différences avec l'article de référence.

Le Conseil d'Etat consent qu'il n'est pas de mise d'évoquer la durée de la communauté urbaine en présence de l'article 37 du projet de loi, disposant que les communautés urbaines sont créées pour une durée indéterminée. Dans la mesure où la pondération des votes des communes membres n'entre pas en ligne de compte, la différence du point 5° avec le point 7° de l'article 5 de la loi de 2001 semble également pertinente.

Quant à l'interdiction d'une commune membre de se retirer de la communauté urbaine, une fois qu'elle a consenti à en faire partie, selon ce que laissent sous-entendre les articles 37 et 38 du projet de loi, le Conseil d'Etat comprend cette interdiction comme corollaire nécessaire du critère de définition géographique de la communauté urbaine qui, d'un point de vue territorial, doit se présenter „d'un seul tenant et sans enclave“. Admettre une situation contraire reviendrait à hypothéquer certaines des finalités légales de la communauté urbaine dont notamment la mise au point du CIDC et, dans une mesure moindre, l'élaboration du plan de déplacement local. Face à ces considérations, l'interdiction en question apparaît pourtant aux yeux du Conseil d'Etat comme un frein faisant hésiter des communes de taille plus modeste à adhérer à une communauté urbaine. Il renvoie à ce sujet à l'analyse critique faite de la question en France. Par ailleurs, cette interdiction semble difficilement compatible avec le principe constitutionnel de l'autonomie communale dans la mesure où le fait, de constituer seules ou avec d'autres communes des établissements publics communaux dont feront partie les communautés urbaines, s'inscrit dans la prérogative des communes de gérer leurs intérêts propres. Et le Conseil d'Etat de

renvoyer encore aux réticences affichées sur ce point par le Syvicol (cf. article 37 de son avis du 30 octobre 2009).

Alors que la dissolution de la communauté est expressément prévue par l'article 38 précité, le Conseil d'Etat ne comprend pas pourquoi le point 11° de l'article 5 de la loi de 2001 n'est pas repris.

Dans l'approche du Conseil d'Etat, le point 2° de l'article 5 de la loi de 2001 est encore pertinent, alors que l'objet d'un syndicat de communes constitué sous la forme d'une communauté urbaine a davantage à être mentionné dans les statuts.

Enfin, il préconise d'examiner l'intérêt du maintien de l'actuelle pondération éventuelle des votes pour les syndicats de communes autres que les communautés urbaines (cf. point 7° de l'article 5 de la loi de 2001), en vue d'appliquer les mêmes règles dans tous les cas et d'abandonner, le cas échéant, cette possibilité tant pour les syndicats de communes ordinaires que pour les communautés urbaines.

Dans ces conditions, l'article 5 de la loi de 2001 pourrait être modifié comme suit:

„**Art. 4.** Les points 4° et 7° de l'alinéa premier de l'article 5 de la loi précitée du 23 février 2001 sont modifiés comme suit:

„4° sa durée, sauf dans le cas d'une communauté urbaine;

7° le nombre des délégués des communes membres au sein des organes du syndicat“.

#### Article 7

Comme indiqué dans le cadre de l'examen des articles 1er à 5, les dispositions de l'article 7 seront à transférer au nouvel article *2bis* de la loi de 2001 où elles feront l'objet d'un paragraphe 2.

Il pourra dès lors être fait abstraction de l'article 7 qui en devient superfétatoire.

#### Article 8

Cet article s'avère une copie conforme de l'article 6 de la loi de 2001. Il peut être abandonné dans l'approche du Conseil d'Etat.

#### Articles 9 et 10 (5 selon le Conseil d'Etat)

Les deux articles sous examen suivent l'agencement de l'article 7 de la loi de 2001 à deux exceptions près.

D'abord, la possibilité pour un délégué de représenter plusieurs communes n'est pas retenue dans l'hypothèse de la communauté urbaine. Ensuite, chaque commune membre est représentée au sein de la communauté urbaine par au moins un délégué sans qu'aucune commune puisse être représentée par plus de trois délégués ou disposer de plus de la moitié des sièges.

Selon l'approche du Conseil d'Etat, les articles 9 et 10 du projet de loi sont à supprimer au profit d'un alinéa supplémentaire à ajouter *in fine* de l'article 7 de la loi de 2001. Cet ajout aura la teneur suivante:

„**Art. 5.** L'article 7 de la loi précitée du 23 février 2001 est complété *in fine* par un alinéa nouveau, libellé comme suit:

„Dans le cas d'une communauté urbaine le comité prend le nom de conseil de communauté. Aucun délégué ne peut représenter plus d'une commune. Chaque commune dispose d'un délégué au moins et de trois délégués au plus et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des délégués composant le conseil de communauté.“

#### Article 11

Les deux premiers alinéas de cet article constituent une copie conforme de l'article 8 de la loi de 2001 et sont dès lors superfétatoires dans l'approche du Conseil d'Etat.

Quant au droit au congé politique du président ainsi que des autres membres du bureau et du conseil de communauté, le Conseil d'Etat propose de traiter cette question dans le cadre du Titre 2, chapitre 5 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, quitte à renvoyer en plus à la loi électorale.

En tout état de cause, il considère que l'argumentaire retenu par les auteurs du projet de loi pour justifier l'octroi d'un congé politique supplémentaire aux édiles communaux qui occupent en sus de leur mandat communal un poste d'administrateur au sein d'une communauté urbaine, contrairement à

ceux en charge de la gestion d'un syndicat de communes répondant aux dispositions actuelles de la loi de 2001, est artificiel. En effet, il n'y a pas de différence de nature entre la gestion d'une communauté urbaine ou d'une autre forme de syndicat intercommunal. De deux choses l'une: soit la Chambre des députés estime que le surplus de travail inhérent à la gestion d'un syndicat constitué sous la forme traditionnelle ou sous la forme d'une communauté urbaine justifie un congé politique supplémentaire, soit elle est d'avis que le cadre légal arrêté en matière de congé politique des élus locaux suffit dans les deux cas. Une approche cohérente quant au principe ne préjuge pas de la détermination éventuelle, sur base de critères objectifs préétablis, d'une différenciation de la durée d'un tel congé selon l'intensité du travail, à fixer dans le cadre du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux. L'approche retenue à l'endroit de l'alinéa 3 de l'article 11 risque par contre de se heurter au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, alors que la différenciation prévue ne procède pas de disparités objectives.<sup>8</sup>

Au regard de la proposition de transférer les dispositions de l'alinéa 3 dans la loi communale de 1988, l'article 11 devient sans objet.

#### *Articles 12, 13 et 14*

Ces articles représentent des copies conformes des articles 9, 10 et 11 de la loi de 2001.

Selon l'approche du Conseil d'Etat ils sont superfétatoires.

Toutefois, au vu de l'ampleur que revêt entre-temps le phénomène de l'intercommunalité conçue tant sur base des instruments légaux en place que sur base de la loi en projet, le Conseil d'Etat renvoie à ses développements à ce sujet dans le cadre des considérations générales. Alors qu'il est *a priori* difficile de désigner les élus appelés à composer les organes de gestion d'un syndicat de communes au suffrage direct, les dispositions de 2001 ont sans aucun doute apporté un surplus de légitimité démocratique dans la gestion des syndicats qui a par ailleurs gagné en transparence au profit tant des élus des communes membres, qui ne participent pas directement à la gestion du syndicat, que du public concerné par les missions confiées au syndicat. Il n'en reste pas moins qu'une information appropriée des conseils des communes membres dépend pour beaucoup de la bonne volonté des organes syndicaux de communiquer de manière appropriée et de la disponibilité des bénéficiaires de l'information de s'intéresser vraiment aux affaires du syndicat (cf. avis précité du Conseil d'Etat du 9 février 1999 – doc. parl. Nos 4138<sup>3</sup>, 4139<sup>2</sup> et 3655<sup>2</sup>).

Aussi le Conseil d'Etat suggère-t-il au législateur de s'approprier en la matière les expériences et solutions étrangères afin de dégager, le cas échéant, les voies pour accroître encore la transparence de la gestion visée (droit pour les conseillers communaux d'assister en guise d'observateurs aux réunions du comité de syndicat/conseil de communauté, obligation pour le collège des bourgmestres et échevins d'organiser annuellement, voire semestriellement un débat au sein du conseil communal sur la gestion administrative et financière des syndicats ou communauté auxquels la commune est partie, réunions publiques des séances du comité de syndicat/conseil de communauté ...).

Il estime que les innovations à envisager devraient profiter au même titre à la transparence de la gestion des communautés urbaines et des autres syndicats de communes.

#### *Articles 15, 16, 17 et 18 (6 et 7 selon le Conseil d'Etat)*

Les articles sous examen prévoient la composition et le fonctionnement des organes exécutifs de la communauté urbaine.

Les dispositions en question prennent largement référence sur les articles 12, 13 et 14 de la loi de 2001. Une différence notable consiste dans la composition du bureau qui, selon la loi de 2001, est composé au moins du président du syndicat, d'un vice-président et d'un troisième membre. Le bureau de la communauté urbaine doit par contre comprendre un délégué de chaque commune membre.

Le Conseil d'Etat renvoie à la remarque reprise dans l'avis du Syvicol et concernant les articles 11, alinéa 1er et 17, alinéa 2. Il échet d'aligner le délai de convocation aux exigences de la loi communale valables pour la convocation des conseils communaux.

<sup>8</sup> cf. Cour constitutionnelle, arrêt 8/00 du 5 mai 2000.

Par ailleurs, l'article 18 prévoit l'institution de comités consultatifs dont il appartiendra au conseil de communauté de fixer la composition, le fonctionnement et les attributions dans le cadre du règlement d'ordre intérieur de la communauté urbaine.

Tout en appréciant à sa juste valeur le souci des auteurs du projet de loi d'assurer une participation optimale de toutes les communes membres, le Conseil d'Etat craint pourtant que l'efficacité de la gestion de la communauté ne soit sacrifiée sur l'autel de la démarche participative. Pour illustrer son appréhension, il renvoie au graphique reproduit *in fine* de l'exposé des motifs où les dimensions géographiques des trois communautés urbaines que les auteurs semblent avoir en vue sont représentées. Ces dimensions laissent entrevoir que les communautés urbaines susceptibles d'être créées autour de la capitale ou dans le Bassin Minier pourront allégrement regrouper plus d'une dizaine de communes donnant droit à autant de sièges au sein du bureau. Une bonne administration de la communauté ne demandera-t-elle pas dans ces conditions de constituer au sein du bureau un comité exécutif chargé de la gestion journalière avec la perte concomitante du bénéfice de la participation générale recherchée?

Par ailleurs, l'institution facultative de comités consultatifs qui ne sont pas expressément prévus dans la législation de 2001 n'a pourtant pas empêché les syndicats de communes à se doter de telles commissions chaque fois que le besoin se faisait sentir, et parfois même d'emblée en en prévoyant l'institution sous forme d'une stipulation inscrite dans les statuts. Le Conseil d'Etat rejoint sur ce point le Syvicol qui préconise de retenir le terme usité „commissions consultatives“ plutôt que de parler de „comités consultatifs“ (cf. article 18 du projet de loi).

Dans les conditions données, le Conseil d'Etat propose l'alignement des dispositions valables dans les deux hypothèses: syndicat actuel, d'une part, et communauté urbaine, de l'autre. Il laisse au législateur la réponse sur l'utilité de compléter la loi de 2001 par les dispositions de l'article 18 de la loi en projet.

Quant à la composition du bureau dans l'hypothèse de la communauté urbaine, il estime que dans la mesure où la Chambre des députés entend suivre les auteurs il convient, selon l'approche qu'il a préconisée, de compléter dans ce sens l'article 13 de la loi de 2001. Pour le reste, il recommande soit de maintenir le libellé actuel des articles 12, 13 et 14, soit de les modifier dans le sens du texte des articles 15, 16 et 17 du projet de loi.

Dans la mesure où le principe de représentation de toutes les communes membres au sein du bureau est maintenu comme disposition dérogatoire pour les communautés urbaines, l'insertion de la modification dans le projet de loi se présentera comme suit:

„**Art. 6.** L'article 13 de la loi précitée du 23 février 2001 est complété par un nouvel alinéa qui est inséré derrière l'alinéa premier actuel et qui est libellé comme suit:

„Dans le cas des communautés urbaines, chaque commune membre désigne son représentant au bureau.“ “

Par ailleurs, tout en prévoyant une application générale pour toutes les formes de syndicats de communes le contenu de l'article 18 du projet de loi pourra, sous forme adaptée, faire l'objet d'un nouvel article 14*bis* inséré sous un nouveau chapitre 4 du Titre II de la loi de 2001:

„**Art. 7.** La loi précitée du 23 février 2001 est complétée par un nouvel article 14*bis* qui fait l'objet d'un chapitre 4 nouveau du Titre II et qui est libellé comme suit:

#### „**Chapitre 4. Les commissions consultatives**

**Art. 14*bis*.** Le comité du syndicat ou le conseil de communauté peut créer des commissions consultatives dont la composition, le fonctionnement et les attributions sont fixés par les statuts du syndicat ou par son règlement d'ordre intérieur.

Les commissions consultatives peuvent être consultées sur toute question ou projet pouvant intéresser le ou les objets du syndicat de communes et ils peuvent transmettre au comité ou au conseil toute proposition concernant des sujets d'intérêt intercommunal en rapport avec ces objets.“ “

#### Articles 19 à 21

Les articles 19 à 21 qui font l'objet d'un titre 5 de la loi en projet, intitulé „De l'administration des communautés urbaines“, ont trait à la faculté de la communauté urbaine d'engager le personnel nécessaire à l'exécution des missions qui lui sont confiées en vertu de la loi ou, additionnellement, du vœu des communes.

Trois questions sont plus particulièrement spécifiées: la mutation du personnel communal devenu excédentaire à la suite du transfert de compétences communales vers la communauté, l'engagement obligatoire d'un secrétaire et d'un receveur pour le compte de la communauté, la création d'un service technique répondant aux exigences de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Nonobstant les nombreux points communs entre la situation du personnel des syndicats de communes actuels et celle des effectifs des futures communautés urbaines, le texte proposé par les auteurs s'écarte de façon notable des dispositions des articles 15 à 17 de la loi de 2001, sans que le commentaire des articles en projet en fournisse les motifs.

Dans la mesure où il est prévu d'engager les agents administratifs et techniques des communautés urbaines sous le statut du personnel communal, l'intérêt d'appliquer ce choix de façon générale à tous les syndicats de communes n'est-il pas donné?

L'intérêt de la mutation de personnel communal en cas de transfert de compétences des communes à une communauté urbaine ne peut-il pas se présenter au même titre dans le cas de la création d'un syndicat de communes ordinaire qui reprend des missions préalablement assumées par les communes membres?

Les questions relatives aux nominations, aux avancements et aux aspects disciplinaires ne devraient-elles pas connaître la même réponse dans les deux hypothèses?

N'y aurait-il pas lieu de généraliser la dénomination usuelle „secrétaire“, en abondant le terme „secrétaire-rédacteur“ utilisé malencontreusement à l'article 16 de la loi de 2001?

Le Conseil d'Etat convient que, dans l'hypothèse de la communauté urbaine, la possibilité prévue par l'article 16 de la loi de 2001 d'accorder à plusieurs entités intercommunales le droit de se partager les services d'un seul et même secrétaire ou d'un seul et même receveur n'entre pas en ligne de compte.

Par ailleurs, il admet aussi que la création d'un service technique approprié est indispensable dans le cas de la communauté urbaine, mais devrait être formellement prévu comme option dans le cas des autres syndicats de communes.

Dans ces conditions, il invite les auteurs du projet de loi à remettre sur le métier les articles sous examen avec l'objectif de reprendre de façon générale pour l'ensemble des syndicats de communes les dispositions projetées et de modifier en conséquence le Titre III – *De l'administration des syndicats de communes* de la loi de 2001. La nouvelle mouture des dispositions en question aura avantage à retenir, dans l'intérêt des communautés urbaines, les exigences spéciales identifiées ci-avant pour le secrétaire et le receveur, qui ne pourront être affectés qu'à une seule communauté urbaine, ainsi que celle réservant un caractère obligatoire à la création d'un service technique, qui ne sera que facultatif dans le cas des autres syndicats de communes.

#### *Articles 22 et 23*

Ces articles reprennent textuellement le contenu des articles 18 et 19 de la loi de 2001.

Dans l'approche préconisée par le Conseil d'Etat, ils s'avèrent dès lors superfétatoires.

#### *Articles 24 à 29*

Les articles 24 à 29 forment le titre 7 réservé aux dispositions financières.

D'emblée, le Conseil d'Etat fait sienne la remarque figurant *in fine* de l'avis précité du Syvicol et se rapportant au manque de cohérence terminologique du projet de loi. Il recommande notamment d'éviter le terme „subventions (des communes)“ employé à l'article 24, alinéa 3, sous 4.

Au sujet de l'article 24, le commentaire des articles retient que les règles de comptabilité proposées sont les mêmes que celles des syndicats de communes. Or, l'alinéa 3 comporte plusieurs différences par rapport au texte de l'article 20 de la loi de 2001.

Par ailleurs, l'article 28 oblige la communauté urbaine à tenir ses comptes selon les principes de la comptabilité commerciale, alors qu'en règle générale les syndicats de communes sont tenus par les mêmes exigences comptables que les communes, hormis la décision du ministre de l'Intérieur de désigner les syndicats obligés de tenir une comptabilité commerciale (cf. articles 170 et 172 de la loi communale).

Le Conseil d'Etat se demande encore pourquoi l'obligation figurant au point 1 de l'alinéa 3 de l'article 20 de la loi de 2001 et imposant aux communes membres l'obligation de contribuer à la cou-

verture du coût du service commun assumé par le syndicat n'est pas reprise. Pourquoi la perspective de subventions communautaires est-elle prévue dans le cas de la communauté urbaine, alors qu'elle fait défaut pour les autres syndicats de communes? Est-il *a priori* exclu que les compétences qu'il est prévu de conférer à la communauté urbaine par exemple en matière d'aménagement de zones d'activités économiques ou en matière de mise en place d'équipements et d'installations que demande sa fonction de centre de développement et d'attraction ne requerront point le recours à l'emprunt? La communauté urbaine ne saura-t-elle pas avoir en pratique la vocation réservée de par l'article 23 de la loi de 2001 à certains syndicats de communes?

Par ailleurs, le commentaire fait erreur en considérant comme non limitative l'énumération des ressources financières de la communauté urbaine qui tant par le choix du libellé retenu par les auteurs que pour des raisons normatives tenant à la spécialité des compétences de la communauté urbaine comme établissement public représente un relevé exhaustif des sources de recettes possibles.

A la lumière de l'analyse qui précède, le Conseil d'Etat recommande d'aligner le contenu de l'article 24 en projet sur celui de l'article 20 de la loi de 2001, où les mots du point 1 de l'alinéa 3 „pendant la durée de l'association et“ auront avantage à être supprimés afin de garantir un alignement intégral. Dans l'optique de l'approche préconisée par le Conseil d'Etat, l'article 24 s'avère superfétatoire et pourra être remplacé par la modification proposée de l'article 20 de la loi de 2001.

Quant à l'article 25 qui précise pour la communauté urbaine les modalités des contributions et apports des communes membres, le Conseil d'Etat laisse à l'appréciation du législateur la décision d'en étendre l'application aux syndicats de communes en général avec l'abandon concomitant de la deuxième phrase du point 1 de l'alinéa 3 de l'article 20.

Dans l'approche qu'il a préconisée, le contenu de l'article 25 fera avantageusement l'objet d'un alinéa 2 nouveau dudit article 20.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne voit pas les raisons pour concevoir différemment pour les communautés urbaines l'obligation valant au même titre pour les autres syndicats de communes et voulant que les communes membres contribuent au coût de fonctionnement et aux engagements de l'entité intercommunale. A ces fins, il demande aux auteurs du projet de loi d'aligner les exigences prévues en la matière qui pour les communautés urbaines sont reprises aux articles 25 et 27 de la loi en projet et qui pour les autres syndicats de communes figurent à l'article 21, alinéa 2 de la loi de 2001.

Tout en constatant par ailleurs l'identité du libellé de l'article 29 du projet de loi et de l'article 21, alinéa 1er de la loi de 2001, il propose de retenir cet article 21 pour arrêter une approche légale commune pour les communautés urbaines et les autres syndicats de communes, dont le texte aura sans doute avantage, au regard du libellé des articles 25 et 27, à être détaillé et précisé davantage par l'intégration des éléments du projet de loi.

L'article 26 porte sur les interventions financières que l'Etat est disposé à accorder en vue de promouvoir la création de communautés urbaines. Ces interventions sont censées revêtir deux formes. D'une part, la communauté urbaine pourra bénéficier d'une dotation en capital au moment de sa création qui est fonction de son importance démographique; la subvention allouée par habitant est conçue de façon dégressive. Un montant de 1.000 euros par habitant est prévu pour la première tranche de population jusqu'à 20.000 habitants; celui-ci est réduit à 750 euros pour la tranche de 20.001 à 40.000 habitants et à 500 euros pour la tranche de 40.001 à 80.000 et il ne sera plus que de 250 euros au-delà de la marque de 80.000. Au niveau des frais de fonctionnement, l'Etat est d'accord pour assumer une part de 50% des rémunérations du secrétaire, du receveur et du responsable du service technique augmentée d'une dotation complémentaire indexée de 100.000 euros destinée à compenser les autres frais salariaux de la communauté urbaine.

Hormis l'absence de fiche financière que le Conseil d'Etat a déjà critiquée à l'endroit des considérations générales, il se demande si la générosité financière de l'Etat, compréhensible sous l'angle de vue politique de la promotion du concept, ne comporte pas les germes d'une incitation à la prodigalité des communautés urbaines. En effet, les missions de ces communautés se réduisent en principe à la reprise de compétences jusqu'ici assumées par les communes membres potentielles. Le surcoût dû à la coexistence de la communauté urbaine et des communes qui la composent devrait dès lors rester limité, surtout que de nouveaux frais généraux liés tout naturellement au fonctionnement parallèle de deux sortes d'entités devraient tout aussi naturellement être compensés par les économies d'échelle résultant des potentialités de la gestion intercommunale des services transférés à la communauté urbaine. Le Conseil d'Etat aurait à cet égard souhaité que la constitution des communautés urbaines

soit accompagnée obligatoirement de l'élaboration de plans de gestion financière assurant le balisage d'une gestion rationnelle et économe des deniers publics. Et le Conseil d'Etat de renvoyer au rapport précité de la Cour des comptes française qui a également recommandé „d'élaborer une stratégie financière [et fiscale] coordonnée avec les communes membres“, „d'établir une évaluation prospective des besoins de financement de l'entité intercommunale“ et „d'utiliser avec discernement la possibilité de verser des fonds de concours, car ces cofinancements peuvent générer une dilution des responsabilités et par là même des surcoûts dans les dépenses“<sup>9</sup> tout en ajoutant plus loin qu'il y a notamment lieu d'accorder une attention accrue à la „maîtrise des dépenses „consolidées“ de personnel, c'est-à-dire celles de la communauté et des communes membres“<sup>10</sup>.

Concernant l'importance de la contribution étatique, le Conseil d'Etat renvoie encore à l'article 9, paragraphe 7 de la Charte européenne de l'autonomie communale qui retient que „l'octroi de subventions ne doit pas porter atteinte à la liberté fondamentale de la politique des collectivités locales dans leur propre domaine de compétence“.

Sur le plan purement rédactionnel, il propose de remplacer le signe „EUR“ par le mot „euros“ à placer derrière les montants chiffrés, de supprimer les parenthèses encadrant l'indication chiffrée „1.000“ et d'écrire les numéros ordinaux utilisés „20.000e“, „40.000e“, ...

Au titre des dispositions financières, l'article 28 retient enfin que la communauté urbaine doit tenir sa comptabilité selon les principes de la comptabilité commerciale. Cette approche s'écarte de l'article 172 de la loi communale. Selon cet article, il appartient au ministre de l'Intérieur de désigner les syndicats de communes et autres établissements publics placés sous la surveillance des communes qui doivent tenir leur comptabilité selon les règles de la comptabilité commerciale, règles qui, selon la loi en projet, s'appliqueraient également de plein droit dans le cas des communautés urbaines. Or, le règlement grand-ducal prévu pour en fixer les modalités n'a pas été pris à ce jour. Le Conseil d'Etat voudrait dès lors rappeler qu'il s'est vu obligé à de multiples reprises à critiquer les stipulations statutaires de nombre de syndicats de communes prévoyant cette forme de comptabilité en l'absence d'un cadre réglementaire préétabli. Dans son avis du 3 février 2009 relatif au projet devenu la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale (doc. parl. No 5830<sup>8</sup>), il avait même avancé une proposition de texte pour ce faire.

Dans le contexte sous examen, le choix des auteurs, d'ailleurs non autrement justifié dans l'exposé des motifs ou dans le commentaire des articles, est d'autant plus difficile à comprendre que les autres syndicats de communes ne peuvent pas jusqu'à présent être autorisés pour les raisons évoquées à appliquer une comptabilité commerciale même s'ils poursuivent un objet commercial ou industriel. Or, de par les attributions qu'il est prévu de conférer aux communautés urbaines, l'objet de celles-ci se rapproche à bien des égards davantage des missions de puissance publique des communes qui sont censées appliquer une comptabilité budgétaire.

Aussi le Conseil d'Etat réitère-t-il sa proposition de mettre à profit la démarche qu'il préconise et qui est d'intégrer le concept de communauté urbaine dans la législation existante sur les syndicats de communes en vue d'adapter les règles légales relatives à la comptabilité retenues à cet égard à l'expérience pratique acquise en relation avec les syndicats de communes créés sur la base de la loi de 2001. Il se permet en tout cas de mettre en doute l'opportunité du choix des auteurs qui entendent prescrire l'application des règles de la comptabilité commerciale dans l'hypothèse de la seule communauté urbaine.

#### *Articles 30 à 35*

Alors que la conception des autres dispositions du projet de loi sous avis se trouve, à l'exception du subventionnement étatique dont question à l'article 26, largement imbriquée dans l'esprit de la loi précitée du 23 février 2001, les articles sous examen portent par contre sur un aspect innovateur que les auteurs ont conçu dans le seul intérêt des communautés urbaines.

En vertu de l'article 7 du projet de loi, une première mission qu'il est proposé de conférer aux communautés urbaines consiste à étudier et à adopter un concept intégré de développement territorial de la communauté. Ce concept est censé se placer entre les orientations de l'aménagement du territoire à l'échelon national et la conception des plans communaux d'aménagement général. A ce titre, le

<sup>9</sup> cf. rapport précité, p. 114.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 139.

concept à mettre au point devra tenir compte du cadre fixé par la législation et la politique étatique en matière d'aménagement du territoire. Par ailleurs, il fournira un cadre contraignant pour l'élaboration des plans d'aménagement général des communes membres de la communauté urbaine.

Le concept intégré, qui devra obligatoirement être mis au point par chaque communauté urbaine, comporte dès lors un transfert incisif de compétences de l'échelon communal au niveau communautaire, privant les communes membres d'une communauté urbaine de leur autonomie en matière de politique d'aménagement du territoire communal. Par rapport au principe constitutionnel de l'autonomie communale, cette démarche peut poser problème même si chaque commune membre a choisi librement d'adhérer à une communauté urbaine et d'accepter dès lors le cadre légal mis en place à ces fins.

A un moment où le Conseil d'Etat se trouve par ailleurs saisi d'un projet de loi prévoyant de modifier à différents égards la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (doc. parl. *No 6023*) et où le Gouvernement s'apprête à lancer une initiative législative en vue de modifier la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire, il est difficile d'émettre un jugement définitif sur la portée des dispositions sous examen et sur leurs incidences en matière d'élaboration des plans d'aménagement communaux.

En tout état de cause, il est à craindre que l'ajout d'un échelon intercommunal dont les options doivent être prises en compte pour mettre à l'avenir au point ou pour modifier un plan d'aménagement général d'une commune ne contribue pas à l'allégement des procédures en place et à la rapidité des décisions administratives, normatives et individuelles, que requiert l'octroi d'une autorisation de bâtir. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat prend note avec beaucoup de circonspection de l'affirmation des auteurs présentant leur démarche comme nouvel effort sur la voie de la simplification administrative.

En outre, nonobstant les avantages indéniables de la simplification administrative, celle-ci ne doit pas se faire au détriment de la transparence des procédures et de l'association des citoyens à l'élaboration des décisions administratives.

Dans ces conditions, l'ajout de nouvelles procédures, souvent synonymes d'autant d'embûches administratives entravant le parcours du citoyen en quête des autorisations nécessaires à la réalisation de ses projets, devrait être contrebalancé par une réduction concomitante d'égale importance des exigences procédurales sans pour cela brouiller la transparence de la démarche administrative. Dans la mesure où l'approche à la base du projet gouvernemental devrait être maintenue, la simplification administrative commanderait d'examiner si les différents plans d'aménagement général des communes membres ne pourraient pas, dans le cas d'une communauté urbaine, être remplacés par un plan d'aménagement général unique applicable à l'ensemble de la communauté urbaine, les communes membres restant compétentes pour la réglementation sur les bâtisses et pour les plans d'aménagement particuliers.

Or, le souci de ne pas alourdir les procédures tout comme la préoccupation d'assurer une transparence appropriée de la démarche administrative amènent plutôt le Conseil d'Etat à proposer de réduire la finalité du concept intégré à la portée des dispositions reprises à l'alinéa 3 de l'article 30. Ainsi, la communauté urbaine serait compétente pour déterminer les endroits où elle créera les différents types de zones y énumérées. Il serait dès lors réservé aux articles suivants d'organiser la concertation entre la communauté et ses communes membres pour y arriver ainsi que d'arrêter les procédures destinées à faciliter cette concertation. Le concept intégré de ces zones s'imposerait dans ces conditions aux plans d'aménagement communaux au même titre que les instruments légaux prévus par la loi précitée du 21 mai 1999 dont notamment le plan directeur régional, le plan directeur sectoriel ou encore le plan d'occupation du sol.

Au regard des servitudes qu'un tel concept intégré devra forcément comporter pour les propriétaires terriens concernés, il est évident que la démarche administrative inhérente à son élaboration devra être participative et comporter les mêmes garanties d'intervention pour les particuliers que celles prévues en vue de la mise au point des instruments légaux précités.

Sur le plan de la légistique, le caractère descriptif des deux premiers alinéas de l'article 30 en enlève toute portée normative, de sorte qu'il y a lieu de les supprimer.

L'observation qui précède vaut également pour l'alinéa 1er de l'article 31.

Le Conseil d'Etat ne comprend pas à l'alinéa 2 la référence à l'étude préparatoire censée permettre l'adoption du concept intégré. Dans la mesure où la communauté urbaine détient la compétence pour

définir les paramètres de certaines zones revêtant un intérêt commun pour l'ensemble de ses communes membres, il faut admettre qu'à cet égard des décisions définitives doivent avoir été prises au niveau de la communauté urbaine avant que celles-ci puissent s'imposer au niveau de la commune.

A l'alinéa 3, il suffit de préciser que l'élaboration de l'étude préparatoire menant au concept intégré est confiée à un groupe de travail composé de représentants de la communauté et des communes membres et pouvant en outre comprendre des délégués gouvernementaux représentant les départements ministériels plus particulièrement concernés par la matière.

A ce sujet, le Conseil d'Etat se demande si l'énumération des départements mentionnés suffit ou si celle-ci n'aurait pas avantage à être complétée en sus par les ressorts du Tourisme, du Logement et des Classes moyennes.

Dans la mesure où le contenu du concept intégré se trouve arrêté à l'alinéa 3 (alinéa unique selon le Conseil d'Etat) de l'article 30, il suffit de déléguer au règlement grand-ducal prévu le détail de la mise au point et le contenu de l'étude préparatoire.

L'article 32 règle la consultation du public dans les communes membres de la communauté urbaine au sujet de l'avant-projet de concept intégré. Si, à côté du public, la commission d'aménagement prévue à l'article 4 de la loi précitée du 19 juillet 2004 est également consultée, le Conseil d'Etat note que les conseils des communes membres ne sont à leur tour pas impliqués. S'il peut accepter qu'*a priori* la direction et la coordination de la procédure de consultation sont placées entre les mains du bureau de la communauté urbaine, il voit pourtant d'un œil critique la mise à l'écart des autorités communales qui, selon la démarche retenue, ne pourront articuler leur position qu'au sein du groupe de travail probablement composé de fonctionnaires plutôt que d'élus. Il insiste sur l'introduction d'une possibilité d'intervention des autorités des communes membres qui ne devra pas être moins contraignante que ce qui est prévu au paragraphe 3 pour la commission d'aménagement du ministère de l'Intérieur. Il conviendra dès lors d'insérer un nouveau paragraphe tenant compte de cette possibilité d'intervention. Par ailleurs, les paragraphes 6 et 7 devront être adaptés en conséquence.

Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat propose encore de lire comme suit la fin du paragraphe 1er: „... douze mois à compter de la décision de rejet du projet initial“.

En début de la deuxième phrase du paragraphe 2, il convient d'écrire: „Dans sa lettre de transmission, ...“. Par ailleurs, dans l'intérêt du public à consulter, il y serait indiqué que l'affichage et la publication dans la presse du dépôt du dossier se fassent à quelques jours avant ce dépôt.

Au paragraphe 3, le terme „commission d'aménagement“ est à écrire avec une lettre initiale minuscule et il est inutile de reproduire l'intégralité de l'intitulé de la loi du 19 juillet 2004 déjà mentionnée à l'article 30. La référence se limitera par conséquent au libellé suivant: „... à l'article 4 de la loi précitée du 19 juillet 2004“.

Au paragraphe 4, il échet de remplacer les mots „du territoire“ par „de la communauté urbaine“.

Les mots „du présent article“ figurant *in fine* du paragraphe 5 peuvent être supprimés.

Quant aux modifications des paragraphes 6 et 7, le Conseil d'Etat renvoie à son observation ci-avant concernant la consultation des conseils des communes membres de la communauté urbaine.

Concernant le paragraphe 3 de l'article 33, le Conseil d'Etat se demande s'il ne suffirait pas de disposer que les modifications du concept intégré s'imposent au même titre aux plans d'aménagement communaux que le concept intégré même. Il suffirait dès lors d'écrire:

„(3) Les modifications du concept intégré interviennent dans les conditions et selon les modalités prévues pour l'établissement initial du concept.“

L'article 34 comporte des dérogations aux dispositions du chapitre 3, qui règle dans le cadre du Titre 3 de la loi précitée du 19 juillet 2004 relatif aux plans d'aménagement général la procédure d'adoption de ces plans. Le Conseil d'Etat ignore dans quelle mesure cette démarche garde sa valeur aux yeux des auteurs du projet de loi à partir du moment où un autre projet de loi dont il se trouve saisi (doc. parl. No 6023) prévoit de modifier l'ensemble des articles qui font partie de ce chapitre.

Par ailleurs, il comprend la démarche des auteurs comme entendant introduire, dans l'hypothèse particulière où un plan d'aménagement général est élaboré par une commune qui est membre d'une communauté urbaine et qui est à ce titre tenue par le concept intégré de développement communautaire, une procédure allégée d'adoption du plan d'aménagement général. Le Conseil d'Etat rappelle qu'à son avis deux approches sont concevables selon les développements ci-avant au sujet des articles 30 et suivants. Ou bien un seul plan d'aménagement général sera élaboré par la communauté urbaine qui

sera valable pour l'ensemble de son territoire. A ce moment, les règles d'élaboration du plan resteront les mêmes, la responsabilité de la procédure d'élaboration étant simplement transférée des communes membres à l'entité intercommunale. Ou bien le concept intégré se limitera aux zones mentionnées au paragraphe 3 de l'article 30 et il s'imposera dès lors aux plans d'aménagement des communes membres au même titre que les instruments légaux étatiques prévus par la loi précitée du 21 mai 1999. A ce moment, il n'y a aucune raison pour alléger les conditions de consultation de la population ou pour assurer la concertation avec l'autorité de tutelle. Dans les deux hypothèses, l'article 34 n'a pas de raison d'être, et le Conseil d'Etat en propose la suppression au profit d'une des deux solutions proposées, dont la seconde a sa préférence.

Dans la mesure où il sera suivi quant à sa proposition relative à l'article 33, paragraphe 2, l'article 35 s'avère une simple répétition des principes y arrêtés et pourra par conséquent être supprimé.

Quant à l'insertion du Titre 8 du projet de loi sous examen, dans la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, conformément à l'approche générale qu'il a préconisée, le Conseil d'Etat propose d'en faire un titre à part à insérer sous un numéro „bis“ immédiatement avant le Titre VII relatif aux dispositions transitoires et abrogatoires. Il conviendra de même de numéroter les articles formant l'objet de ce titre additionnel dans la série ...bis, ...ter, ...quater, ...

#### *Article 36 (3 selon le Conseil d'Etat)*

L'article 3 de la loi précitée du 23 février 2001 prévoit la possibilité pour les communes et les syndicats de communes de devenir membres d'entités de droit étranger dans l'intérêt de la réalisation de projets de coopération transfrontalière à l'échelon local ou régional. Inversement des communes ou groupements intercommunaux étrangers peuvent faire partie d'un syndicat de communes luxembourgeois. Entre-temps le règlement (CE) No 1082/2006 et la loi du 19 mai 2009 règlent en outre les modalités de constitution et de fonctionnement des groupements européens de coopération transfrontalière (GECT).

L'article 36 du projet de loi prévoit cette possibilité d'association aussi pour les communautés urbaines qui peuvent „dans les limites de leurs compétences“ participer aux organismes publics étrangers identifiés dans la loi de 2001, la participation à des GECT étant explicitement prévue. Par contre, la possibilité pour des collectivités territoriales étrangères à une communauté urbaine luxembourgeoise n'est pas mentionnée.

Dans la mesure où les auteurs du projet de loi entendent mettre à jour en la matière le libellé de la loi de 2001, le Conseil d'Etat propose, dans la lignée de l'approche qu'il a préconisée ci-avant, de revoir les dispositions de l'article 3 de cette loi pour tenir compte tant de la situation particulière des communautés urbaines que de la volonté de faire explicitement référence aux GECT. La disposition légale à prévoir se lira dès lors comme suit:

„**Art. 3.** L'article 3 de la loi précitée du 23 février 2001 est remplacé par le texte suivant:

„**Art. 3.** Dans les limites de leurs compétences et selon les procédures prévues par la présente loi, les communes et les syndicats de communes peuvent être autorisés à participer à des groupements européens de coopération transfrontalière et, dans les conditions fixées par les conventions internationales, à d'autres organismes publics étrangers dotés de la personnalité juridique.

Des communes et des regroupements de communes étrangers peuvent, si leur droit national le permet, s'associer avec des communes luxembourgeoises dans des syndicats de communes, autres que les communautés urbaines.“ “

#### *Articles 37 et 38*

Ces articles sont regroupés sous un Titre 10 du projet de loi, intitulé „Durée et dissolution“.

Les deux articles prévoient respectivement de façon laconique que la communauté urbaine est constituée pour une durée indéterminée et qu'elle peut être dissoute par arrêté grand-ducal qui est pris sur avis du Conseil d'Etat et qui règle les modalités de la liquidation de la communauté.

Les articles 24 et suivants de la loi de 2001 traitent des mêmes matières pour les autres syndicats de communes.

Les deux approches divergent sur trois points majeurs. Contrairement aux communautés urbaines, les autres syndicats de communes sont constitués pour une durée qui peut être limitée (avec la possi-

bilité de reconduction à l'échéance du terme) ou indéterminée. Le syndicat de communes ordinaire peut être dissous de la propre initiative de la majorité des communes membres ou d'office par l'autorité de tutelle (sur avis du Conseil d'Etat), la dissolution formelle étant prononcée dans les deux cas par arrêté grand-ducal. Dans le cas des communautés urbaines, seule une dissolution d'office est possible qui intervient par voie d'arrêté grand-ducal pris sur avis du Conseil d'Etat. Enfin, une commune membre n'est pas autorisée à se retirer d'une communauté urbaine, alors qu'elle peut le faire lorsqu'elle est membre d'un autre syndicat de communes.

Comme il l'a déjà soulevé dans le cadre des considérations générales, le Conseil d'Etat donne la préférence à une démarche plus flexible n'écartant pas *a priori* le droit d'une commune membre de se retirer d'une communauté urbaine tout en notant que, dans cette hypothèse, le critère géographique de définition relatif au territoire „[se présentant] d'un seul tenant et sans enclave“ est susceptible d'être mis en cause. Il estime que l'impossibilité pour une commune membre de quitter une communauté urbaine, à moins de provoquer les préalables d'une dissolution de l'ensemble, peut dissuader une commune d'y adhérer. Par ailleurs, le départ volontaire d'une commune en cas de problèmes graves et persistants en relation avec son „*affectio societatis*“ pourra, le cas échéant, s'avérer le moindre mal.

Tout en laissant au législateur l'appréciation du suivi relative à cette dernière question, le Conseil d'Etat préconise l'insertion du contenu des articles 37 et 38 dans la loi de 2001 où il aura sa place parmi les dispositions des articles 24 à 26.

Une flexibilité analogue lui semble de mise quant aux conditions de dissolution d'une communauté urbaine qui, à son avis, doit être possible aussi bien sur décision des communes membres que sur initiative de l'autorité de tutelle.

En vue de ce faire, il propose de revoir le libellé des articles 24 à 26 de la loi de 2001:

„**Art. ...** Les articles 24 à 26 de la loi précitée du 23 février 2001 sont remplacés par le texte suivant:

„**Art. 24.** Le syndicat de communes est formé soit pour une durée indéterminée, soit pour une durée déterminée par les statuts du syndicat qui font partie intégrante de l'arrêté d'institution.

A l'expiration du terme et à moins de dispositions contraires prévues par les statuts, le syndicat formé à durée déterminée est prorogé par tacite reconduction pour un terme identique à celui initialement fixé. Toutefois, chaque commune membre a la faculté de ne pas s'engager au-delà du terme fixé. Dans ce cas, le conseil communal de la commune concernée exprime sa volonté de mettre un terme à son engagement dans une délibération qu'il fait parvenir au président du syndicat au moins six mois avant l'échéance du terme. Il appartient alors aux communes membres qui souhaitent une prorogation du syndicat de procéder à un changement des statuts conformément à l'article 5 de la présente loi et ceci dans les trois mois qui suivent le terme initialement fixé.

Toutefois, la communauté urbaine est toujours formée pour une durée indéterminée.

**Art. 25.** Une commune peut se retirer du syndicat avec le consentement des deux tiers des autres communes membres. Celles-ci fixent, en accord avec le conseil communal intéressé, les conditions auxquelles s'opère le retrait. Les délibérations afférentes des conseils communaux sont soumises à l'approbation du Grand-Duc.

**Art. 26.** (1) Le syndicat de communes est dissous par arrêté grand-ducal, soit sur proposition du comité du syndicat et avec le consentement de tous les conseils communaux intéressés, soit sur la demande motivée de la majorité desdits conseils. Il peut être dissous d'office par un arrêté grand-ducal, le Conseil d'Etat entendu en son avis.

(2) L'arrêté de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation du syndicat.

A moins que les statuts n'en disposent autrement, la dissolution d'un syndicat est opérée selon les règles ci-après:

En cas de dissolution avant terme ou de non-prorogation, la ou les communes ou l'entité juridique appelée à exercer l'activité précédemment confiée au syndicat de communes est tenue de reprendre, à dire d'experts, les installations ou établissements du syndicat. Les biens

reviennent cependant gratuitement à la commune ou aux communes dans la mesure où ils ont été financés par celle ou celles-ci. L'affectation des installations et établissements à usage commun ainsi que les charges y afférentes doivent faire l'objet d'un accord entre les parties. La commune qui se retire à l'échéance du terme lorsque le syndicat de communes décide de se proroger a le droit de recevoir sa part dans le syndicat telle que celle-ci résultera du bilan de l'exercice social au cours duquel le retrait devient effectif dans l'hypothèse où le syndicat recourt à la comptabilité commerciale; à défaut de bilan, la valeur de la part en question est évaluée à dire d'experts.

La reprise de l'activité du syndicat de communes par la ou les communes ou par une autre entité juridique ne prend cours qu'à partir du moment où tous les montants dus au syndicat de communes ont été effectivement payés à ce dernier. L'activité continue entre-temps à être exercée par celui-ci, étant donné qu'il est réputé exister pour sa liquidation.

Toutes les pièces qui émanent d'un syndicat de communes dissous mentionneront qu'il est en liquidation.

Les éventuels conflits qui surgiraient lors de la dissolution du syndicat seront portés devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond.“ “

#### *Articles 39 et 40*

Dans la mesure où la communauté urbaine est constituée comme syndicat de communes répondant en sus à certaines exigences particulières, la modification des articles 173*bis* et 173*ter* de la loi communale est superfétatoire.

Le Conseil d'Etat propose dès lors d'omettre les articles sous examen.

#### *Article 41*

Lors de l'examen de l'article 11, le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de critiquer l'approche des auteurs qui introduisent à l'avantage des administrateurs de la communauté urbaine un congé politique qui ne bénéficie pas aux responsables des autres syndicats de communes. Par ailleurs, il y a lieu de traiter les questions relatives au congé politique dans la loi communale plutôt que d'éparpiller les dispositions afférentes sur différents textes légaux.

Alors qu'il entend laisser à l'appréciation du législateur les suites qui seront finalement réservées aux propositions qui précèdent, le Conseil d'Etat renonce à une proposition de texte, mais tient à rappeler sa mise en garde au sujet de l'obligation de veiller en la matière à une application conforme du principe de l'égalité devant la loi.

Sur le plan rédactionnel, il y a encore lieu de citer correctement „la loi électorale modifiée du ...“.

#### *Article 42*

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 23 février 2010.

*Pour le Secrétaire général,  
L'Attaché premier en rang,  
Yves MARCHI*

*Le Président,  
Georges SCHROEDER*

Service Central des Imprimés de l'Etat

5990/03



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Le Premier ministre

**Le Premier ministre,**

*Vu les articles 76 et 95, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution ;*

*Vu l'article 10 du Règlement interne du Gouvernement ;*

*Vu l'article 58, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Règlement de la Chambre des Députés ;*

*Vu l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi modifiée du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État ;*

*Considérant la décision du Gouvernement en conseil du 31 janvier 2025 approuvant sur proposition du Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire la demande de retrait du rôle des affaires du projet de loi ci-après ;*

**Arrête :**

**Art. 1<sup>er</sup>.** *Le Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire est autorisé à demander au nom du Gouvernement à la Chambre des Députés et au Conseil d'État le retrait du rôle des affaires du projet de loi portant création des communautés urbaines.*

**Art. 2.** *La Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement est chargée, pour le compte du Premier ministre et du Ministre du Logement et de l'Aménagement du territoire de l'exécution du présent arrêté.*

Luxembourg, le 5 mars 2025

Le Premier ministre

Luc Frieden

Le Ministre du Logement et de  
l'Aménagement du territoire

Claude Meisch