

Projet de loi

portant fusion des communes de Bous et de Waldbredimus

Avis du Conseil d'État

(23 décembre 2022)

Par dépêche du 17 juin 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 Bous et Waldbredimus relatives à la fusion projetée ainsi que le texte de la convention de fusion.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État en date du 28 juillet 2022.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics n'est pas encore parvenu au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Par dépêche du 1^{er} août 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État une série de sept amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par la ministre de l'Intérieur.

Le texte desdits amendements était accompagné d'un commentaire pour chacun des amendements, d'une fiche financière ainsi que d'une version coordonnée du projet de loi sous revue tenant compte desdits amendements.

Le présent avis traitera en même temps des deux dépêches susmentionnées en se basant, pour ce qui est de la numérotation des articles à analyser, sur le texte coordonné annexé aux amendements gouvernementaux du 1^{er} août 2022.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique prévoit la fusion des communes de Bous et de Waldbredimus 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 des 9 et 25 novembre 2021, les conseils communaux de Bous et de Waldbredimus 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 3 avril 2022.

La fusion projetée a été décidée par les conseils communaux des communes de Bous et Waldbredimus par leurs délibérations concordantes respectivement du 28 avril et du 5 mai 2022.

La commune fusionnée sera dénommée « Bous-Waldbredimus ».

Le Conseil d'État constate que les amendements gouvernementaux sous revue tiennent compte des observations formulées dans son avis du 28 juin 2022 relatif au projet de loi n° 8003 portant fusion des communes de Grosbous et de Wahl.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

Article 2

L'article 2 prévoit que le siège de la commune fusionnée sera fixé temporairement à Bous jusqu'à l'achèvement des travaux de la nouvelle maison communale qui sera située à Waldbredimus. L'établissement du siège définitif à Waldbredimus fera ensuite l'objet d'une délibération du conseil communal de la nouvelle commune qui sera soumise à l'approbation du ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions.

Le Conseil d'État suggère de fixer le siège de la nouvelle commune sans référence à un chantier en cours. Il appartiendra au conseil communal de « Bous-Waldbredimus » de transférer le siège de la commune le moment venu en fonction de la volonté politique et selon les procédures en vigueur.

Lors de la détermination du siège définitif de la nouvelle commune fusionnée, il conviendra en outre d'adapter l'annexe du règlement grand-ducal modifié du 1^{er} mars 2019 déterminant les localités de vote qui ne sont pas chef-lieu de commune.

L'alinéa 2 a été ajouté par amendement du 1^{er} août 2022. Cette disposition vise selon les auteurs à tenir compte de la situation spécifique du siège temporaire prévue à l'alinéa 1^{er} et à ne prévoir l'application de la loi

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 du 27 mars 1987).

modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu pour ce qui concerne les frais de déplacement qu'à partir de l'année d'imposition qui suit l'année au cours de laquelle le ministre approuve la délibération portant détermination du nouveau siège de la commune.

Au vu de son observation concernant l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État suggère de supprimer l'alinéa 2 de l'article 2.

Subsidiairement, si le législateur entend maintenir les deux alinéas de l'article 2, le Conseil d'État suggère, par souci de lisibilité, de reformuler la disposition de l'alinéa 2 comme suit :

« Pour le calcul des frais de déplacement en application de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, l'établissement du siège définitif à Waldbredimus produit ses effets à partir du 1^{er} janvier de l'année qui suit l'approbation de la délibération visée à l'alinéa 1^{er} ».

Articles 3 à 11

Sans observation.

Article 12

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État relève qu'il convient de préciser le ministre compétent en écrivant « du ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions ».

Toujours en ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État souhaite attirer l'attention des auteurs du projet de loi sous avis sur le fait que le projet de loi n° 7514², qui vise notamment à réformer la tutelle administrative à travers une modification de la loi modifiée du 13 décembre 1988, supprime, à l'endroit de l'article 89 de la loi communale précitée, l'approbation ministérielle des décisions chargeant le secrétaire adjoint de remplir une partie déterminée des fonctions que la loi attribue au secrétaire. Le projet de loi précité n° 7514 entend également supprimer les approbations ministérielles prévues à l'article 30 de la loi communale relatif aux décisions du conseil communal en matière de création d'emplois communaux. Au vu de ces futures modifications, et dans un souci d'harmonisation des procédures en la matière, le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec la suppression des approbations ministérielles prévues aux alinéas 1^{er} à 3 du paragraphe sous revue.

Article 13

Sans observation.

² Projet de loi portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du Code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif 6° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 7° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 8° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics ; 9° de loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19

Observations d'ordre légistique

Article 7

Au paragraphe 2, alinéa 2, il y a lieu de se référer à la « loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 concernant l'impôt commercial (« *Gewerbsteuergesetz* ») ».

Article 10

Au paragraphe 3, points 1° et 5°, 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° en rédigeant un texte continu, à libeller comme suit :

« Par dérogation à l'article [...]de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, [...] »

Article 13

À l'article 13, le Conseil d'État suggère d'écrire « [...] à l'exception de l'article 7, paragraphe 2, alinéa 3, qui produit ses effets à partir de l'année d'imposition 2023 [...] ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 23 décembre 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz