

N° 5994²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**portant fusion des communes de Clervaux,
de Heinerscheid et de Munshausen**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

(28.4.2009)

La Commission se compose de: M. Marco SCHANK, Président-Rapporteur; MM. Fernand DIEDERICH, Fernand ETGEN, Mme Fabienne GAUL, MM. Gaston GIBERYEN, Camille GIRA, Paul HELMINGER, Jean-Pierre KLEIN, Mme Lydia MUTSCH, MM. Gilles ROTH et Fred SUNNEN, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire le 17 février 2009.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 21 avril 2009.

En date du 22 avril 2009, le texte du projet de loi a été présenté aux membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire. Au cours de cette même réunion, la Commission a procédé à l'examen de l'avis du Conseil d'Etat et désigné Monsieur Marco Schank comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le présent rapport a été adopté le 28 avril 2009.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous rubrique détermine les modalités de la fusion des communes de Clervaux, Heinerscheid et Munshausen en une nouvelle commune de Clervaux, conformément à l'article 2 de la Constitution et à l'article 2 de la loi communale.

1. Historique

La fusion prévue par le projet sous rubrique est le fruit d'une collaboration des trois communes qui perdure depuis de longues années.

Déjà en 1990, les communes de Clervaux, de Heinerscheid et de Munshausen ont créé un syndicat intercommunal pour la construction, l'entretien et le fonctionnement d'une école régionale avec centre sportif à Reuler. Forts de l'expérience positive acquise par la collaboration des trois communes dans ce syndicat, les élus ont exprimé leur volonté de coopérer plus étroitement devant le Ministre de l'Intérieur en 2002.

Dans la suite des liens encore plus étroits se sont noués entre les trois communes de sorte que leurs collèges des bourgmestre et échevins ont manifesté leur intention de fusionner par une lettre collective adressée le 4 mai 2006 au Ministre de l'Intérieur.

Suite à une réunion de travail au ministère de l'Intérieur, les trois conseils communaux ont établi un programme d'investissements à réaliser dans le cadre de la fusion.

Les autorités communales de Clervaux, de Heinerscheid et de Munshausen ont élaboré un document de présentation du projet de fusion qui fut communiqué aux habitants avant la réunion d'information publique sur le projet de fusion, qui eut lieu à Clervaux le 25 septembre 2008. Le Ministre de l'Intérieur a participé à cette réunion pour expliquer les avantages d'une fusion et confirmer l'appui du Gouvernement.

Conformément à l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ratifiée par la loi du 18 mars 1987, qui prévoit que „pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet“, les conseils communaux de Clervaux, de Heinerscheid et de Munshausen ont organisé le 12 octobre 2008 un référendum pour permettre à la population de se prononcer sur une fusion des trois communes. Le résultat de ce référendum était positif et les autorités communales des trois communes ont continué les travaux préparatoires de la fusion.

Se basant sur le résultat favorable du référendum, les conseils communaux des communes de Clervaux, de Heinerscheid et de Munshausen se sont prononcés à titre définitif en faveur de la fusion des trois collectivités locales et ont donné subséquemment leur accord à une convention à passer avec l'Etat en vue de la fusion par leurs délibérations concordantes respectives des 28 novembre 2008 et 11 et 15 décembre 2008. La convention relative à la fusion fut par la suite signée par les membres concernés du Gouvernement en date du 16 janvier 2009.

2. Les effets de la fusion

Le projet de loi précise le montant de la contribution financière de l'Etat, définit les projets d'infrastructure à réaliser prioritairement, règle la situation des offices sociaux, détermine la composition du collège échevinal et du conseil communal pendant une période transitoire allant jusqu'à 2023 et comporte des dispositions concernant les droits du personnel communal.

En ce qui concerne la composition des organes communaux, le collège des bourgmestre et échevins de la nouvelle commune comprendra, après les élections communales du 9 octobre 2011, un bourgmestre et trois échevins.

La fusion est censée devenir effective à la fin de l'année 2011 selon le moment de l'entrée en fonction du nouveau conseil communal, sinon le 1er janvier 2012 au plus tard.

Le nombre des échevins sera ramené à deux après le renouvellement intégral des conseils communaux de 2023. Le conseil communal de la nouvelle commune se composera de treize conseillers. Le nombre de conseillers sera mis en concordance avec le nombre de conseillers prévu par la loi électorale lors du renouvellement intégral des conseils communaux de 2023.

A l'instar des subventions étatiques payées à l'occasion des fusions qui se sont faites dans le passé, le projet de loi fixe ensuite la subvention étatique à 2.500 euros par habitant. Le montant sera liquidé par tranches au cours d'une période de 10 ans à partir du 1er janvier 2012 à charge du Fonds pour la réforme communale.

Le projet de loi énumère finalement les projets d'infrastructure qui devront être financés prioritairement avec l'aide étatique. Il s'agit des projets suivants:

- construction d'une maison relais pour enfants près du centre scolaire intercommunal;
- construction d'un nouveau hall pour le service technique communal;
- amélioration des infrastructures d'approvisionnement en eau potable;
- remise en état des stations d'épuration de Urspelt, Weicherdange, Mecher, Roder et Clervaux;
- création d'une infrastructure de loisirs;
- création d'une zone d'activités économiques à caractère régional.

3. La fusion dans le cadre de la réorganisation territoriale

„En ce qui concerne la réorganisation territoriale et administrative proprement dite, le concept gouvernemental défend l'idée que la coopération intercommunale ne devra à l'avenir pas seulement

*être conçue comme une fin en soi, mais aussi comme le moyen de rapprocher les communes vers la forme de coopération la plus intégrée qu'est la fusion de communes.*¹

La Commission spéciale „Réorganisation territoriale du Luxembourg“ s'est exprimée dans son rapport du 19 juin 2008 clairement en faveur d'un renforcement de la coopération communale et souligne qu'elle soutient les fusions entre communes réalisées sur une base volontaire.

La fusion des communes de Clervaux, de Heinerscheid et de Munshausen est l'exemple parfait d'une telle fusion volontaire, comme l'initiative est venue des conseils communaux des communes intéressées et la population a été consultée par voie de référendum.

La Commission spéciale a également souligné dans son rapport que les fusions de communes seront encouragées et encadrées par le Gouvernement afin que chaque commune puisse atteindre la masse critique nécessaire pour offrir à ses habitants des services administratifs, techniques et sociaux compétents et efficaces. „La fusion de communes est la forme la plus accomplie de la collaboration entre deux ou plusieurs communes. L'idée du concept gouvernemental est que toute fusion doit se produire plus ou moins naturellement sans être imposée. Il faut dès lors mettre en place, à côté des encouragements financiers, des conditions psychologiques et juridiques créant un cadre propice aux fusions.“²

C'est dans cet ordre d'idées que Monsieur le Ministre de l'Intérieur a effectué entre fin janvier et début mars 2009 une tournée d'information et de sensibilisation auprès des communes luxembourgeoises en compagnie du président du Syndicat des Villes et des Communes Luxembourgeoises. Cette initiative a eu pour objectif de discuter avec l'ensemble des élus locaux luxembourgeois des grands traits de la réforme territoriale du Luxembourg et de leur exposer la cartographie retenue ainsi que les plus-values des mesures envisagées. D'une manière générale, les élus locaux consultés ont témoigné d'une grande réceptivité face aux propositions présentées. Des négociations en vue de futures fusions ont d'ailleurs été engagées depuis lors.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Le Conseil d'Etat a constaté, dans son avis du 21 avril, que, dans ses grandes lignes, le projet de loi sous rubrique se recoupe avec des projets analogues ayant porté fusion de plusieurs communes dans le nord et l'est du pays et au sujet desquels le Conseil d'Etat s'était prononcé favorablement. Le Conseil d'Etat marque donc aussi son accord avec le présent projet.

La Commission parlementaire a analysé le projet de loi ainsi que l'avis de la Haute Corporation lors de sa réunion du 22 avril. La Commission reconnaît l'utilité de la fusion des trois communes et donne son accord au projet sous revue.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Pour le commentaire des articles il est renvoyé au projet de loi tel qu'il a été déposé.

*

Sous réserve de ce qui précède, la Commission des Affaires intérieures et de l'Aménagement du Territoire recommande à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 5994 dans la teneur qui suit:

*

1 Rapport de la Commission spéciale „Réorganisation territoriale du Luxembourg“, page 17.

2 Idem, page 18.

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION**PROJET DE LOI****portant fusion des communes de Clervaux,
de Heinerscheid et de Munshausen**

Art. 1er. Les communes de Clervaux, de Heinerscheid et de Munshausen sont fusionnées en une nouvelle commune dénommée „Commune de Clervaux“.

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

Art. 3. Le collège des bourgmestre et échevins de la nouvelle commune comprend un bourgmestre et trois échevins. Le nombre des échevins sera ramené à deux après le renouvellement intégral des conseils communaux de 2023.

Art. 4. (1) Le conseil communal de la nouvelle commune se compose de treize conseillers. Le nombre de conseillers sera mis en concordance avec le nombre de conseillers prévu par la loi électorale lors du renouvellement intégral des conseils communaux de 2023.

(2) Le premier conseil de la commune de Clervaux sera élu lors des élections communales ordinaires qui auront lieu le 9 octobre 2011 conformément aux dispositions de l'article 13 ci-après.

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

Art. 6. (1) Les fonctionnaires, employés communaux, employés privés et ouvriers des communes de Clervaux, de Heinerscheid et de Munshausen ainsi que les ouvriers du syndicat intercommunal pour la construction, l'entretien et le fonctionnement d'une école régionale avec centre sportif à Reuler sont pris en charge par la nouvelle commune.

(2) Ils continuent d'être soumis aux dispositions de leurs statuts et contrats et d'être rémunérés dans les mêmes conditions que s'ils étaient dans leur commune ou dans leur syndicat d'origine. Ils conservent dans la nouvelle commune leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient et notamment les mêmes possibilités d'avancement, d'échelons et de grades, de durée de carrière ainsi que les mêmes modalités de rémunération que dans leur commune ou dans leur syndicat d'origine.

Art. 7. La nouvelle commune succède à tous les biens, droits, charges et obligations des communes fusionnées et du syndicat intercommunal pour la construction, l'entretien et le fonctionnement d'une école régionale avec centre sportif à Reuler. Ce syndicat sera dissous conformément aux dispositions de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes.

Art. 8. (1) Les offices sociaux des communes fusionnées sont dissous au jour de l'installation de l'office social de la nouvelle commune.

(2) Le nouvel office social succède à tous les biens, droits, charges et obligations des offices dissous.

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

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

- la construction d'une maison relais pour enfants près du centre scolaire intercommunal;
- la construction d'un nouveau hall pour le service technique communal;
- l'amélioration des infrastructures d'approvisionnement en eau potable;

- la remise en état, respectivement la construction des stations d'épuration de Urspelt, Weicherdange, Mecher, Roder et Clervaux;
- la création d'une infrastructure de loisirs à couvert;
- la création d'une zone d'activités économiques à caractère régional.

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

(4) Cette aide spéciale s'ajoute aux aides qui sont normalement accordées par l'Etat pour des projets similaires, susceptibles d'être subventionnés sur la base de réglementations concernant les subventions aux communes.

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

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

Art. 12. Sans préjudice des dispositions qui figurent aux articles 3 et 4, la présente loi entre en vigueur dès l'entrée en fonction du conseil communal de la nouvelle commune suivant les modalités prévues à l'article 14 de la présente loi et au plus tard le 1er janvier 2012.

Dispositions transitoires

Art. 13. (1) Pendant une période transitoire qui s'étendra sur la période correspondant à deux mandats du conseil communal et se terminera à l'occasion des élections communales ordinaires de 2023, la commune de Clervaux sera composée de trois sections électorales, à savoir la section de Clervaux formée par le territoire de l'ancienne commune de Clervaux, la section de Heinerscheid formée par le territoire de l'ancienne commune de Heinerscheid et la section de Munshausen formée par le territoire de l'ancienne commune de Munshausen. La section de Clervaux sera représentée au conseil communal par cinq conseillers, les sections de Heinerscheid et de Munshausen chacune par quatre conseillers. A partir des élections communales ordinaires de 2023 les trois sections sont réunies en une seule section électorale.

(2) Pendant la période transitoire visée au paragraphe (1), l'élection du conseil communal de la commune de Clervaux sera organisée suivant le système de la majorité relative conformément aux dispositions de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, sous réserve des règles qui suivent.

1. Pour les besoins de la cause les termes „transfert du domicile d'un membre du conseil communal hors du territoire de la commune“ qui figurent au 1er alinéa de l'article 189 sont remplacés par les termes „transfert du domicile d'un membre du conseil communal hors du territoire de la section de commune“.
2. La condition de résidence de six mois fixée par l'article 192 pour être éligible est remplie en l'occurrence par les personnes qui ont leur résidence habituelle depuis six mois respectivement dans les sections de Clervaux, de Heinerscheid ou de Munshausen, telles que ces sections sont définies au point (1) ci-dessus.
3. Par dérogation au deuxième alinéa de l'article 207, le bulletin de vote classe séparément et par ordre alphabétique les candidats présentés pour chaque section de commune et indique le nombre des conseillers à élire pour chaque section.
4. A l'article 221, le terme „la commune“ englobe en l'occurrence les sections de Clervaux, de Heinerscheid et de Munshausen.

5. L'article 222 est remplacé pour les besoins de la cause par le texte suivant: „L'attribution des sièges est opérée séparément pour chaque section de commune. Les candidats sont élus suivant les voix obtenues jusqu'à ce que tous les sièges à pourvoir dans chaque section soient occupés.“
6. L'article 223 s'applique séparément à chaque section de commune.

(3) Par une délibération soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur, le conseil communal de la nouvelle commune de Clervaux pourra décider de ramener la durée de la période transitoire à un seul mandat du conseil communal.

(4) L'élection du premier conseil communal de Clervaux sera organisée dans les communes de Clervaux, de Heinerscheid et de Munshausen le 9 octobre 2011 conformément aux dispositions de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, sous réserve des règles qui suivent

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

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

(2) Les membres des conseils communaux de Clervaux, de Heinerscheid et de Munshausen cessent leurs activités dès l'entrée en fonction du conseil communal de Clervaux. Le conseil communal de Clervaux, issu des élections du 9 octobre 2011, reprendra dès son entrée en fonction les activités des anciens conseils communaux de Clervaux, de Heinerscheid et de Munshausen.

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

(2) Les deux premiers postes de secrétaire qui deviendront vacants pour quelque raison que ce soit, seront attribués à une autre carrière du secteur communal par une décision du conseil communal soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

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

Art. 17. L'élection et l'installation des membres de l'office social de la nouvelle commune ont lieu avant le 1er juillet 2012 conformément aux modalités prévues par la loi.

Luxembourg, le 28 avril 2009

Le Président-Rapporteur,
Marco SCHANK

