

N° 5990²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

P R O J E T D E L O I**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 5990¹*).

*

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 mononucéaire 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 émietée. 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 quelque vingt à cent mille habitants.

A en juger par un rapport de la Cour des comptes française¹, 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“² (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 professionnelle³ 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 défailante 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 intercommunales⁴ 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 Sohnle⁵ 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.

⁵ 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*¹), 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 4138³, 4139² et 3655²) 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 1993⁶, 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;

⁶ 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 constitutionnelle⁷, 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

⁷ 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'avérera 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*⁸) 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 avantage 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.⁸

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 4138³, 4139² et 3655²).

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.

⁸ 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“⁹ 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“¹⁰.

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 5830⁸), 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

⁹ cf. rapport précité, p. 114.

¹⁰ *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 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 numérotter 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*

