

GUIDE DE PROCEDURES ET BONNES PRATIQUES

pour des fusions communales réussies
amenant un surplus d'efficacité et d'autonomie



GUIDE **DE PROCEDURES** **ET BONNES PRATIQUES**

pour des fusions communales réussies
amenant un surplus d'efficacité et d'autonomie

SOMMAIRE

Préface	5
INTRODUCTION	6
Remarque préliminaire.....	6
Pourquoi ce guide ?	6
Fusion ou coopération renforcée ?.....	7
Pourquoi fusionner ?	7
LES ACTEURS-CLÉ D'UNE FUSION	10
Les élus communaux	10
Le personnel communal	10
Les citoyens.....	11
LA COMMUNICATION : TRANSPARENCE ET PRUDENCE	12
LA PROCÉDURE DE FUSION.....	13
Généralités	13
Le schéma sur la procédure de fusion	14
La mise au point d'un timing.....	15
La phase préliminaire.....	15
Initiative	15
Analyse préliminaire	16
Délibération du conseil communal sur la conduite de discussions exploratoires.....	17
Analyse commune des avantages et inconvénients d'une fusion	18
Délibération d'intention de fusionner	18
Définition de projets d'avenir communs et développement d'une identité commune.....	19
Les services et projets de la nouvelle commune	20
Le siège, le nom, les armoiries de la nouvelle commune	22
Les nouvelles autorités : nombre d'échevins et de conseillers communaux, système de vote	23
Elaboration du projet de convention de fusion	24
Délibération en vue de l'organisation d'un référendum	24

Communication avec les citoyens.....	24
Délibération concordante à propos de la fusion	25
Délibération concernant l'approbation du projet de loi portant fusion	26
La phase de mise en oeuvre.....	26
La nouvelle administration : réorganisation, potentialités et réalisation d'un organigramme	26
L'uniformisation des taxes, subsides et règlements communaux	27
La gestion des différents PAG	27
L'adaptation informatique	28
Les conséquences de la fusion sur les coopérations intercommunales existantes.....	28
Les activités culturelles, sportives et sociales	29
ANNEXES	30
1. Documents intéressants à consulter.....	30
2. Acteurs pouvant apporter leur soutien	30
La Cellule indépendante fusions communales (CIFC)	30
Composition de la CIFC :	30
Le Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région	31
Autres acteurs utiles	31
3. Eléments d'une loi portant fusion:	31
Contenu d'une loi portant fusion de deux ou plusieurs communes	31
4. Délibérations-type	34
4.1 Délibération sur la conduite de discussions exploratoires	34
4.2 Délibération en vue de l'organisation d'un référendum concernant le projet de fusion des communes X, Y, (Z).....	34
4.3 Délibération concernant l'approbation de la convention en vue de la fusion des communes X, Y (Z)	35
4.4 Délibération concordante à propos de la fusion des communes X, Y (Z)	36
4.5 Délibération concernant l'approbation du projet de loi portant fusion des communes X, Y (Z)	36

Préface

En septembre 2011, lors d'une première conférence de presse-bilan sur la réforme territoriale, j'ai exprimé l'intention et le besoin de créer une « *task force* », ayant comme objectif d'une part de sensibiliser, d'informer et d'accompagner les communes dans la procédure de fusion (« *coaching* » sur demande) et de leur donner aussi la mission de rédiger un « *Guide de bonnes pratiques* » destiné à toutes les communes, d'autre part de dresser un bilan de la réorganisation territoriale pour le premier trimestre de l'année 2014.

Dix-huit mois plus tard, je suis heureux et fier de pouvoir présenter ce document rédigé par la Cellule Indépendante Fusions Communales (CIFC) qui s'est basée sur maints témoignages et expériences recueillis lors de ses visites auprès des communes fusionnées, en phase de fusion ou alors désireuses de fusionner.

Ce Guide a pour objectif de donner des repères très concrets aux élu(e)s communaux et ainsi, d'encourager les communes à devenir plus autonomes et plus performantes dans le cadre des fusions communales.

Cette approche du « bottom-up », à l'écoute des communes, a permis aux membres de la CIFC d'avoir des entretiens très constructifs, francs et fort intéressants.

Je tiens à remercier toutes celles et tous ceux, responsables politiques et fonctionnaires, qui ont contribué à rassembler les bonnes pratiques et expériences relatées dans ce guide.

Aussi voudrais-je féliciter les membres de la CIFC pour leur engagement et leur enthousiasme dans l'élaboration de cet outil pratique qui, je l'espère, trouvera un accueil favorable auprès de nos responsables communaux et les accompagnera de manière utile dans leur démarche future.

Jean-Marie Halsdorf

Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région

INTRODUCTION

Remarque préliminaire...

...quant au genre utilisé:

Nous nous limiterons dans ce guide à l'emploi de la forme masculine pour parler des élus, échevins, citoyens etc. pour des raisons de facilité de lecture. Il est évidemment entendu que ces termes incluent également les élues, échevines, citoyennes etc. .

Pourquoi ce guide ?

Ce guide a pour objectif d'aider les responsables communaux de façon très concrète dans leurs discussions et démarches en vue d'une éventuelle fusion de leur commune.

Il veut informer, guider, accompagner, inciter, sans toutefois donner de recette toute faite pour aboutir au succès. Chaque commune doit en effet trouver son propre chemin et des méthodes qui lui conviennent pour atteindre le but qu'elle s'est fixée. Il est à considérer comme un menu proposant plusieurs options dans lequel les responsables communaux choisissent les éléments qui paraissent les mieux adaptés à leur contexte particulier.

Les procédures et bonnes pratiques décrites ci-après se basent sur les retours d'expériences de communes fusionnées au Luxembourg. L'idée est de faire bénéficier d'autres communes des astuces et bonnes pratiques recueillies, mais aussi de les rendre attentives aux difficultés à anticiper et aux erreurs à éviter lors d'une telle démarche.

La Cellule indépendante Fusions Communales (CIFIC) tient à remercier les élus et le personnel des communes, contactés en amont de la rédaction du guide, pour la franchise avec laquelle ils ont accepté de partager leurs expériences afin que des leçons puissent en être tirées pour d'autres communes désireuses d'emprunter le chemin de la fusion.

Fusion ou coopération renforcée ?

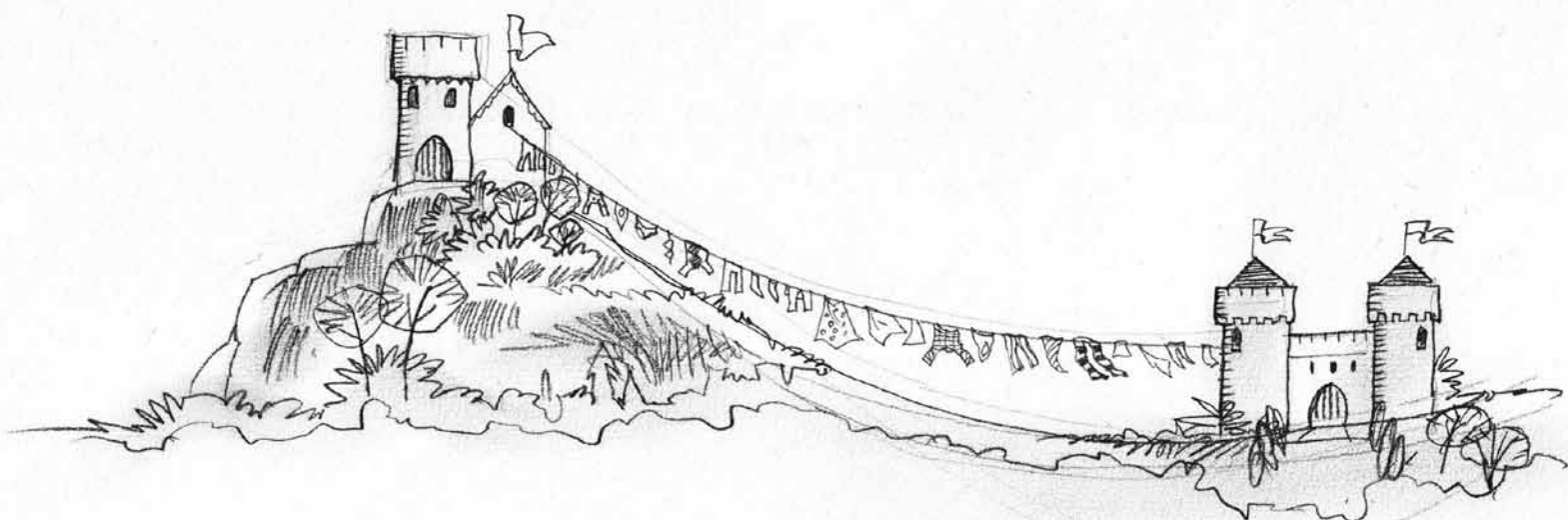
Pour des raisons de lisibilité du texte, la CIFIC a opté dans ce guide pour l'utilisation exclusive du terme « fusion » de communes pour désigner l'intensification des relations entre plusieurs communes aboutissant au final à la création d'une nouvelle entité territoriale.

Certaines communes préfèrent toutefois l'emploi du terme de « coopération renforcée » pour caractériser la relation avec leur(s) partenaire(s) pendant la période précédant la déclaration d'intention de fusionner. Cette approche particulièrement prudente est adoptée lorsqu'il n'y a pas encore de certitude absolue quant à l'opportunité d'une fusion. Le poids des mots n'étant pas à sous-estimer dans ce type de situations, le recours à cette terminologie peut effectivement s'avérer plus approprié dans certains cas.

Pourquoi fusionner ?

Lors des nombreuses visites que la CIFIC a effectuées au cours des derniers mois dans des communes de petite taille, une question posée par les élus locaux de façon récurrente a été celle de la valeur ajoutée d'une fusion (« Wat bréngt eis eng Fusioun ? Mir hunn dach alles ! »).

La question est effectivement pertinente. Au moment de la rédaction du présent document, si l'on fait abstraction de quelques exceptions ponctuelles, les petites communes arrivent à s'acquitter, seules, à travers des coopérations intercommunales ou, le cas échéant, avec des appuis externes, des missions de base qui leur sont attribuées par la loi. La conjoncture favorable aidant, les communes ont au cours des dernières années pu réaliser de nombreux projets et développer une panoplie de services pour leurs citoyens. Que ce soit dans le domaine de l'aménagement communal, de l'enseignement fondamental, de l'encadrement périscolaire, de la gestion de l'eau ou de l'assainissement, il n'existe aujourd'hui pas de flagrantes déficiences au niveau des services locaux offerts aux citoyens des quatre coins du pays.



Cette situation est sans doute différente de celle que l'on retrouve dans d'autres pays européens, où les petites communes sont souvent dans des situations financières tellement précaires, qu'il ne reste aux élus plus aucune marge de manœuvre politique, la fusion devenant la seule piste empruntable pour assurer la survie de la commune. Ceci dit, alors qu'à l'étranger l'intercommunalité a plutôt conduit à une érosion des pouvoirs au niveau local, au Luxembourg, elle renforce ceux-ci et amène les communes à devenir plus indépendantes.

Que peut donc apporter une fusion à une commune au Luxembourg?

Les objectifs de fusionner tels que retenus e.a. dans le « Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative au GDL » de 2005, sont toujours actuels. Il s'agit de :

- renforcer l'autonomie communale ;
- offrir des services de haute qualité équivalents dans chaque commune du pays ;
- augmenter l'efficacité et la portée des missions accomplies : administrations plus étoffées et plus professionnelles pour l'aménagement du territoire, l'urbanisme, la mobilité, la protection de l'environnement, l'accueil d'enfants et de personnes âgées, la gestion financière, le tourisme, le développement économique durable, la mise à disposition d'infrastructures culturelles et sportives, l'emploi etc.;
- permettre la professionnalisation du mandat de bourgmestre ;
- réduire le nombre de délégués au sein des organes de syndicats, qui deviennent ainsi plus performants et efficaces ;
- éviter la « sous-traitance » de la gestion de certains projets intercommunaux à travers des syndicats et favoriser une gestion plus directe et transparente de la part des élus locaux ;
- améliorer le développement régional et national ;
- renforcer la démocratie et la transparence politiques locales (plus difficile de trouver des candidats pour les élections dans les petites communes : d'où, plus la commune est petite, plus les candidats sont élus d'office) ;
- obtenir des gains pour l'Etat et les communes en efficacité administrative et financière due à la réduction du nombre des communes – e.a. en matière du contrôle de légalité ;
- réaliser à moyen terme des économies d'échelle et créer des communes financièrement plus fortes et stables.

La CIFIC a également mené son enquête auprès des élus des communes fusionnées afin de savoir ce qu'a apporté très concrètement la fusion de leur commune.

De façon quasi unanime, les élus citent tout d'abord le *changement qualitatif au niveau du fonctionnement des services communaux* suite à l'élargissement des structures administratives et techniques. La fusion a ainsi permis à certaines communes de « jouer dans une autre ligue ». Alors que, dans les petites communes, le bourgmestre et les échevins sont souvent tenus de s'occuper eux-mêmes de problèmes techniques, l'existence de structures

administratives plus étoffées décharge les élus d'un bon nombre de tâches et leur permet de se consacrer davantage à des questions politiques et stratégiques.

Par ailleurs, de plus grandes équipes permettent la mise en place d'un système de remplacement lors d'absences ou de congés ainsi qu'un meilleur service au citoyen (p.ex. extension des heures d'ouverture des bureaux).

La réorganisation administrative a souvent été l'occasion pour *créer de nouveaux services, respectivement pour introduire une plus grande spécialisation des tâches* (relations publiques, dossiers environnementaux, urbanisme ...). Ces structures plus performantes représentent un bénéfice tangible tant pour les élus, que pour les citoyens des communes fusionnées. De plus, pour le personnel au sein des communes, la fusion permet une réorganisation interne qui permet à celui-ci de bénéficier d'échanges constructifs et d'éviter que l'un ou l'autre service et/ou projet ne pèse que sur une paire d'épaules : un véritable travail en équipe devient possible!

Avant la fusion, les communes n'avaient parfois tout simplement pas les moyens financiers pour offrir certains services à leurs habitants (p.ex : Flexibus), ce qui s'est pourtant avéré possible à partir du moment qu'elles faisaient partie d'une entité plus large (économies d'échelle).

Par ailleurs, le *versement du subside étatique* a aussi eu un impact non-négligeable sur les communes fusionnées. La nature de cet impact est difficile à qualifier et à quantifier à cet endroit, puisqu'il est directement lié aux projets pour lesquels le subside a été utilisé.

Une fusion peut aussi insuffler *un nouveau dynamisme aux commissions consultatives* (possibilité de gain de personnes motivées et compétentes) et à la *vie associative locale*. Certaines associations ont ainsi décidé de leur propre gré, de développer des coopérations avec des partenaires similaires ou complémentaires, voire ont carrément décidé de fusionner en même temps que leurs communes. En tout état de cause, la fusion a souvent été un moment déclencheur pour un questionnement du fonctionnement interne des associations, ce qui a pu conduire à une réorganisation ou une modernisation de leurs structures. Par ailleurs, autre effet positif : la population toute entière se sent (plus ou moins) concernée par le sujet de la fusion, ce qui constitue un facteur d'intégration pour les étrangers, amenant des gens d'horizons différents à discuter ensemble.

Finalement, une commune d'une certaine taille peut *se positionner autrement dans sa région* grâce à son identité plus forte. Perçue différemment par les voisins, son poids dans les structures ou coopérations intercommunales augmente, de même que sa marge de manœuvre dans les discussions avec l'Etat.



LES ACTEURS-CLÉ D'UNE FUSION

Les élus communaux

Une réflexion approfondie autour du principe d'une fusion est généralement déclenchée par *un ou plusieurs membres du collège des bourgmestre et échevins* dans un esprit neutre et ouvert. Il est, en effet, important que ces derniers ne soient pas accusés de faire de la politique politicienne ou d'obtenir des intérêts particuliers ou personnels de cette fusion. Dès lors, un discours ouvert, transparent et authentique de la part du collège des bourgmestres et échevins envers les conseillers communaux est primordial.

Tandis que le collège des bourgmestre et échevins joue un rôle d'impulsion et de coordination, le **conseil communal** pris dans son ensemble reste évidemment au cœur de toutes les décisions et doit être informé et consulté à toutes les étapes importantes. S'il est évident qu'une large adhésion des membres du conseil communal à l'idée d'une fusion est souhaitable, il convient de souligner qu'au départ, l'unanimité sur la question ne prévaut pas toujours au sein des communes susceptibles de fusionner. Une minorité d'opposants ou d'indécis au sein d'un conseil communal ne constitue donc pas forcément un obstacle insurmontable au succès d'une fusion.

Le personnel communal

Il convient d'impliquer le plus tôt possible le personnel administratif et technique dans la procédure. En effet, ce sont surtout ces personnes qui mettront en œuvre la fusion. Par ailleurs, les secrétaires, receveurs, techniciens, ouvriers-chefs ont une très bonne connaissance des spécificités de la commune. Dès lors, ne pas les associer à la démarche de fusion serait vraiment dommage et priverait les autorités communales d'une importante ressource.

Il importe également de connaître leurs positions par rapport à une éventuelle fusion et d'en tenir compte lors des étapes futures: approche positive, optimiste ? ou attitude plus critique, voire négative ? En tout état de cause, il est recommandé de chercher le dialogue avec les membres personnel, en particulier pour éliminer d'éventuelles angoisses par rapport à leur future situation professionnelle. En fonction des circonstances locales, différents formats de concertation sont envisageables: avec les chefs de service ? l'ensemble du personnel ? en sous-groupes ?

Dans de nombreuses communes de petite taille, le/la secrétaire est souvent l' « homme ou la femme-à-tout-faire », ce qui peut conduire à un épuisement physique et psychique voire au « burn-out » et ceci d'autant plus que les missions des communes ne cessent de croître!

Dans les communes fusionnées, par contre, la réorganisation des services administratifs et techniques a souvent permis d'insuffler une nouvelle dynamique et d'accroître la motivation du personnel. Découvrir un nouveau domaine d'activité, pouvoir se spécialiser davantage dans certaines tâches, travailler dans une (plus grande) équipe sont autant de changements pouvant mener à plus de satisfaction et d'épanouissement au travail.

Les citoyens

Un aspect-clé de toute procédure de fusion est l'implication des citoyens.

Comme les citoyens ne forment pas un groupe homogène, il est recommandé d'évaluer qui il convient d'associer à quel moment et de quelle manière au débat. Les faiseurs d'opinion sont souvent des citoyens déjà très impliqués dans la vie locale et les élus locaux sont bien avisés de leur accorder une attention particulière.

Voici une liste non-exhaustive de groupes-cibles pouvant être mis à contribution:

Les **membres des commissions consultatives communales**. Leur engagement dans les commissions témoignant de leur intérêt manifeste pour la vie locale, ces citoyens sont des partenaires de coopération privilégiés.

Les « **éminences grises** », personnalités locales dont la réputation parmi la population locale leur assure une certaine influence.

Les **associations** (clubs sportifs, sapeurs-pompiers, fanfares, associations culturelles...). Des liens forts, tissés au fil des années, existent souvent entre le monde associatif et les communes et il est important d'en tenir compte lors d'une démarche de fusion.

Les **citoyens de la commune**. A un moment ou un autre de la procédure, une information pertinente et un dialogue ouvert avec la population dans son ensemble est indispensable.

LA COMMUNICATION : TRANSPARENCE ET PRUDENCE

Une politique de communication efficace est une condition au succès d'une démarche de fusion. Elle fait partie intégrante de toutes les étapes de la procédure, telles qu'elles seront décrites dans la suite.

S'il s'avère souvent opportun de jouer la carte de la transparence pour ne pas donner l'impression que des tractations secrètes ont lieu à l'insu de l'une ou de l'autre partie (élus, personnel, citoyens), il faut néanmoins aussi savoir faire preuve de prudence et veiller à garder une certaine discrétion sur des sujets qui n'ont pas encore suffisamment mûri pour être débattus sur la place publique : trop de ragots risquent en effet de nuire à une procédure de fusion. Cependant, une fois que l'on décide de communiquer avec le citoyen sur la fusion, le message doit être clair et univoque.

Une attention particulière est à accorder au poids des mots: certains termes peuvent irriter, prêter à confusion ou donner lieu à des malentendus. Avant toute communication, une concertation entre les élus à propos du vocabulaire à employer est ainsi à recommander.

Dans cette matière, il existe cependant peu de règles universellement applicables. L'approche à adopter dépend des acteurs impliqués, de la qualité de leurs relations, des circonstances locales particulières, de l'histoire politique de la commune, de l'ambiance dans la population...

Un certain nombre d'instruments de communication utilisés par les communes ayant fusionné sont détaillés dans la suite. Utilisés isolément, ils ne sont cependant pas une garantie pour la réussite d'une démarche de fusion : leur efficacité dépend du bon dosage entre ouverture et précaution dans la manière dont les élus communiquent avec les différents acteurs.



LA PROCÉDURE DE FUSION

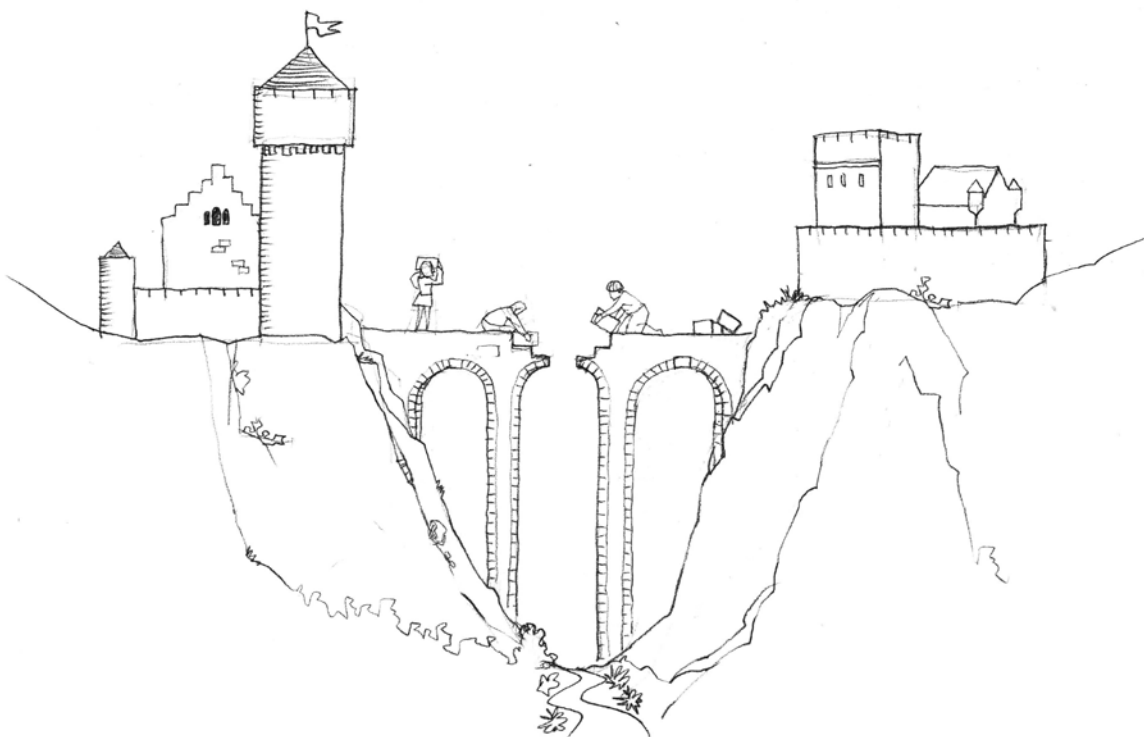
Généralités

Le déroulement de chaque procédure de fusion est unique dans la mesure où il reflète à chaque fois les circonstances locales. Il n'en reste pas moins que certaines étapes-clé sont parcourues, à un moment ou un autre, par toutes les communes qui se lancent dans cet exercice.

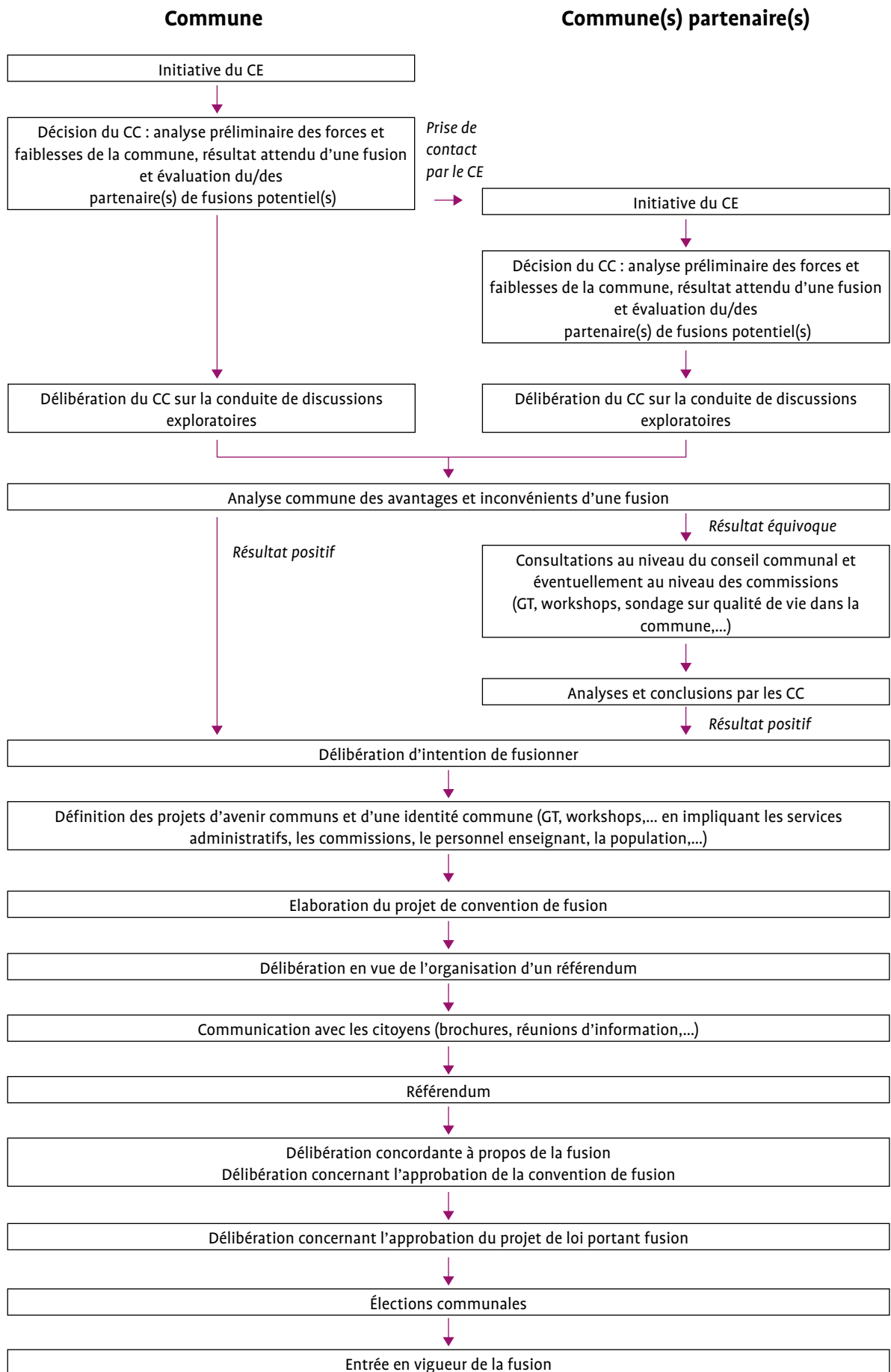
Le présent chapitre tente de détailler ces étapes-clé qui, prises ensemble, sont proposées à titre de procédure-type pour une fusion communale. A noter que l'importance relative de chacune d'entre elles varie d'une situation à l'autre : ce qui nécessite de longues négociations ici, peut ne pas donner lieu à discussion ailleurs.

La procédure-type se subdivise en deux parties distinctes:

- La phase préliminaire : les différentes étapes menant jusqu'à l'approbation du projet de loi portant fusion ;
- La phase de mise en œuvre : les aspects à régler et les démarches à entreprendre pour réussir l'intégration de deux ou plusieurs entités en une seule.



Le schéma sur la procédure de fusion



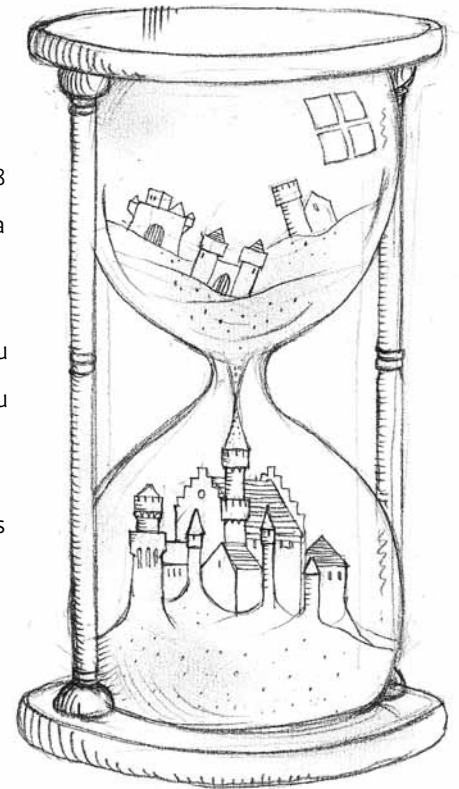
La mise au point d'un timing

Un timing est un instrument essentiel pour bien structurer une démarche de fusion lorsqu'on sait que les responsables communaux ont encore d'autres chats à fouetter que la réalisation de la fusion communale. Son établissement peut aussi être rassurant et éviter que l'on saute des étapes importantes.

A partir de l'adoption de la délibération concordante à propos de la fusion, il faut compter 18 à 24 mois, jusqu'à ce qu'une fusion soit concrétisée. Ainsi, le référendum communal sur la fusion a lieu idéalement 2 ans avant la fusion effective.

La procédure d'organisation d'un référendum (article 35 de la loi communale) est à entamer au moins 3 mois avant la date prévue pour le référendum afin de pouvoir respecter les délais du vote par correspondance (Vadémécum pour les élus locaux, MIGR, 2008).

En règle générale, les fusions deviennent effectives parallèlement aux élections communales ordinaires.



La phase préliminaire

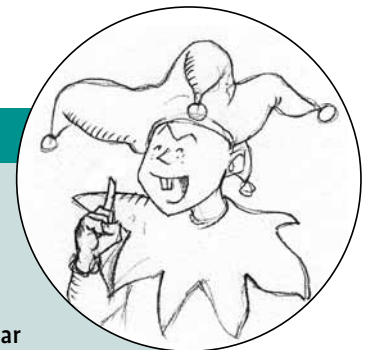
Initiative

En principe, l'initiative de thématiser une fusion de la commune émane du collège des bourgmestre et échevins. A ce stade, une position unanime du collège est souhaitable.

Le collège des bourgmestre et échevins soumet ensuite au conseil communal la proposition de procéder à une analyse préliminaire des avantages et inconvénients d'une fusion. Il importe de souligner qu'en suivant cette proposition du collège, les conseillers ne donnent nullement un feu vert à une fusion, mais acceptent uniquement que l'on procède à une évaluation de ses pour et contre.

BONNE PRATIQUE

L'appel à la CIFIC, en tant qu'instance neutre, pour inciter à la discussion sur les fusions communales peut constituer une bonne approche pour aborder le sujet. La CIFIC est disposée à présenter aux élus sa mission, les étapes d'une démarche de fusion et à répondre à toutes les questions que ceux-ci peuvent se poser autour de la thématique. Son offre est par définition individualisée et adaptée à chaque commune.



Analyse préliminaire

Le contenu et l'étendue de l'analyse préliminaire dépendent de la position de départ de la commune. L'analyse comporte en principe deux volets:

a) une analyse des forces et faiblesses de la situation actuelle de la commune sur base d'un inventaire de l'existant (qualité et nombre des services offerts aux citoyens, état et disponibilité des infrastructures...), des opportunités et risques auxquels elle devra faire face à l'avenir (potentiel de développement, positionnement dans la région...), du résultat attendu d'une éventuelle fusion.

b) une évaluation des partenaires de fusion potentiels.

Dans certaines communes, cette analyse s'est avérée superflue, dans la mesure où la nécessité de fusionner s'est imposée comme une évidence à tous les élus. Il en est de même en ce qui concerne l'identification d'un/des partenaires de fusion potentiels : les coopérations intercommunales existantes sont parfois déjà tellement étroites, que cette question ne se pose même pas.

En revanche, lorsque des interrogations, voire des doutes existent au sein d'un conseil communal, une analyse plus fouillée est recommandée.

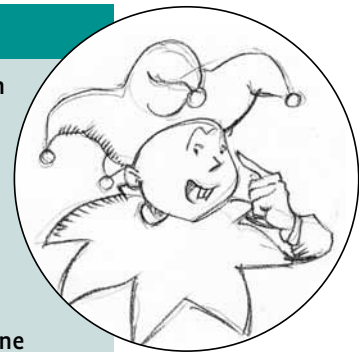
Parmi les questions à soulever se trouvent par exemple celles-ci :

- Quelles sont les forces et faiblesses actuelles de notre commune ? Est-ce que la commune peut répondre aux exigences croissantes des citoyens en matière de services administratifs et techniques ? Quelle est la qualité des services offerts ? Quelles infrastructures sont disponibles ? Quels services aux citoyens font encore défaut ? Quelle est la qualité de vie générale au sein de la commune (accès nature, emploi, mobilité etc.) ?
- Quelles sont les perspectives de développement de notre commune (démographie, économie, éducation et accueil des enfants et jeunes, logement, environnement, etc.) et quelle place notre commune occupera-t-elle dans la région ?
- Quelle est l'utilité pour notre commune de fusionner (avantages / désavantages) ? Dans quel sens et dans quels domaines, la commune pourra-t-elle tirer des bénéfices d'une fusion ?
- Quels angoisses et préjugés une fusion engendre-t-elle inévitablement (peur de perdre son identité, peur d'être « englouti » par une commune plus grande, peur de ne plus être aussi proche de ses citoyens, ...) ?
- Avec quelle(s) commune(s) avoisinante(s) une fusion semble-elle la plus appropriée et pourquoi ?

BONNE PRATIQUE

Si le conseil communal peut décider de procéder tout seul en interne à cette analyse (avec son personnel et ses commissions ou groupes de travail), il peut également décider d'aller chercher de l'aide à l'extérieur, par exemple en faisant appel à la Cellule Indépendante Fusions Communales ou à un consultant externe (expert universitaire, bureau de conseil spécialisé...).

Lorsqu'une commune a l'habitude de coopérer « à géométrie variable », c'est-à-dire en fonction des besoins avec différentes communes, le choix du partenaire de fusion peut s'avérer difficile à faire. Une commune a fait un sondage auprès de ses habitants en leur demandant d'exprimer leur préférence entre plusieurs options proposées (procédure prévue par l'article 36 de la Loi communale). Cette manière de procéder n'est toutefois pas sans risque : si les habitants sont fortement divisés dans leurs réponses, la suite des démarches peut être lourdement compromise.



Délibération du conseil communal sur la conduite de discussions exploratoires

Si l'analyse arrive à la conclusion que les avantages d'une fusion prédominent, le conseil communal prend une délibération par laquelle il donne son accord à ce que le collège des bourgmestre et échevins mène des discussions exploratoires avec la/les commune(s) partenaire(s) potentielle(s).

Il s'agit-ici d'un moment-clé pour le conseil communal puisque cette délibération – même si elle ne signifie pas irrévocablement que la commune va fusionner – exprime la volonté du conseil communal d'avancer dans cette direction. Si l'unanimité entre les membres du conseil communal n'est pas indispensable, il est cependant rassurant pour la poursuite des travaux, que la délibération soit soutenue par une large majorité des membres du conseil (cf. Annexes 4).

La réaction de la /des commune(s) partenaire(s) potentielle(s) détermine la suite de la démarche. Souvent le premier contact se fait au niveau des collègues des bourgmestres et échevins, qui ont tout intérêt à en informer leur conseil communal respectif aussitôt que possible. Dans le cas d'une réaction positive, le collège de bourgmestre et échevins de cette commune propose également à son conseil communal d'effectuer une analyse préliminaire (voir chapitre précédent). Dans le cas d'une réaction négative du collège de bourgmestre et échevins ou du conseil communal, la prise de contact avec un/d'autre(s) partenaire(s) de fusion peut être envisagée.

BONNE PRATIQUE

Il est conseillé de contacter au préalable de cette délibération, le bourgmestre (respectivement le collège des bourgmestre et échevins) de la commune partenaire ciblée afin que celui-ci puisse préparer le terrain et informer son propre conseil communal des intentions de la commune voisine afin d'éviter que les conseillers communaux prennent connaissance de cette délibération à travers la presse. La commune partenaire visée pourrait alors, elle aussi, décider d'entamer une analyse et les délibérations sur une intention de fusionner pourraient, idéalement, se faire en parallèle.

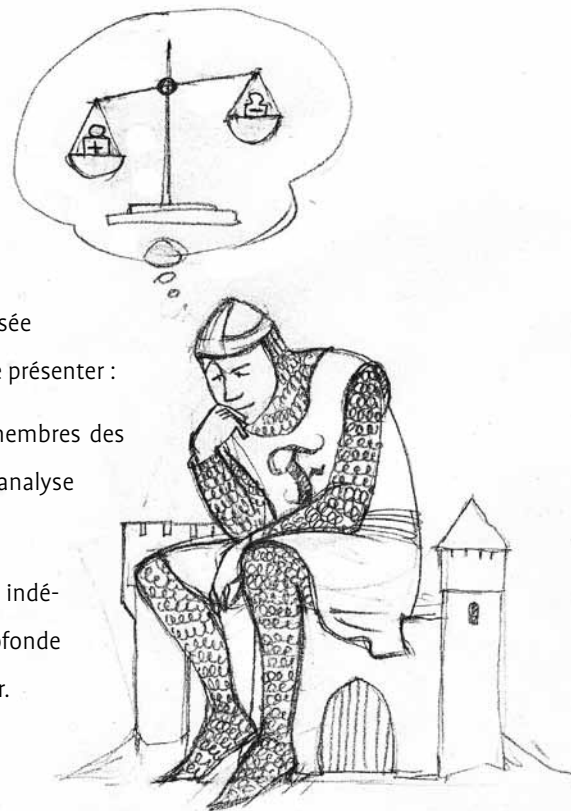


Analyse commune des avantages et inconvénients d'une fusion

Une fois les délibérations concordantes sur la conduite de discussions exploratoires prises, il est procédé à une analyse commune des avantages et inconvénients d'une fusion des communes concernées.

Comme pour l'analyse préliminaire, il n'existe pas de recette standardisée pour cette étape. En simplifiant les choses, deux cas de figure peuvent se présenter :

- Il y a dès le départ une large concordance de vues entre les membres des conseils communaux sur l'intérêt de fusionner. Dans ce cas, une analyse sommaire des éléments-clés d'une fusion peut être suffisante.
- Si cependant plusieurs membres des conseils communaux sont indécis ou réticents face à l'idée de fusionner, une analyse plus profonde des avantages et inconvénients d'une fusion est à recommander.



BONNE PRATIQUE

Comme pour l'analyse préliminaire, les autorités communales ont tout intérêt à impliquer le personnel des communes dans cette analyse. Elles peuvent se faire accompagner dans leurs travaux par des intervenants externes, tels la Cellule Indépendante Fusions Communales (CIFIC) ou des consultants spécialisés (expert universitaire, bureau de conseil, institut de sondage...).

A ce stade de la procédure, certaines communes ont choisi de recueillir l'avis de leur population sur des questions telles que la satisfaction avec la qualité de vie et/ou les services communaux et leurs attentes pour l'avenir. L'envoi de questionnaires toutes-boîtes, élaborés avec l'appui d'un expert chargé par la suite de leur évaluation, peut s'avérer une piste intéressante pour mieux connaître les opinions et aspirations des habitants (article 36 de la Loi communale).

Délibération d'intention de fusionner

Lorsque les conclusions des analyses retenues par les conseils communaux par rapport au principe d'une fusion sont positives et qu'il y a accord sur les questions fondamentales évoquées ci-dessus, les conseils communaux peuvent prendre une délibération d'intention de fusionner et chargent leurs collègues échevinaux de l'exécution de cette décision.

Définition de projets d'avenir communs et développement d'une identité commune

Les travaux de préparation deviennent maintenant plus concrets. Les élus communaux, avec l'appui des acteurs-clés et en association avec la population, sont appelés à définir un avenir commun au sein de la nouvelle commune.

Il est important que des rencontres intercommunales aient lieu de façon régulière selon un calendrier concret et avec ordre du jour précis. Ces réunions sont à préparer par les collèges des bourgmestres et échevins, le cas échéant accompagnés par des experts externes (CIFC ou autres).

Au fur et à mesure, un/des, projet(s) commun(s) se dégagent et le « Leitbild » de la future commune fusionnée prend forme en tenant compte de l'état des lieux actuel et des perspectives futures.

Il faut différencier entre plusieurs niveaux de concertation et d'échanges :

- a) les conseils communaux impliqués (autorités qui décident);
- b) les collèges des bourgmestres et échevins des communes concernées (autorités qui *orchestrent* la procédure);
- c) les commissions consultatives, existantes ou créées dans le cadre de la fusion (conseillent et accompagnent les autorités communales) ;
- d) des réunions d'information et de concertation avec des personnes-clés, présidents des associations locales, corps de sapeurs-pompiers, comités d'écoles, délégation des parents d'élèves, etc. (apport d'idées, de réflexions) ;
- e) des réunions d'information et de discussion avec l'ensemble de la population de la/des commune(s) (apport d'idées, de réflexions).

En tant que chefs d'orchestre de cette procédure, les collèges des bourgmestre et échevins déterminent le niveau le plus approprié pour discuter des points évoqués dans la suite. En tout état de cause, une bonne communication entre les différents niveaux est essentielle, étant entendu que si certaines parties prenantes peuvent émettre des propositions ou avis, c'est au conseil communal qu'il appartient, in fine, de prendre les décisions qui s'imposent.

Certaines questions sensibles, sur lesquelles il n'y pas de consensus, même parmi les partisans de la fusion, sont susceptibles de se cristalliser pendant les discussions et d'entraîner une perte de temps considérable (p.ex. : nom de la commune fusionnée, siège de la future mairie, création d'annexes, organisation des services de secours, répartition des sièges au conseil communal, attributions de certains membres-clés du personnel, projets à réaliser et leur site potentiel ...). Trouver des réponses satisfaisantes à ces questions pour les parties prenantes de toutes les communes concernées est le défi que les autorités communales doivent relever à ce stade.

L'expérience a montré qu'il s'agit ici d'une étape critique qui peut être déterminante pour le succès de la suite de la démarche de fusion. Lorsqu'un risque d'enlèvement des débats se présente, les élus ont tout intérêt à reprendre le dossier en main en se positionnant clairement. A eux de tirer les conclusions de l'analyse et de négocier par les moyens appropriés des compromis sur les quelques questions sensibles mais essentielles, évoquées ci-dessus.



BONNE PRATIQUE

Être à l'écoute des habitants, les impliquer dans le processus de fusion, leur donner l'occasion d'exprimer leurs attentes, mais aussi leurs craintes, témoigne d'un esprit démocratique et d'une attitude respectueuse vis-à-vis de la population.

Les citoyens peuvent ainsi être impliqués de manière active. Certaines communes ont lancé un appel aux habitants de la communes de participer à des ateliers ou groupes de travail / « work shops », lors desquels ils ont pu exprimer leurs propositions et attentes en relation avec le développement de la commune. De telles discussions peuvent également être menées avec certains groupes-clé tels le personnel communal, les associations ou le personnel enseignant. Il s'agit d'évaluer, au cas par cas, s'il est plus opportun d'organiser ces rencontres au niveau communal ou intercommunal.

A côté des réunions formelles, toute discussion, même au bistrot du coin, peut s'avérer une bonne occasion pour parler de la fusion et se positionner clairement. Faire preuve de cohérence est de mise !

Les conseils communaux peuvent envisager la création d'un groupe de travail « fusion », ouvert à tous les habitants, qui constituera une sorte de « think tank » faisant le lien entre la population et les élus. Ce groupe exprimera son avis et formulera des propositions sur toutes les questions liées à la fusion. Aux conseils communaux de décider s'ils veulent faire fonctionner ces groupes au niveau communal et/ou au niveau intercommunal. Ce rôle peut aussi être assumé, mutatis mutandis, par les commissions consultatives existantes.

L'idée d'installer une *plate-forme informatique* sur Internet, où les citoyens peuvent poster leurs points de vues et propositions avait été envisagée par une commune, mais, a finalement été abandonnée. En effet, une telle initiative nécessite un suivi régulier et des réactions rapides.

Les services et projets de la nouvelle commune

Une fusion de communes constitue une chance unique pour lancer de nouveaux projets dans l'intérêt des citoyens.

Déterminer quels services manquent ou lesquels on voudrait rendre plus efficaces et par quels moyens, constitue une réflexion importante pour se projeter dans le futur. Il peut s'agir ici de la prolongation des heures d'ouverture des bureaux de la commune, de l'engagement d'un ingénieur, d'un conseiller énergétique ou d'un architecte/urbaniste, d'une nouvelle organisation du service technique, de nouvelles approches en matière d'entretien des infrastructures,

de la création d'un service de relations publiques etc. Aux élus de laisser libre-cours à leur imagination pour trouver des solutions appropriées qui permettent de répondre aux besoins de leurs citoyens.

« Repenser » la commune qui s'agrandira sur base de l'auto-analyse sur des points forts et des points faibles, de son fonctionnement interne et de la qualité des services offerts aux citoyens, voilà la tâche qui s'impose à présent.

Le gouvernement a décidé d'accompagner financièrement les fusions, donnant ainsi aux communes une marge de manœuvre financière pour réaliser certains projets d'envergure. De nombreuses pistes sont envisageables pour l'utilisation de ces fonds : construction d'infrastructures culturelles ou sportives, rénovation des réseaux techniques ou du réseau routier etc. Ces sommes sont virées au fur et à mesure de la réalisation des projets. Le Ministère de l'Intérieur effectue les versements soit par tranches, soit lors de l'achèvement des travaux.

BONNE PRATIQUE

Pour éviter des problèmes de liquidité, les communes ont intérêt à négocier le versement des subsides dès la réalisation des projets.

Le Conseil de Gouvernement a décidé en sa séance du 19 mars 2010 de remplacer les 2500 € fixe par habitant par la répartition progressive que voici :

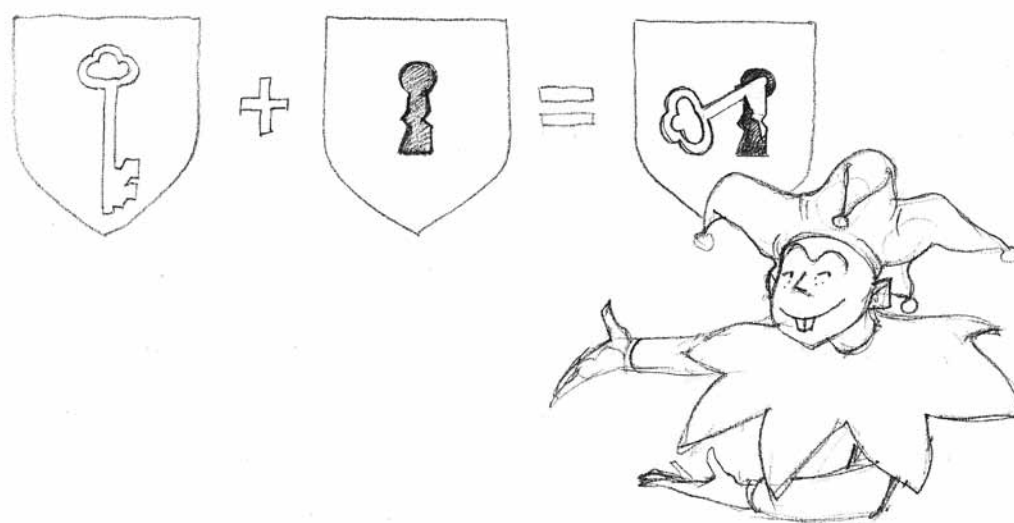
- 2500 € pour 1 à 3000 habitants
- 2000 € pour 3001 à 4000 habitants
- 1500 € pour 4001 à 6000 habitants
- 1000 € pour 6001 à 10.000 habitants
- 500 € pour 10.001 à 15.000 habitants

BONNE PRATIQUE

Les communes ont intérêt à ne pas se focaliser uniquement sur les projets infrastructurels de grande envergure, mais, investir aussi dans l'amélioration des infrastructures existantes (p. ex : canalisations). Elles peuvent également saisir l'occasion pour accommoder d'éventuelles demandes du monde associatif (p.ex. : étendre l'utilisation des infrastructures sportives et culturelles communales à d'autres associations de la nouvelle commune ; réaménagements de locaux associatifs).

Ces mesures n'ont pas nécessairement un coût financier, mais elles peuvent avoir un impact important en termes de ralliement des habitants à la fusion. L'important est de faire passer le message que la fusion n'est pas qu'un projet personnel des élus pour les élus, mais qu'elle est une réorganisation administrative pour rendre le service public plus performant dans l'intérêt des citoyens !





Le siège, le nom, les armoiries de la nouvelle commune

Le siège, le nom ou les armoiries de la nouvelle commune peuvent parfois donner lieu à de longues discussions, tandis que dans d'autres cas, ces choix sont d'emblée clairs et faciles à prendre.

La question du *siège* de la nouvelle commune doit surtout répondre à des critères pratiques : au milieu des anciennes communes et/ou facile d'accès pour les citoyens, proche des infrastructures des transports publics. Un bâtiment accessible à tous, de taille suffisante pour regrouper les nouveaux services, la possibilité d'utiliser des infrastructures existantes sont d'autres éléments à prendre en considération. On peut éventuellement envisager de laisser fonctionner des « antennes » dans les anciennes mairies, ce qui peut être rassurant au début pour certains citoyens (même si, souvent, après un certain temps, celle-ci peut se révéler davantage un obstacle à un bon fonctionnement qu'un atout).

Le *nom*, symbole de l'unité, doit permettre aux citoyens de s'identifier à cette nouvelle entité. Idéalement, il est dépourvu de toute signification religieuse et/ou orientation politique. Il convient d'accorder une préférence à un nom simple et facile à communiquer. Alors que certaines communes ont gardé le nom d'une des anciennes communes, d'autres ont, par exemple, opté pour un lieu-dit ou un élément géographique fédérateur (vallée, colline, rivière...).

Une commune fusionnée peut soit créer de nouvelles *armoiries*, soit garder les armoiries existantes des anciennes communes. En cas de création de nouvelles armoiries, les responsables communaux doivent s'adresser à la commission héraldique de l'Etat, instituée auprès du Ministère d'Etat, qui doit agréer et enregistrer les nouvelles armoiries (Art 1, de la loi communale du 13.12.1988).

BONNE PRATIQUE

En plus des armoiries, une commune a évidemment la faculté de se doter d'un logo moderne et attrayant. Certaines communes fusionnées ont préféré cet outil aux armoiries pour symboliser l'identité et l'élan de la nouvelle commune.

Les nouvelles autorités : nombre d'échevins et de conseillers communaux, système de vote

Avoir un franc parler au sein des conseils communaux, signifie aussi aborder des sujets plus délicats, en relation avec les ambitions politiques personnelles des élus.

Dans toutes les communes, qu'elles votent d'après le système majoritaire ou proportionnel, il est possible d'augmenter le nombre de conseillers communaux et d'échevins lors de la période transitoire (c'est-à-dire un ou deux mandats après la fusion), afin de garantir une meilleure représentativité des anciennes communes au sein des nouveaux organes décisionnels.

Néanmoins, avec un nombre d'élus plus élevé, il est important de se mettre d'accord, dans la période de campagne électorale, sur les grandes lignes d'un programme.

Les communes votant d'après le *système majoritaire*, mais dépassant le seuil de 3.000 habitants après la fusion, peuvent maintenir ce mode électoral en place pendant une période transitoire. La plupart des communes en voie de fusion décident d'organiser pendant cette période transitoire les scrutins selon le mode des anciennes sections électorales (ancienne commune = section électorale), les électeurs pouvant voter pour les candidats de toutes les sections.

Rappelons encore que le congé politique des élus est directement lié au nombre de conseillers d'une commune. Les élus d'une commune fusionnée, avec un conseil communal temporairement élargi, peuvent ainsi bénéficier de plus d'heures hebdomadaires de congé politique, ce qui leur permet de s'investir davantage dans la mise en œuvre de la fusion.



Elaboration du projet de convention de fusion

C'est aux collègues des bourgmestre et échevins, en concertation avec leurs conseils communaux qu'il appartient de tirer les conclusions des discussions sur le développement de la nouvelle commune et de les inscrire sous forme de priorités et de projets à réaliser dans un projet de convention à négocier avec l'Etat.

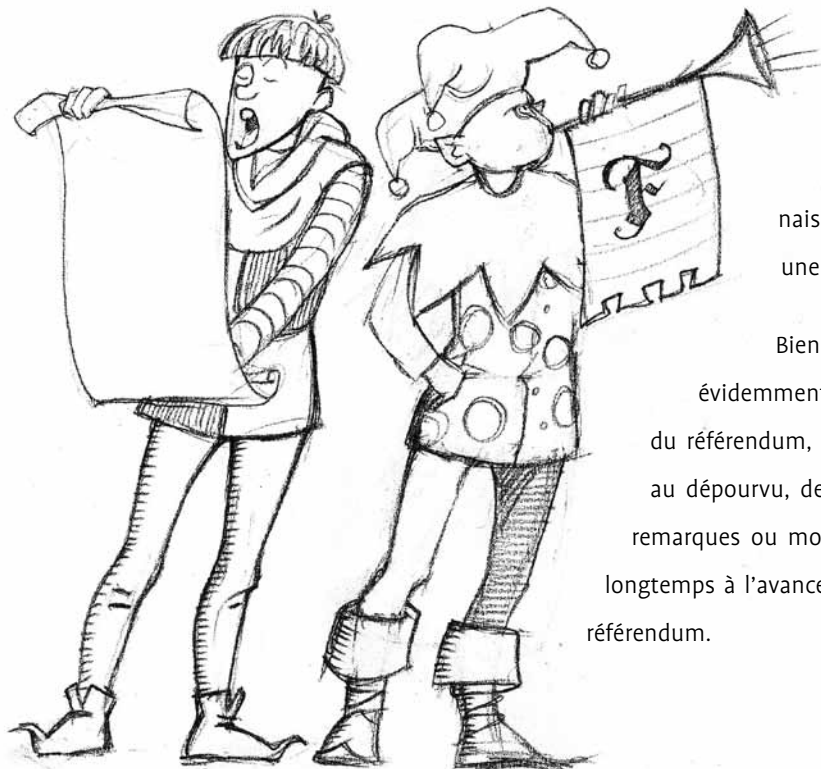
Le projet de convention sert de base à l'avant-projet de loi portant fusion des communes concernées. Pour l'élaboration du projet de convention, les communes peuvent bénéficier de l'appui des services du ministère de l'Intérieur. Les éléments à inclure dans la loi portant fusion de deux ou de plusieurs communes sont détaillés à l'annexe 3.

Délibération en vue de l'organisation d'un référendum

L'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale dispose que « pour toute modification des limites territoriales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet. » Au Luxembourg, il est admis qu'une fusion de communes ne peut se faire que si un référendum communal sur le projet de fusion est organisé au préalable. La procédure à appliquer est celle définie par l'article 35 de la loi communale pour l'organisation du référendum communal. Cette procédure est à entamer au moins trois mois avant la date retenue pour le référendum, afin de pouvoir respecter les délais du vote par correspondance.

La décision d'organiser un référendum fait l'objet d'une délibération du conseil communal. Le référendum est préparé en collaboration avec les services du Ministère de l'Intérieur. Idéalement, il a lieu +/- 2 ans avant l'entrée en vigueur, en vue de bien pouvoir préparer la mise en pratique de la fusion.

Communication avec les citoyens



En amont de la tenue du référendum, les différents éléments du projet de convention sont présentés au grand public à l'occasion d'une réunion d'information. Ainsi, c'est en parfaite connaissance de cause que les électeurs pourront prendre une décision le jour du référendum.

Bien choisir la *date* pour la tenue de ces réunions est évidemment crucial. Tenir ces réunions trop près de la date du référendum, peut donner aux citoyens l'impression d'être pris au dépourvu, de ne pas pouvoir exprimer des recommandations, remarques ou modifications au projet présenté. Les organiser trop longtemps à l'avance, peut faire retomber l'élan jusqu'à l'échéance du référendum.

Il importe également de bien choisir le *lieu* où se tient cette réunion, surtout s'il n'y en a qu'une seule. Dans le plus grand village, pour avoir un maximum de participants ? Dans la plus petite commune, pour rassurer ? Au milieu, d'un point de vue géographique ? Dans la localité où sera implanté le siège de la nouvelle commune ? Le *nombre* de réunions à prévoir est aussi à discuter : une réunion par commune, pour rassembler tous les citoyens ? Plusieurs ? Dans chaque localité ? Mélanger d'office les habitants des communes à fusionner lors d'une « grande » réunion, peut éventuellement aussi être envisagé.

Si on a toujours beaucoup de mal à évaluer la position des habitants, un *sondage auprès d'un échantillon représentatif*, peut constituer un indicateur intéressant pour prendre des ultimes mesures de communication.

BONNE PRATIQUE

Organiser une ou plusieurs réunions d'information à l'intention des citoyens est une pratique adoptée par toutes les communes ayant fusionné dans le passé. Certaines se sont contentées d'une réunion en amont du référendum, d'autres ont préféré informer les citoyens au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

Une bonne préparation de ces réunions est indispensable. Certaines communes ont utilisé l'appui d'un consultant pour les organiser, d'autres ont engagé un journaliste chevronné pour animer les débats. Passer au préalable en revue tous les arguments contre une fusion pour être prêt à réagir avec des contre-arguments lors des débats s'est avéré une stratégie payante pour les élus.

La plupart des communes fusionnées ont également opté pour la publication d'une brochure toutes-boîtes pour présenter aux habitants les avantages de la fusion, les nouveaux projets qui seront réalisés et tous les changements qui interviendront (nom de la commune, composition du conseil communal...).

Aborder régulièrement les sujets relatant des initiatives et projets communs des communes concernées, dans le « Gemengebuet » est également une piste utile pour tenir la population au courant.



Délibération concordante à propos de la fusion

Après le référendum, en cas de vote positif, les conseils communaux procéderont à un vote définitif sur la fusion et approuveront la convention par voie d'une délibération.

Une fois cette délibération acheminée vers le Ministre de l'Intérieur, celui-ci chargera ses services de la finalisation de l'avant-projet de loi.



Délibération concernant l'approbation du projet de loi portant fusion

Finalement, une dernière étape à franchir est le vote, au sein du conseil communal, sur la délibération concernant l'approbation du projet de loi portant fusion.

La phase de mise en oeuvre

Les travaux préparatoires ne prennent évidemment pas fin avec la tenue du référendum ou l'adoption de la loi sur la fusion par la Chambre des députés. L'expérience a montré que la phase entre le référendum et la date d'entrée en vigueur de la fusion est d'une importance capitale pour une transposition réussie de la fusion sur le plan administratif et technique.

Alors que les étapes de la phase préparatoire décrite ci-dessous se suivent chronologiquement, les différents volets de la phase de mise en œuvre ne se déroulent pas forcément dans un ordre précis. Ils sont à considérer comme une check-list non-exhaustive dont les communes peuvent se servir pour planifier la transition vers une commune fusionnée. A noter que cette phase n'est d'ailleurs en règle générale pas encore achevée au moment de la fusion !

La nouvelle administration : réorganisation, potentialités et réalisation d'un organigramme

Réorganiser le service administratif est souvent, à tort, appréhendé par les responsables communaux, alors que dans la grande majorité des cas, qui ont été rapportés à la CIFIC, ceci n'a pas donné lieu à des problèmes majeurs.

L'existence d'un climat de confiance et de dialogue entre les niveaux politique et administratif est essentiel dans ce contexte. En tant que chefs du personnel, les collègues des bourgmestre et échevins jouissent du privilège de pouvoir fixer les grandes orientations du travail de la future administration, en accord notamment avec les priorités retenues dans la convention de fusion. Il ne s'agit toutefois pas d'imposer un organigramme « top-down », mais d'associer le personnel administratif à la réorganisation des services et à la répartition des tâches qui en découle, en tenant compte des qualifications et, dans la mesure du possible, des intérêts et aspirations de tout un chacun.

Pendant une phase transitoire, avoir plusieurs secrétaires communaux, est possible, même si une bonne répartition des tâches par le collège des bourgmestre et échevins de la commune fusionnée reste indispensable (p.ex. l'un plus attaché au collège des bourgmestres et échevins, l'autre au conseil communal etc.).

« En ce qui concerne le receveur, la loi ne permet pas de partager ce poste entre deux ou plusieurs personnes. Il faut alors soit s'arranger à l'amiable avec les titulaires potentiels, soit prévoir que le conseil communal de la commune fusionnée choisira (par vote) le receveur de la nouvelle commune parmi les receveurs des anciennes communes. (...) Ceux/celles qui ne sont pas nommé(e)s garderont tous leurs avantages et perspectives mais, auront d'autres attributions- répondant au niveau de leur carrière- dans la commune fusionnée. » (Vadémécum, MIGR, 2008).

BONNE PRATIQUE

Si les membres du personnel appelés dorénavant à travailler ensemble, se connaissent peu, voire s'il y a des tensions au sein de la / des administration(s) et/ou entre le(s) niveau(x) administratif(s) et politique(s), il peut s'avérer utile de faire appel à un intervenant externe (CIFC ou consultant externe) qui jouera un rôle de médiateur dans ce processus de réorganisation administrative.

Le nouveau service technique : réorganisation, potentialités et réalisation d'un organigramme

La fusion des équipes techniques s'est souvent avérée plus difficile à mettre en œuvre que celle du personnel administratif. Ceci est dû principalement au fait que leurs tâches sont étroitement liées à la géographie de la commune. Or, la plus grande étendue du territoire d'une commune fusionnée implique ainsi forcément d'importants changements sur le plan logistique. Les équipes techniques sont ainsi obligées de revoir de fond en comble leur mode de fonctionnement. Les élus de communes fusionnées admettent avoir sous-estimé cet aspect et recommandent de commencer à préparer cette réorganisation aussitôt que possible.

L'uniformisation des taxes, subsides et règlements communaux

Les communes désirant fusionner ont tout intérêt à uniformiser ou du moins à harmoniser les règlements communaux, les taxes et subsides aux associations *avant* la fusion : ainsi la commune fusionnée donnera dès le départ une image cohérente. Ce travail nécessite une collaboration importante entre les secrétaires des communes en voie de fusion et beaucoup de votes à prendre au sein des conseils communaux. Une harmonisation en deux ou trois étapes peut s'avérer prudente, notamment lorsqu'une commune doit relever les montants de ses taxes et redevances de manière substantielle.

La gestion des différents PAG

La gestion de deux voire, trois PAG est certes la tâche la plus difficile pour les autorités communales de la commune fusionnée, surtout si le terrain en la matière, n'a pas été préparé, respectivement, si les différents PAG sont en phase de refonte, comme c'est le cas actuellement.

Idéalement, les PAG des communes en voie de fusion devraient faire l'objet d'une analyse par le *même* bureau d'études architectes au préalable, pour disposer avant la fusion déjà des éléments-clés à considérer en vue d'une uniformisation de la planification. Dans la réalité toutefois ceci n'est que rarement le cas ; au mieux, les différents bureaux se sont rencontrés de façon informelle avant la fusion.

Dès l'entrée en vigueur de la fusion, il faudra donc procéder à une harmonisation progressive de la réglementation et du zonage, dans une perspective d'ensemble, tout en respectant les directives et instruments nationaux de l'aménagement du territoire.

L'adaptation informatique

Il faudra non seulement prévoir un certain budget pour réaliser l'adaptation informatique, mais, aussi l'organiser en temps utile afin qu'il n'y ait pas de « crash » des systèmes une fois la fusion devenue effective (ce qui ferait mauvaise impression chez les citoyens et conduirait à des réclamations et frustrations inutiles).

Ainsi, le Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique (SIGI) propose à ses communes membres un accompagnement de la fusion informatique, portant notamment sur les opérations suivantes:

- la fusion des données de la population ;
- la fusion des données de fournisseurs de clients ;
- l'harmonisation des taxes communales ;
- la fusion des données des points de facturation et des abonnements ;
- l'harmonisation des comptes bancaires ;
- la fusion des comptabilités- clôtures, état des restants, contrôles de caisse ;
- la fusion des données de la gestion du personnel

Un certain nombre d'autres tâches dans le domaine organisationnel peuvent être encadrées et/ou effectuées par le SIGI ou d'autres bureaux d'experts avant et après la fusion.

Le SIGI peut le cas échéant proposer des formations aux membres du personnel administratif afin que ceux-ci puissent réaliser les adaptations informatiques de façon autonome.

Les conséquences de la fusion sur les coopérations intercommunales existantes

Une fusion des communes a parfois d'importantes répercussions sur les équilibres décisionnels des structures de coopérations intercommunales dont les anciennes communes faisaient partie (syndicat de communes, parc naturel, office social régional...). Beaucoup d'élus de communes fusionnées se sont alors rendus compte que le poids de la nouvelle commune au sein d'une telle structure ne correspond pas forcément au poids cumulé des anciennes communes ! En effet, les statuts des syndicats, par exemple, mettent souvent les communes membres sur un pied d'égalité dans les organes de décision, sans tenir compte de leur taille ou du nombre de leurs habitants.

Les communes ayant l'intention de fusionner sont bien avisées d'étudier les statuts de ces structures bien avant la fusion pour connaître les modalités de la représentation, mais aussi, par exemple, l'apport financier de la future commune fusionnée au syndicat. Le cas échéant, une modification statutaire peut être plus facile à obtenir avant, qu'après la fusion !

Un examen des conventions signées avec d'autres communes est à recommander pour les mêmes raisons.

Les activités culturelles, sportives et sociales

Il faut rassurer les associations que *fusion* ne signifie ni *centralisation* ni *disparition* ni *abolition* ! En d'autres termes, les différentes associations culturelles, sportives, sociales et autres etc. ne sont pas appelées à disparaître, au contraire : elles peuvent même compter sur un renforcement du nombre de membres.

BONNE PRATIQUE

Organiser une « Fête de la fusion » quelques mois après la fusion effective constitue une excellente occasion pour rapprocher tous les citoyens de la nouvelle commune.

CONCLUSION

Comme nous l'avons dit au début, il n'existe pas de démarche unique pour réussir une fusion de communes. Une bonne prémisses pour une coopération fructueuse dès le départ est l'entente et la confiance réciproque entre les acteurs impliqués dans la procédure de fusion. Ainsi, la psychologie (e.a. l'acceptation et le respect de l'autre) et la communication jouent un rôle primordial.

Par ailleurs, auprès de toutes les communes fusionnées ou en phase de fusionner que nous avons eues l'occasion de rencontrer, il y a des hommes et des femmes *décidés* à la base car persuadés qu'une fusion est dans l'intérêt de leurs citoyens.

Le succès du processus de fusion repose donc sur les élus communaux qui grâce leur authenticité ont bénéficié de la confiance des citoyens. Ces responsables communaux ont eu le courage et la sagesse de se confronter à un avenir sans avoir encore à portée de mains les réponses à toutes les questions, mais en visant une amélioration globale de la situation communale.



ANNEXES

1. Documents intéressants à consulter

- « *Concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du GDL* » du 29 avril 2005 du Ministère de l'Intérieur (www.miat.public.lu)
- *Rapport de la commission spéciale de la Chambre des Député(e)s « Réorganisation territoriale du Luxembourg »* du 19 juin 2008 (www.chd.lu)
- Prise de position du SYVICOL concernant la Réorganisation territoriale du Luxembourg de janvier 2008 (www.syvicol.lu)

2. Acteurs pouvant apporter leur soutien

La Cellule indépendante fusions communales (CIFIC)

Missions :

- relancer la réforme territoriale en étant à l'écoute des communes ayant fusionné et des de celles favorables ou sensibles à la fusion ;
- transmettre les expériences de communes ayant fusionné ;
- développer ce « guide de bonnes pratiques » en recueillant des informations sur le terrain « vécu » et réel des fusions ;
- amener des idées concrètes pour éviter des pannes et surmonter des obstacles dans la procédure de fusion ;
- créer un « réseau de solidarité » de communes et de contacts divers (personnes ressources) pouvant contribuer à une fusion réussie ;
- contribuer à la standardisation de certaines procédures, p.ex: fournir des délibérations-type, organiser éventuellement une formation pour préparer le personnel administratif aux phases de transition et de post-fusion
- soutenir les communes dans le développement d'un projet commun en vue d'une fusion ;
- aider les communes dans leur politique de communication concernant les différents aspects d'une fusion ;
- prendre éventuellement le rôle de médiateur entre différentes communes ou points de vue opposés entre groupes de citoyens ;
- recueillir et transmettre des documents relatifs à la fusion de communes ayant fusionné (brochures d'infos, historiques...);
- être l'intermédiaire entre la commune et les services-ressources du MIGR ;
- accompagner la réalisation des brochures d'information.

Composition de la CIFIC :

Mireille Colbach-Cruchten, conseillère auprès du SYVICOL
(tél : 44 36 58 21, Email : mireille.colbach@syvicol.lu)

Ben Homan, bourgmestre de Schengen
(tél : 691 29 72 80, Email : ben.homan@schengen.lu)

Tilly Metz, psychopédagogue, coordinatrice de la CIFIC
(tél : 691 26 05 67, tilly.metz@mi.etat.lu)

Mike Urbing, ingénieur-urbaniste, délégué par l'Ordre des Architectes et Ingénieurs
(tél : 691 26 64 15, murbing@best.lu)

Le Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Le Ministère de par ses services multiples (service financier, service juridique et affaires communales, etc.) peut assister les communes dans des domaines plus pointus et techniques.

Le commissaire de district peut être un conseiller juridique, voire un médiateur et est à associer étroitement à la procédure de fusion.

Autres acteurs utiles

D'autres acteurs/-trices peuvent apporter leur soutien :

- des agences de publicité pour l'élaboration de la (des) brochure(s) d'information, la mise au point d'un nouveau logo de la commune, etc. ;
- le Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique (SIGI) pour préparer la transition informatique ;
- des consultants externes (bureau d'études, spécialistes en communication et/ou en gestion de ressources humaines etc.)
- d'autres communes ayant déjà fusionné.

3. Éléments d'une loi portant fusion¹:

« 3. Contenu d'une loi portant fusion de deux ou plusieurs communes

3.1. Éléments standards réglés dans la loi

1. Le **nom** de la commune (libre choix des communes)
2. Le **siège** de la commune (libre choix des communes)
3. Le **personnel communal** et le **personnel de syndicats appelés à disparaître** par la fusion des communes membres (par exemple syndicats scolaires) est repris avec sa rémunération, ses droits acquis et ses avantages par la nouvelle commune. L'article 53 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux dispose que : « *En cas de fusion de communes comportant des suppressions ou modifications d'emploi, les droits des fonctionnaires concernés seront fixés par la loi afférente à la fusion en question* ».
4. Les **règlements communaux** de chaque ancienne commune restent en vigueur pour le territoire qu'ils visent jusqu'à leur remplacement par des règlements valables sur tout le territoire de la nouvelle commune. (! il est à conseiller aux communes qui souhaitent fusionner d'**harmoniser déjà avant la fusion leurs règlements**, surtout leurs règlements taxes)
5. La nouvelle commune **succède aux biens, droits, charges et obligations** des anciennes communes et, le cas échéant, du ou des syndicats appelés à disparaître par la fusion.
6. Les **offices sociaux** sont **fusionnés**, l'élection et l'installation des membres de l'office social de la nouvelle commune auront lieu dans les 6 mois suivant l'entrée en vigueur de la fusion.
7. La loi contient des dispositions standard concernant la nouvelle fixation des **propriétés agricoles et forestières** et certaines **dispositions fiscales**.
8. La **date d'entrée en vigueur** est précisée dans la loi. Dans ce contexte, il importe de faire coïncider l'entrée en vigueur avec le début d'un exercice (1^{er} janvier) tout en s'organisant de manière à permettre au conseil

¹ Point 3 du « Vademécum pour les élus locaux », émis par le MIGR en décembre 2008 (p. 5-8)

communal de la nouvelle commune de voter en temps utile son **budget** pour le premier exercice. Il y a donc un intérêt à faire coïncider l'entrée en vigueur avec une échéance électorale ordinaire, étant donné que la loi électorale permet d'installer le conseil communal issu des élections dès après ces élections, donc dès fin octobre ou début novembre, de manière que les nouvelles autorités communales disposeront du temps nécessaire à l'élaboration et au vote de leur premier budget.

9. Le montant de **l'aide de l'Etat** et les modalités de liquidation de cette aide sont déterminés par la loi :
 - Programme des projets à financer prioritairement.
 - Liquidation par tranches sur 10 ans, au fur et à mesure de la réalisation du programme.
 - Cette aide s'ajoute aux aides normales de l'Etat pour les différents projets.
 - Si, pour des raisons financières ou de force majeure, la nouvelle commune se trouvera dans l'impossibilité de réaliser l'ensemble des projets de son programme, alors l'aide de l'Etat peut être utilisée, en tout ou en partie, pour rembourser la dette communale antérieurement contractée.

3.2. *Eléments spécifiques et dispositions transitoires pouvant être réglés sur mesure dans la loi*

1. Lorsque les communes qui se proposent de fusionner ne sont pas situées dans le même **canton**, le même **district**, la même **circonscription électorale**, le même **arrondissement judiciaire**, alors la loi déterminera de quels canton, district, circonscription électorale, arrondissement judiciaire fera partie la nouvelle commune.
2. La loi peut **augmenter le nombre des membres du collège échevinal** (d'une unité) pour une période transitoire, p.ex. pour un mandat (càd jusqu'aux élections de 2017). Après, il y aura retour à la situation conforme à la loi électorale.
3. La loi peut **augmenter le nombre des membres du conseil communal** (de deux) pour une période transitoire, p.ex. pour un mandat (càd jusqu'aux élections de 2017). Après, il y aura retour à la situation conforme à la loi électorale.
4. En cas de fusion de communes de taille très différente, la loi peut prévoir, comme c'était le cas pour Kiischpelt, que pendant une période transitoire (p.ex. un mandat) la nouvelle commune sera composée d'autant de **sections électorales** qu'il y a de communes qui fusionnent et fixer le nombre de conseillers par section.
5. En ce qui concerne les **élections communales**, la loi de fusion peut prévoir que pour les élections du premier conseil communal de la commune fusionnée le **système de la majorité relative** sera appliqué, même si la population de la future commune fusionnée dépasse les 3.000 habitants.
6. Comme la nouvelle commune n'aura qu'un **secrétaire** et un **receveur**, il est à conseiller de s'arranger avant la fusion sur l'attribution de ces postes.
 - En ce qui concerne le receveur, la loi ne permet pas de partager ce poste entre deux ou plusieurs personnes. Il faut alors - soit s'arranger à l'amiable avec les titulaires potentiels - soit prévoir que le conseil communal de la commune fusionnée choisira (par vote) le receveur de la nouvelle commune parmi les receveurs des anciennes communes. Le ou les receveurs des anciennes communes qui ne sont pas nommés garderont tous leurs avantages et perspectives, mais auront d'autres attributions (répondant au niveau de leur carrière) dans la commune fusionnée.
 - En ce qui concerne la fonction de secrétaire communal, on peut procéder de la même manière que pour le receveur, c'est-à-dire soit trouver un arrangement à l'amiable, soit déterminer par un vote du conseil communal de la commune fusionnée le secrétaire communal. A noter que le législateur a retenu, dans le cadre de la fusion des communes de Bastendorf et de Fouhren, une troisième possibilité consistant à maintenir les deux secrétaires communaux dans leurs fonctions dans la nouvelle commune de Tandel. Le collège échevinal répartit les tâches légales du secrétaire communal entre les deux secrétaires, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur. Les tâches non expressément attri-

buées à l'un ou à l'autre secrétaire par le collège échevinal sont assumées par le plus ancien en rang des deux secrétaires. Dès que le poste d'un des deux secrétaires deviendra vacant, il n'y aura plus qu'un seul poste de secrétaire communal dans la commune de Tandel. Le poste libéré sera attribué à une autre carrière du secteur communal par une décision du conseil communal, sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

7. **A titre transitoire** des règles spécifiques peuvent être établies concernant le **siège** de la nouvelle commune (p.ex. jusqu'à la construction d'une nouvelle mairie ou l'achèvement de la transformation d'un immeuble existant) et **l'installation provisoire des différents services** communaux dans différents immeubles situés dans des localités distinctes.
 - Il faudra dans ce contexte veiller à respecter l'article 22 de la loi communale en cas de changement de **salle de réunion du conseil communal** (délibération du conseil communal à approuver par le Ministre de l'Intérieur).
 - Il faudra de même veiller au respect des dispositions de l'article 75 du code civil concernant la **salle de mariage** : le mariage doit être célébré devant l'officier de l'état civil dans la maison commune, c'est-à-dire dans le bâtiment qui est le siège de l'administration communale.
8. En ce qui concerne les **limites territoriales** d'une commune fusionnée, des spécificités peuvent être prévues, p.ex. :
 - le rattachement d'une ou de plusieurs localités à une autre commune, pour des raisons topographiques notamment ;
 - le rattachement de différents terrains à une autre commune, pour des raisons de facilité d'accès notamment (ex. fusion Winrange : rattachement de plusieurs parcelles à Troisvierges).
9. Il est également possible de **faire débiter une fusion en-dehors d'une échéance électorale**. Il faut alors prévoir des dispositions transitoires pour le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins, le bourgmestre, les offices sociaux, éventuellement le personnel (ex. fusions Winrange, Rambrouch, Lac de la Haute-Sûre, Junglinster).
10. Dans des situations tout à fait spécifiques on peut également prévoir des **dispositions exceptionnelles pour le personnel en place** ou pour certains membres de ce personnel, notamment en ce qui concerne les conditions d'études, le degré d'occupation, l'âge de la pension (Winrange, Rambrouch) ou conférer un titre spécial pour les besoins internes du service (Junglinster).

3.3. *Éléments à régler dans d'autres dispositions légales ou réglementaires*

1. **Syndicats de communes** : Les différents cas de figure de fusions de communes sont à régler séparément dans les statuts des différents syndicats et non pas dans la loi sur les fusions, car la situation varie d'un syndicat à l'autre selon son objet.
2. **Parcs naturels** : il faut régler la question des fusions à venir dans le règlement grand-ducal portant déclaration du parc naturel, à l'instar de ce qui a été fait pour le Parc Naturel de l'Our. A ce sujet l'article 4 du règlement grand-ducal du 9 juin 2005 portant déclaration du Parc Naturel de l'Our dispose que « Si une ou plusieurs communes membres du parc naturel fusionnent avec une ou plusieurs communes non membres, le territoire du parc naturel sera d'office étendu au territoire entier de la nouvelle commune, indépendamment de sa dénomination. »

4. Délibérations-type

4.1 Délibération sur la conduite de discussions exploratoires:

(...) **Le Conseil Communal,**

Vu le concept intégratif pour une réforme territoriale et administrative du Grand-Duché de Luxembourg ;

Considérant que le thème des fusions entre communes constitue un sujet d'actualité ;

Vu la loi communale du 13 décembre 1988 telle qu'elle a été modifiée et complétée dans la suite ;

Oùï le collège des bourgmestre et échevins en ses explications ;

Après délibération conforme,

- **Décide de donner mandat au collège des bourgmestres et échevins pour mener des discussions exploratoires en vue d'une collaboration plus étroite pouvant aboutir à une éventuelle fusion des deux communes**

Transmet copie de la présente pour information :

à Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région,

au collège échevinal de la commune Y

(...)

4.2 Délibération en vue de l'organisation d'un référendum concernant le projet de fusion des communes X, Y, (Z)

(...) **Le Conseil Communal,**

Notant que depuis (*date/ mois, année*) les communes de X, Y, (Z)... se sont concertées en vue d'une éventuelle fusion et qu'elles ont élaboré ensemble à cet effet un Brochure de présentation du projet de fusion des communes X, Y, (Z), destiné à servir d'information à tous les habitants des x communes ;

Précisant qu'en rapport avec ledit projet de fusion le service du Ministère de l'Intérieur a élaboré un projet de convention à passer entre l'Etat du Grand Duché de Luxembourg, représenté par les ministres concernés et les x collèges échevinaux des x communes en question ; que cette convention, à laquelle sera annexé le document de présentation du projet de fusion des communes X, Y (Z), sera signée après l'accord des x conseils communaux et du conseil de gouvernement ;

Relevant que l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ratifiée par la loi du 18 mars 1987, prévoit que « pour toute modifications des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet » ;

Vu la loi communale du 13 décembre 1988, plus précisément en son article 35 à propos du référendum ;

Vu le règlement grand-ducal du 18 octobre 1989 organisant les modalités du référendum prévu par l'article 35 de la loi communale du 13 décembre 1988, plus particulièrement en ses articles 1^{er} et 2, alinéa un ;

Vu la version dudu projet de convention dont question ci-dessus au 2^{ème} alinéa, élaborée par le service du ministère de l'Intérieur et dont l'article x' stipule que « l'Etat reconnaît les priorités fixées par les x communes dans z' projets d'investissement à réaliser suivant les disponibilités budgétaires, à moyen respectivement à long terme, dans le cadre de la fusion, telles que ces priorités figurent dans le document de présentation du projet de fusion des communes X et Y (Z) annexé à la présente convention » ;

Vu le Document de présentation du projet de fusion des communes X, Y (Z) dont question ci-dessus et dont un exemplaire en français et un exemplaire en allemand sont annexés à la présente, la version française faisant foi et représentant la version officielle, et la version allemande étant jointe à titre purement indicatif ;

Après avoir délibéré conformément à la loi, unanimement

- Décide d'approuver la version française de la Brochure de présentation du projet de fusion des communes de X, Y (Z) telle que présentée, destinée à être diffusée ensemble avec la version allemande à tous les habitants des x communes avant la réunion d'information à, cette réunion devant avoir lieu (2-3 semaines avant le référendum) et
- Décide d'organiser dans la commune X dimanche le un référendum au sujet du projet de fusion des communes X, Y (Z) pour permettre à la population de se prononcer sur une fusion des communes
- Formule la question à poser lors du référendum dans le contexte de fusion des 2 communes comme suit :
 - Je suis d'accord avec la fusion des communes de X, Y, (Z) avec effet à partir du 01.01.20--.
 - Ich bin mit der Fusion der Gemeinden X, Y, (Z) einverstanden mit Wirkung ab dem 01.01.20--.
 - Ech sin mat der Fusioun vun de Gemengen XD, Y, (Z) averstaanen mat Wirkung vum 01.01.20-- un.

La présente est transmise à Monsieur le Ministre de l'Intérieur pour information et attribution.

Le collège échevinal est chargé de l'exécution de la présente décision du conseil communal.

(...)

4.3 Délibération concernant l'approbation de la Convention en vue de la fusion des communes X, Y (Z)

(...) **Le Conseil Communal,**

Revu sa délibération concordante au sujet de sa décision unanime de s'associer et de s'unir avec la commune Y (Z) en une seule et même commune en date du....devant porter le nom de Schéingemeng, respectivement de procéder à la fusion des communes X, Y (Z) ;

Relevant que dans le cadre de cette fusion il y a lieu de passer une convention entre l'Etat et les x administrations communales de X, Y, (Z) consistant

- A fixer le programme de projets à réaliser dans le cadre de la fusion des communes de X, Y (Z)
- De définir les conditions et modalités de l'accompagnement financier du Gouvernement et
- A fixer certains éléments particuliers de la fusion ;
- Notant donc que le ministère de l'intérieur a élaboré et présenté à ce sujet en étroite collaboration avec les x administrations communales la convention en vue de la fusion des communes X, Y (Z) et dont le texte est annexé à la présente et en fait partie intégrante ;

Vu la loi modifiée du 13 décembre 1988 ;

Après avoir lu le contenu et en avoir délibéré conformément, à l'unanimité de ses membres présents

- **Décide d'approuver ladite convention en vue de la fusion des communes X, Y (Z) telle qu'elle est présentée**

Et la transmet dûment signée par les x collègues échevinaux et les x conseils communaux concernés en autant d'exemplaires que de parties à Monsieur le Ministre de l'Intérieur pour attribution et aux fins voulues et,

Note l'article m de ladite convention « le ministre de l'intérieur engagera le projet de loi dans la procédure législative et veillera à ce que ladite procédure soit achevée en temps utile pour permettre d'organiser les élections communales ordinaires en octobre 20... de façon à faire fonctionner la nouvelle commune à la suite des élections. »

(...)

4.4 Délibération concordante à propos de la fusion des communes X, Y (Z)

Notant que depuis....les communes X, Y (Z) se sont concertées en vue d'une éventuelle fusion et qu'elles ont élaboré ensemble à cet effet un Brochure de présentation du projet de fusion des communes X, Y (Z), distribué le.....aux habitants des x communes destiné à servir d'information au sujet de leur intention ;

Relevant que l'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ratifiée par la loi du 18 mars 1987, prévoit que « pour toute modifications des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet » ;

Précisant que dans les x communes respectives lors du référendum en question, n % des votants ont exprimé un désir de voir fusionner lesdites communes ;

Vu la loi communales modifiée du 13 décembre 1988 ;

Vu la version définitive dude la Convention en vue de la fusion des communes X, Y (Z), élaborée par le ministère de l'Intérieur en étroite collaboration avec les collèges échevinaux de X, Y (Z) et devant être signée par les x collèges échevinaux et approuvée par les x conseils communaux pour être visée par après par le ministre de l'Intérieur ;

Vu la version dude l'avant projet de loi portant fusion des communes X, Y (Z) ;

Après avoir délibéré conformément à la loi, unanimement

- **Décide de s'associer et de s'unir avec la commune Y, (Z) en une seule et même commune devant porter le nom de *Schéingemeng*, respectivement de procéder à la fusion des x communes, et**

Transmet la présente délibération à Monsieur le Ministre de l'Intérieur pour attribution et approbation et avec prières d'y réserver les suites voulues.

(...)

4.5 Délibération concernant l'approbation du projet de loi portant fusion des communes X, Y (Z)

Le Conseil Communal,

Revu sa délibération concordante au sujet de sa décision unanime de s'associer et de s'unir avec la commune Y (Z) en une seule et même commune en date du....devant porter le nom de *Schéingemeng*, respectivement de procéder à la fusion des communes X, Y (Z) ;

Revu sa délibération en date de... portant unanimement approbation de la convention entre l'Etat et les x administrations communales de X, Y (Z) consistant à fixer le programme des projets à réaliser dans le cadre de la fusion des communes X, Y (Z), à définir les conditions et modalités de l'accompagnement financier du Gouvernement et à fixer certains éléments particuliers de la fusion ;

Notant l'article m de ladite convention « le ministre de l'intérieur engagera le projet de loi dans la procédure législative et veillera à ce que ladite procédure soit achevée en temps utile pour permettre d'organiser les élections communales ordinaires en octobre 2..... de façon à faire fonctionner la nouvelle commune à la suite des élections. »

Notant donc que le ministre de l'Intérieur a élaboré et présenté à ce sujet en collaboration avec les x administrations communales un projet de loi concernant la fusion des communes X, Y (Z) avec exposé des motifs et commentaire des articles et dont le texte est annexé à la présente et en fait partie intégrante ;

Vu la loi modifiée du 13 décembre 1988 ;

Après avoir lu le contenu et en avoir délibéré conformément à la loi, à l'unanimité de ses membres présents

- **Décide d'approuver ledit projet de loi avec exposé des motifs et commentaires en vue de la fusion des communes X, Y, (Z) telle qu'il est présenté**

Et la transmet dûment signée par les x collèges échevinaux et les x conseils communaux concernés en autant d'exemplaires que de parties à Monsieur le Ministre de l'Intérieur pour attribution et aux fins demandées et voulues.

(...)

Impressum:

Editeur responsable: CIFIC – Cellule Indépendante Fusions Communales

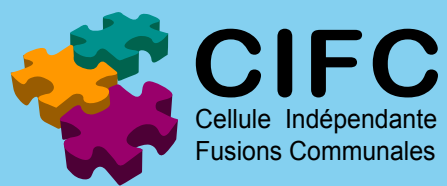
Textes: Tilly METZ, Mireille COLBACH-CRUCHTEN, Ben HOMAN, Mike URBING

Illustrations: Marc ANGEL

Conception graphique et mise en page: INSITU-CREATION-EDITION

Impression: CTIE-Division Imprimés et Fournitures de bureau

© CIFIC 2013



Mai 2013