

Projet de loi

portant fusion des communes de Grosbous et Wahl

Avis du Conseil d'État

(28 juin 2022)

Par dépêche du 3 mai 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Intérieur.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, les délibérations des communes de Grosbous et Wahl relatives à la fusion projetée ainsi que le texte de la convention y relative.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique prévoit la fusion des communes de Grosbous et Wahl, ceci sur la base de l'article 2 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui dispose que « [l]a création de nouvelles communes, soit par l'érection en commune distincte de fractions d'une ou de plusieurs communes, soit par la fusion de deux ou de plusieurs communes, ainsi que la modification de leurs limites, ne peuvent se faire que par la loi ».

L'article 5 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, approuvée par la loi du 18 mars 1987¹, 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 ».

Par délibérations concordantes en date du 10 février 2021 les conseils communaux de Grosbous et de Wahl ont opté pour une consultation par référendum. Une majorité des électeurs de chacune des deux communes s'est exprimée en faveur du projet de fusion lors des référendums organisés en date du 27 juin 2021.

La fusion projetée a été décidée par les conseils communaux des communes de Grosbous et Wahl par leurs délibérations concordantes du 2 mars 2022.

¹ Loi du 18 mars 1987 portant approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale, signée à Strasbourg, le 15 octobre 1985 (Mém. A - n° 18 27 mars 1987).

La future commune fusionnée sera dénommée « Groussbus-Wal ».

Examen des articles

Articles 1^{er} à 4

Sans observation.

Article 5

Le Conseil d'État suggère de faire abstraction de la référence au code postal « L-8510 » afin d'éviter qu'une modification de la loi soit nécessaire en cas de changement d'adresse.

Article 6

Le Conseil d'État rappelle son observation concernant la définition de « population réelle » au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, formulée dans son avis du 7 février 2017 à l'endroit de l'article 6 du projet de loi n° 7035 devenu la loi du 16 juin 2017 portant fusion des communes de Mompach et de Rosport. Le Conseil d'État avait relevé à cet égard qu'il convenait d'assurer la cohérence avec la terminologie de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques en écrivant : « Par population réelle, on entend toutes les personnes inscrites sur le registre communal. ». Le Conseil d'État propose dès lors de reprendre la reformulation en question.

En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit des articles 6 des projets de loi devenus la loi du 15 avril 2016 portant fusion des communes de Hobscheid et de Septfontaines² et la loi précitée du 16 juin 2017. Il est superfétatoire de préciser qu'il s'agit d'une aide spéciale « supplémentaire » qui est cumulable avec d'autres aides étatiques. Le caractère « supplémentaire » de cette aide est suffisamment établi par la dénomination d'aide « spéciale ». Le paragraphe 4 est dès lors à supprimer, car dépourvu de valeur normative.

Subsidiairement, en cas de maintien du paragraphe 4, le terme « normalement » est à supprimer, car il est également dépourvu de valeur normative.

Article 7

Le Conseil d'État comprend que la fusion des deux communes prendra effet au moment de l'entrée en vigueur de la loi, à savoir le 1^{er} septembre 2023. Or, les dispositions prévues au paragraphe 2, alinéas 2 et 3, fixent une prise d'effet fictive au 1^{er} janvier 2024 de la fusion pour l'application de « dispositions légales ou réglementaires de nature fiscale » de même que pour l'application des dispositions relatives à la participation de la nouvelle commune au financement de certains fonds. Le Conseil d'État estime que les alinéas 2 et 3 du paragraphe 2 manquent de précision en ce qu'ils omettent de viser les dispositions spécifiques concernées par cette prise d'effet fictive. Il note, par ailleurs, que les lois précitées du 15 avril 2016 et du 16 juin 2017 ne comportent pas de telles dispositions visant à décaler la prise d'effet pour

² Mém. A – n° 69 du 25 avril 2016.

l'application de dispositions fiscales ou de dispositions concernant la participation au financement de certains fonds. Ainsi, le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité de prévoir des dates de prise d'effet de la fusion divergentes de la date d'entrée en vigueur de la loi en projet pour l'application de certains dispositifs. Si les auteurs du projet de loi entendent maintenir les alinéas 2 et 3, il convient de reformuler les dispositions sous avis avec la clarté requise en se référant avec précision aux dispositions spécifiques visées, ceci tant pour ce qui concerne les dispositions de nature fiscale que pour les dispositions réglant la participation des communes au financement des fonds concernés. Au vu des observations qui précèdent, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement aux alinéas 2 et 3 du paragraphe 2 qui sont source d'insécurité juridique.

Article 8

Sans observation.

Article 9

Le Conseil d'État constate que le nouveau conseil communal de « Groussbus-Wal » se composera de douze membres pendant une période transitoire. Or, l'article 5 de la loi communale du 13 décembre 1988 prévoit pour toutes les communes une composition des conseils communaux en nombre impair en fonction du nombre d'habitants. Ainsi les conseils communaux de Grosbous et de Wahl se composent actuellement de respectivement 9 et 7 conseillers. Au vu du nombre des habitants, il serait ainsi préférable d'attribuer un siège complémentaire à une des sections afin d'éviter une parité récurrente au sein du futur conseil communal de « Groussbus-Wal » lors de la prise des décisions.

Article 10

Conformément à son observation concernant l'article 9, le Conseil d'État suggère d'élever la représentation d'une des sections à sept conseillers et d'adapter le paragraphe 1^{er} en conséquence.

Au paragraphe 3, point 3^o, il est précisé que « le bulletin de vote classe séparément et par ordre alphabétique les candidats présentés pour chaque circonscription électorale » alors que le paragraphe 2, point 1^o, prévoit que les « communes de Grosbous et de Wahl [...] forment une seule circonscription électorale ». Dans un souci de cohérence par rapport au paragraphe 2, point 1^o, précité, il y a lieu, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de remplacer les termes « chaque circonscription » par les termes « chaque section ».

Toujours en ce qui concerne le point 3^o, le Conseil d'État relève qu'il convient de se référer à « l'article 207, alinéa 3, de la loi précitée du 18 février 2003 » étant donné que la loi du 8 mars 2018³ a modifié la loi électorale précitée en insérant un nouvel alinéa 2 à l'endroit de la disposition en question.

³ Loi du 8 mars 2018 portant modification 1^o de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 2^o de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national (Mém. A – n^o 178 du 12 mars 2018).

En ce qui concerne la première phrase du paragraphe 4, il y a lieu de relever que celle-ci est en contradiction avec le paragraphe 1^{er} qui dispose qu'« à partir des élections communales ordinaires de 2029, les deux sections sont supprimées ». Afin de garantir la cohérence du dispositif, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour insécurité juridique, de supprimer la disposition sous revue.

Quant à la deuxième phrase du paragraphe 4, il convient de viser avec précision l'article de la loi électorale auquel cette disposition entend déroger en disposant que :

« Par dérogation à l'article 226 de la loi précitée du 18 février 2003, les élections communales dans la commune de Groussbus-Wal se dérouleront selon le système de la majorité relative jusqu'au renouvellement intégral du conseil communal en 2035. »

Article 11

Sans observation.

Article 12

L'article 12 entend régler la reprise des fonctionnaires et employés communaux des communes de Grosbous et Wahl. Le paragraphe 4 règle, quant à lui, la situation particulière des receveurs des deux communes. Le Conseil d'État note que le paragraphe en question se réfère à « une convention signée entre les collèges échevinaux des communes de Grosbous et de Wahl en date du 12 février 2020, approuvée par les conseils communaux des deux communes ainsi que par la ministre de l'Intérieur ». Il estime que la mention de la convention ne comporte pas de plus-value et demande aux auteurs d'omettre la référence en question.

Par ailleurs, le Conseil d'État relève que le texte du paragraphe 4 ne correspond pas à ce qui est affirmé dans le commentaire de l'article. Les auteurs y expliquent en effet que « [p]our le cas où la convention entre les communes de Grosbous et de Wahl conclue en date du 12 février 2020 et concernant le détachement du receveur de la commune de Wahl à raison de 50% à la commune de Grosbous restera en vigueur au moment de la nouvelle commune fusionnée, le fonctionnaire en titre assumera les fonctions de receveur de la commune fusionnée tout en bénéficiant des mêmes conditions statutaires et rémunératoires que précédemment » alors que l'alinéa 1er du paragraphe 4 vise le cas de figure dans lequel « le détachement précité n'aura pas abouti ».

Au vu des observations qui précèdent, le Conseil d'État propose de faire abstraction du cas particulier d'un éventuel détachement et suggère de reformuler le paragraphe en question comme suit :

« Le receveur de la commune de « Groussbus-Wal » est choisi par le nouveau conseil communal parmi les receveurs en poste des communes de Grosbous et de Wahl. Le receveur communal qui ne bénéficie pas de la nomination au poste de receveur de la nouvelle commune est affecté à un nouveau poste à l'administration communale tout en étant maintenu dans les mêmes conditions statutaires et rémunératoires tel que prévu au paragraphe 1^{er}. En vue d'une éventuelle nomination ultérieure comme receveur communal, il est considéré comme receveur communal en fonction. »

Article 13

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, il est signalé que les tranches de mille sont séparées par une espace insécable.

Au paragraphe 3, il y a lieu d'écrire « cinq ans » en toutes lettres.

Au paragraphe 4, il convient d'écrire « aide financière spéciale ».

Article 10

Au paragraphe 3, points 1^o et 5^o, le Conseil d'État relève qu'il n'est pas de mise de procéder au remplacement de termes ou de dispositions de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 dans le but d'établir des dispositions transitoires. En effet, l'article sous revue entend apporter certains aménagements à la procédure électorale lors des prochaines élections du fait de la fusion des deux communes sans toutefois procéder à la modification formelle de la loi électorale précitée. Partant, le Conseil d'État demande de procéder de la même manière qu'au point 3^o en rédigeant un texte continu, à libeller comme suit : « Par dérogation à l'article [...] de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, [...] ».

Article 12

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « 50 pour cent ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 28 juin 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz