

Projet de loi

portant modification :

1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;

**2° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant
l'aménagement communal et le développement urbain**

Avis du Conseil d'État

(1^{er} juillet 2025)

Par dépêche du 8 mai 2023, 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.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, de textes coordonnés, par extraits, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Selon la lettre de saisine, le projet de loi sous avis n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 27 octobre 2023 et 23 avril 2024.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis s'inscrit dans le cadre de la refonte générale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, ci-après « loi communale », qui avait été entamée en 2020 à travers le dépôt du projet de loi n° 7514 devenu la loi du 6 janvier 2023¹ ayant principalement procédé à un allègement de la tutelle administrative. Le projet de loi n° 8052² relatif aux droits et devoirs des élus locaux, qui a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État en date du 12 novembre 2024 et qui est en cours de procédure législative, a

¹ Projet de loi devenu la loi du 6 janvier 2023 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 la 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 la 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 (Mém. A - n° 30 du 19 janvier 2023).

² Projet de loi portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° du Code pénal ; 3° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 sur l'aménagement communal et le développement urbain.

marqué la deuxième phase de cette refonte. Le projet de loi sous revue en constitue la troisième étape. Il poursuit, selon l'exposé des motifs, trois objectifs, à savoir l'adaptation de dispositions ponctuelles ayant trait au fonctionnement du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, l'amélioration des moyens d'information de la population et de publication et la modernisation des moyens de participation citoyenne au niveau communal.

Une partie des modifications proposées s'inscrit dans le cadre de la numérisation des processus d'information et de publication, remplaçant notamment la publication des règlements communaux par voie d'affiche par une publication sur le site internet de la commune.

En ce qui concerne le fonctionnement des organes communaux, le projet de loi prévoit des adaptations au niveau de la motion de censure, qui est détachée du vote sur le budget, ainsi que des modifications visant à numériser certaines procédures, tel que notamment l'envoi et la publication des convocations aux réunions du conseil communal. La création et le fonctionnement des commissions consultatives au niveau communal sont précisés pour obtenir une plus grande cohérence à travers le pays à cet égard.

La participation citoyenne au niveau communal subit à son tour des modifications substantielles. Les différents procédés sont regroupés au sein d'un nouveau titre qui traite de l'information et de la participation citoyenne. La participation citoyenne ainsi que le référendum communal, deux instruments qui sont déjà prévus à l'heure actuelle par la loi communale, sont adaptés à de nombreux égards. Ainsi, le texte sous revue prévoit de conférer au référendum communal organisé à l'initiative du conseil communal un « caractère contraignant » et introduit un nouvel instrument, à savoir l'initiative citoyenne communale, qui trouve selon les auteurs son inspiration au niveau européen dans l'initiative citoyenne européenne introduite par le règlement (UE) 2019/788 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'initiative citoyenne européenne³ ainsi que dans la Constitution luxembourgeoise qui consacre en son article 79⁴ le droit d'initiative législative. Le Conseil d'État y reviendra en détail lors de l'examen des articles concernés.

Par ailleurs, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que certaines dispositions modifiées par le présent projet de loi le sont également par le projet de loi n° 8429⁵. Il demande de manière générale aux auteurs de veiller à la cohérence entre les deux projets de loi qui suivent parallèlement le cours de la procédure législative.

³ JO L 130 du 17.5.2019, p. 55 à 81.

⁴ « Art. 79. La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins. La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative. »

⁵ Projet de loi portant 1° modification : a) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; b) du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire ; c) de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; d) de la loi du 1er août 1972 portant réglementation de l'inhumation et de l'incinération des dépouilles mortelles ; e) de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit ; f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; g) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; h) de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux, et 2° abrogation du décret du 14 décembre 1789 sur la constitution des municipalités.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous avis prévoit de modifier l'article 1^{er} de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 en vue de supprimer l'alinéa 2, ceci, selon le commentaire de l'article, afin de redresser un oubli depuis l'abolition des districts à travers la loi du 2 septembre 2015⁶. Il s'agit, toujours selon le commentaire, de supprimer la « référence aux districts en tant que division du pays » c'est-à-dire, selon le texte coordonné de la loi communale joint au projet de loi, la disposition suivante :

« Le Grand-Duché est divisé en communes et celles-ci forment des districts, le tout de la manière qu'il est établi ou qu'il sera ultérieurement arrêté. »

Le Conseil d'État attire toutefois l'attention des auteurs sur le fait que la loi précitée du 2 septembre 2015 n'a nullement omis d'adapter le libellé de l'article 1^{er} de la loi communale à l'occasion de la suppression des districts. L'article 1^{er}, point 1, de la loi précitée du 2 septembre 2015⁷ a en effet conféré à l'article 1^{er} de la loi communale la teneur suivante :

~~« Le Grand-Duché est divisé en communes et celles-ci forment des districts, le tout de la manière qu'il est établi ou qu'il sera ultérieurement arrêté. »~~

La suppression de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi communale aurait donc pour conséquence de retirer la dénomination de ville aux communes de Luxembourg, Diekirch, Differdange, Dudelange, Echternach, Esch-sur-Alzette, Ettelbruck, Grevenmacher, Remich, Rumelange, Vianden et Wiltz, ce qui n'est manifestement pas l'intention des auteurs.

Il s'ensuit que la modification proposée n'a pas lieu d'être. Le Conseil d'État demande par conséquent aux auteurs de supprimer l'article 1^{er} et de renuméroter le projet de loi en conséquence.

Articles 2 et 3

Sans observation.

Article 4

La disposition sous revue entend remplacer l'article 15 de la loi communale ayant trait aux commissions consultatives afin d'encadrer davantage ces dernières dans la loi, notamment en ce qui concerne l'étendue de leurs attributions. Il ressort du commentaire des articles qu'au vu de l'absence d'un tel encadrement légal à l'heure actuelle, ces commissions font l'objet de réglementations disparates d'une commune à l'autre.

⁶ Loi du 2 septembre 2015 portant abolition des districts (Mém. A – n° 174 du 9 septembre 2015).

⁷ « La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit : 1) L'article 1^{er}, alinéa 1 est remplacé par le texte suivant : « Le Grand-Duché de Luxembourg est divisé en communes. » [...] »

Pour la rédaction de cet encadrement minimal, les auteurs indiquent s'être inspirés de différents règlements communaux⁸. Pour tout ce qui n'est pas prévu par le nouvel article 15 au sujet de la composition, de l'organisation et du fonctionnement des commissions consultatives, le nouveau dispositif renvoie, tout comme le fait le texte actuel de l'alinéa 1^{er}, au règlement d'ordre intérieur du conseil communal.

À cet égard, le Conseil d'État tient à souligner que les commissions consultatives ne relèvent pas de la notion d'« organe de la commune » au sens de l'article 121 de la Constitution, étant donné qu'elles ne sont pas amenées à gérer les intérêts et le patrimoine de la commune et ne possèdent pas le pouvoir d'engager la commune.

Au commentaire de l'article sous revue, les auteurs expliquent encore que l'encadrement prévu par le dispositif sous revue ne s'applique qu'aux commissions consultatives créées à l'initiative de la commune et non pas aux commissions obligatoires prévues par diverses législations (comme la commission scolaire et la commission consultative du vivre-ensemble interculturel). Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que, tel que libellé, le paragraphe 2 aura vocation à s'appliquer à l'ensemble des commissions consultatives en ce qu'il prévoit un cadre général. Si l'intention des auteurs est d'exclure certaines commissions du champ d'application du dispositif sous revue, il convient de le prévoir expressément.

En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'État estime qu'en prévoyant une reconduction des commissions consultatives précédemment créées, il contredit le paragraphe 1^{er} qui dispose que la constitution par le conseil communal des commissions consultatives est facultative. Il estime que tout comme pour leur création, le conseil communal devrait pouvoir statuer librement sur leur renouvellement. Un renouvellement automatique tel que prévu par le paragraphe 4 est en contradiction avec la logique inhérente à la disposition sous revue qui implique un pouvoir d'appréciation du conseil communal. Au vu de cette incohérence, qui est source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au paragraphe 4.

Article 5

Sans observation.

Article 6

L'article sous revue a trait à la communication des procès-verbaux. Le Conseil d'État note que l'article 8 du projet de loi sous revue prévoit que les procès-verbaux seront publiés sur le site internet. Il comprend toutefois l'utilité de pouvoir obtenir la communication de procès-verbaux plus anciens.

⁸ Pour un exemple de réglementation des commissions consultatives, il est renvoyé au règlement d'ordre intérieur du conseil communal de la Ville de Luxembourg (article 5) : <https://www.vdl.lu/sites/default/files/media/document/ROI%20-%20Rgl%20d%27ordre%20int%C3%A9rieur%20%20modifi%C3%A9%20le%2017.07.2023.pdf>

Article 7

L'article sous examen vise à remplacer l'article 25 de la loi communale qui concerne le droit des membres du conseil communal de poser des questions au collège des bourgmestre et échevins.

Le Conseil d'État estime qu'il ne ressort pas clairement du paragraphe 2 sous quelle forme le collège des bourgmestre et échevins est tenu de répondre aux questions respectivement écrites ou orales. Il suggère aux auteurs de reformuler le paragraphe visé en indiquant avec précision la forme de la réponse à apporter aux questions écrites et celle des réponses à donner aux questions orales.

Afin d'éviter toute incertitude sur le point de savoir si l'interdiction de poser à nouveau une question identique s'applique pendant un an à compter de la réponse ou jusqu'à la fin de l'année en cours seulement, le Conseil d'État recommande de donner au paragraphe 4 un libellé inspiré du Règlement de la Chambre des députés :

« (4) Une question, à laquelle il a été répondu, ne peut être ~~reposée au cours d'une même année~~ posée à nouveau avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la réponse du collège des bourgmestre et échevins. »

Article 8

L'article sous revue entend modifier l'article 26 de la loi communale relatif aux délibérations du conseil communal.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État estime qu'il conviendrait de viser plus précisément « les points » du procès-verbal qui ont fait l'objet d'une discussion à huis clos, de sorte à garantir la publicité des points du procès-verbal pouvant être rendus publics.

Le Conseil d'État doute par ailleurs de la possibilité de dresser un « procès-verbal » des délibérations sous une forme « audiovisuelle », comme le propose le second alinéa du paragraphe 2. Le procès-verbal est défini comme « une relation officielle écrite de ce qui a été dit ou fait dans une réunion, une assemblée »⁹. Le Conseil d'État estime qu'il faut différencier le procès-verbal – écrit officiel relatant les délibérations qui ont eu lieu au conseil communal dressé par le secrétaire ou celui qui le remplace¹⁰ – de l'enregistrement audio ou audiovisuel de la réunion du conseil communal, permettant de revivre l'ensemble de la réunion¹¹.

Articles 9 et 10

Sans observation.

⁹ <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/proces-verbal>

¹⁰ « Document écrit établi par une autorité compétente ou un organe qualifié, après un accord, un désaccord, un fait délictueux, une délibération, afin d'en constater l'existence ou la tenue et d'en conserver la trace » (G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 2024).

¹¹ Comparer l'article 25, paragraphes 8 (procès-verbal des réunions de commissions) et 10 à 12 (enregistrement audio ou audiovisuel des mêmes réunions) du Règlement de la Chambre des députés.

Article 11

L'article sous examen procède à une réécriture de l'article 37 de la loi communale afin d'introduire la possibilité d'adopter une motion de censure indépendamment du vote sur le budget, seul cas de figure envisagé par la disposition actuellement en vigueur. Désormais, la motion de censure peut être collective, lorsqu'elle vise le collège des bourgmestre et échevins dans son ensemble, ou individuelle, lorsqu'elle ne vise qu'un seul membre ou plusieurs membres dudit collège.

Le Conseil d'État note que si le texte est largement inspiré du dispositif belge, comme indiqué dans le commentaire, il en diffère cependant pour ce qui concerne le quorum requis au niveau de la recevabilité de la motion. Ainsi, le modèle belge exige une majorité alternative pour la recevabilité de la motion, alors que la disposition sous revue requiert que la motion soit supportée par seulement un tiers des conseillers.

Si le mécanisme introduit en droit belge en 2005 constitue désormais une pratique bien établie en Région wallonne, pratique qui selon la doctrine permet de garantir « [...] un juste équilibre entre la continuité de la gouvernance locale et la stabilité de la politique communale »¹², le Conseil d'État estime qu'en raison du faible quorum requis par le projet de loi, ce dernier risque effectivement, tel que le craint le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, d'entraîner une multiplication de telles motions.

Plus fondamentalement, le Conseil d'État relève que le système tel que proposé n'assure pas véritablement la continuité du fonctionnement des organes de la commune dans la mesure où, contrairement au système belge qui prévoit que les nouveaux candidats au collège échevinal doivent dès le départ être proposés par une majorité alternative, le système tel qu'il résulte du projet de loi revient à proposer des candidats qui ne sont soutenus éventuellement que par un tiers des membres du conseil communal et laisse ouverte la question de savoir comment une majorité pourra ensuite être trouvée.

Le Conseil d'État, pour sa part, estime qu'il conviendrait de reprendre dans sa substance le système belge qui offre les garanties nécessaires à la stabilité politique communale.

En ce qui concerne la formulation du paragraphe 2, alinéa 2, le Conseil d'État estime qu'il conviendrait de préciser que :

« La motion de censure est écrite et signée par un tiers au moins des membres du conseil communal et propose, si elle vise le bourgmestre uniquement, un candidat à la fonction de bourgmestre, si elle vise le collège des bourgmestre et échevins dans son ensemble, un candidat à la fonction de bourgmestre et des candidats aux fonctions d'échevins, sinon des candidats aux fonctions d'échevins en nombre correspondant au nombre des échevins contre lesquels la motion de censure est dirigée. Si le candidat proposé à la fonction de bourgmestre exerce la fonction d'échevin, la motion de censure doit proposer un candidat pour le remplacer à ce poste. »

¹² Gustin, A. (2018), « Les motions de méfiance constructive dans les communes wallonnes (2012-2018) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2378(13), 5 à 36. <https://doi.org/10.3917/cris.2378.0005>.

Par ailleurs, le Conseil d'État estime que le dispositif est encore à compléter par une disposition qui prévoit que les candidats sont à présenter dans l'ordre dans lequel ils sont proposés.

À l'alinéa 3, le Conseil d'État relève qu'en cas d'absence du secrétaire communal, l'article 90 de la loi communale trouvera à s'appliquer.

Article 12

L'article 12 entend modifier l'article 53 relatif aux procès-verbaux. S'agissant du nouvel alinéa 2 du paragraphe 2, qui précise que les procès-verbaux retracent les discussions du collège des bourgmestre et échevins et peuvent prendre la forme écrite ou audiovisuelle, le Conseil d'État estime que si l'intention des auteurs était celle de prévoir l'enregistrement des séances du collège des bourgmestre et échevins, il conviendrait de régler cet aspect de manière distincte de la tenue du procès-verbal. Il renvoie pour le surplus à ses observations figurant sous l'article 8.

Article 13

Sans observation.

Article 14

La disposition sous revue vise à modifier l'article 82 de la loi communale portant sur la publication et l'entrée en vigueur des règlements communaux, principalement pour remplacer la publication par voie d'affiche et la mention insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg par une publication sur le site internet de la commune.

Le Conseil d'État émet des réserves quant à l'abandon de la mention des règlements communaux au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Il donne à considérer que, selon la jurisprudence de la Cour administrative, c'est cette publication au Journal officiel qui marque à l'heure actuelle le point de départ du délai de recours contre le règlement ouvert aux citoyens qui s'estiment lésés par ses dispositions¹³. Plus fondamentalement, le Conseil d'État donne à nouveau à considérer que le principe général de la sécurité juridique, qui est à rattacher au principe fondamental de l'État de droit, implique que toute règle de droit doit non seulement être suffisamment claire et prévisible, mais également accessible¹⁴.

D'emblée, le Conseil d'État s'est aussi demandé s'il est judicieux de contraindre l'ensemble des communes à se doter d'une plateforme de publication de leurs règlements. Les modalités pratiques de publication risquent, en l'absence de dispositions précises à cet égard dans le dispositif en projet, de varier considérablement d'une commune à l'autre, mais aussi,

¹³« La publication normale des règlements communaux ("Reider") n'est pas à considérer comme publicité effective. À défaut de notification d'un tel règlement au demandeur en annulation ou de la preuve de la date à laquelle celui-ci en a eu effectivement connaissance, la date à prendre en considération comme point de départ du délai de trois mois, prévu pour l'introduction d'un recours en annulation est la date de la mention du règlement communal au Mémorial » (Cour adm., 29 septembre 1998 (10626C)).

¹⁴ Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00152 du 22 janvier 2021.
Arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00176 du 23 décembre 2022.

au fil du temps, dans une seule et même commune. Sera-t-il, par exemple, partout possible de retracer les modifications successives d'un texte ? Y aurait-il systématiquement un outil permettant au citoyen d'effectuer une recherche de texte ? Tout en soulignant l'importance de l'autonomie des communes, le Conseil d'État se demande s'il est rationnel d'opter pour une publication sur le seul site de la commune. La multiplication des plateformes et interfaces ne contribue manifestement pas à l'objectif de simplification mis en avant par les auteurs. Sur le fondement de ces réflexions, le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas préférable de maintenir une publication, non plus par simple mention, mais à l'avenir intégrale, dans le Journal officiel électronique introduit par la loi du 23 décembre 2016¹⁵. Le Journal officiel et le site « Legilux » ont fait leurs preuves et pourraient sans doute être aisément adaptés pour permettre la publication des règlements communaux, le cas échéant, dans une nouvelle « série » au sens de l'article 2 de la loi précitée du 23 décembre 2016. Comme déjà relevé par le Conseil d'État dans son avis du 6 décembre 2016 au sujet du projet de loi portant création du Journal officiel électronique du Grand-Duché de Luxembourg, il conviendrait de donner la préférence à une solution consistant à reprendre et regrouper dans le seul Journal officiel tous les actes normatifs et ne plus prévoir d'autres modes de publication afin de permettre un accès transparent et aisément identifiable à la norme juridique. Cette approche présenterait l'avantage de centraliser la publication des règlements communaux.

Plus fondamentalement, le Conseil d'État rappelle que la Cour constitutionnelle a érigé l'accessibilité de la loi en principe général du droit à valeur constitutionnelle en le rattachant au principe de l'État de droit désormais consacré à l'article 2, alinéa 2, de la Constitution¹⁶. Il estime qu'en tout état de cause, les modalités de publication des règlements communaux devront être complétées afin de garantir l'authenticité et l'accessibilité des actes publiés, ceci à l'instar de l'article 5 de la loi précitée du 23 décembre 2016 qui prévoit que « [l]e Journal officiel est publié sous forme électronique et dans des conditions permettant de garantir l'authenticité de son contenu » et que « [i]l est mis à disposition de manière permanente et gratuite ».

Dans le cadre de la mise en place d'un régime de publication autre que celui prévu par la loi précitée du 23 décembre 2016, il y a lieu de veiller à ce que les actes soient publiés de manière à satisfaire au principe de sécurité juridique sous son aspect matériel. Outre les exigences d'accessibilité et d'authenticité, le projet de loi sous revue devrait encore indiquer de manière expresse que seule la publication sur le site dédié fait foi et produit des effets juridiques.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement aux paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 82 nouveau qui sont source d'insécurité juridique.

¹⁵ Loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg (Mém. A - n° 309 du 28 décembre 2016).

¹⁶ « Dès lors que toute règle de droit doit non seulement être suffisamment claire et accessible, mais également prévisible, la Cour constitutionnelle considère que lesdits principes sont également à rattacher au principe fondamental de l'État de droit, ce dernier devant agir selon les règles de droit, de sorte à renforcer la protection juridictionnelle de tout individu » (arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00152 du 22 janvier 2021. Voir aussi : arrêt de la Cour constitutionnelle n° 00176 du 23 décembre 2022).

Ce n'est que sous réserve de cette opposition formelle que le Conseil d'État fait observer qu'au second alinéa du paragraphe 1^{er}, les auteurs du projet de loi paraissent ne pas avoir tiré toutes les conséquences du fait que les règlements communaux seront *a priori* publiés dans leur intégralité. L'information concernant « l'objet du règlement » et « la date de la délibération par laquelle il a été adopté » devrait en effet résulter de l'acte publié lui-même. L'exigence que la publication du règlement sur le site internet de la commune mentionne que l'acte « peut être consulté sur le site internet de la commune » surprend également.

Le Conseil d'État se demande aussi s'il est judicieux, de la part des auteurs, de faire dépendre la publication régulière d'un règlement voté par le conseil communal de l'ajout – en marge de l'acte publié – d'une série d'informations complémentaires (« l'objet du règlement, la date de la délibération par laquelle il a été adopté, la date d'entrée en vigueur et, le cas échéant, la date de son approbation par l'autorité supérieure »). Qui est en effet responsable de la publication de ces informations supplémentaires ? Quelles conséquences aura un défaut de publication de ces informations complémentaires ou la publication d'informations complémentaires erronées ? Il semble préférable, aux yeux du Conseil d'État, de ne pas en faire mention dans le texte de loi, à l'instar, à nouveau, de la loi précitée du 23 décembre 2016 qui ne mentionne pas les nombreuses informations que le Service central de législation publie en marge des lois et règlements publiés sur le site « Legilux ».

Le Conseil d'État relève encore la contradiction entre le nouvel article 82 de la loi communale, qui indique que « le règlement peut être consulté sur le site internet de la commune et à la maison communale », insinuant ainsi qu'il y a, à côté du texte publié en ligne, une seconde version, de valeur égale, matériellement déposée à la mairie, et le nouvel article 82^{bis}, d'après lequel « seul le site internet fait foi ». Le Conseil d'État demande aux auteurs de clarifier le dispositif à cet égard.

Le Conseil d'État estime encore que la loi devrait également régler la question de la publication des actes de tutelle.

Au paragraphe 2, le Conseil d'État propose, dans un souci d'uniformisation, un alignement du libellé du texte sur celui de l'article 4 de la loi précitée du 23 décembre 2016. Le paragraphe 2 prendrait dès lors la teneur suivante :

« (2) Les règlements ~~deviennent~~ sont obligatoires ~~trois jours après le quatrième jour qui suit le jour de leur publication sur le site internet de la commune,~~ à moins qu'un autre délai n'ait été fixé dans l'acte ».

Au paragraphe 3, le texte indique que l'envoi d'une copie du règlement au ministre de l'Intérieur doit être accompagné d'un certificat du bourgmestre constatant, outre la publication sur le site internet dont il est question au paragraphe 1^{er}, une publication effectuée dans au moins deux quotidiens publiés et imprimés dans le Grand-Duché de Luxembourg ou une publication dans un bulletin d'information. Le Conseil d'État estime tout d'abord qu'il serait préférable d'inscrire l'obligation de procéder à une publication complémentaire du règlement au paragraphe 1^{er} au lieu de prévoir qu'elle résulte de manière incidente d'une obligation de certification du bourgmestre. Par ailleurs, il fait observer que la publication intégrale de l'ensemble des

règlements communaux par voie de presse ou dans un bulletin aura un coût financier non négligeable et sera par ailleurs difficile à mettre en œuvre. Il suggère dès lors de limiter, comme par le passé, la publication dans la presse ou dans le bulletin communal à un simple avis d'information. Le Conseil d'État fait encore remarquer que dans le cas de publications multiples – en l'occurrence une publication sur le site internet et une publication dans la presse ou dans un bulletin périodique –, la jurisprudence retient que le délai du recours ne court qu'à compter de la dernière d'entre elles¹⁷.

Article 15

L'article sous examen insère un article 82*bis* nouveau dans la loi communale pour régler les situations où il est temporairement impossible de procéder à la publication dans les formes prévues à l'article 82, tel que modifié. Le libellé est, dans ses grandes lignes, inspiré de celui de l'article 6 de la loi précitée du 23 décembre 2016.

Les auteurs ont toutefois omis de prévoir, comme le fait la loi précitée du 23 décembre 2016, qu'une fois le site internet rétabli, l'insertion des documents publiés par voie d'affichage se fait à la date de l'affichage. Dès lors que l'article 82, paragraphe 2, de la loi communale tel qu'il résultera du projet de loi sous examen fait dépendre l'entrée en vigueur des règlements communaux de la publication sur le site internet de la commune, sauf si le règlement indique lui-même une date d'entrée en vigueur différente, une incertitude sur la date d'entrée en vigueur risque de naître lorsque, en raison d'une panne technique, un règlement est d'abord affiché puis publié sur le site de la commune. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de la sécurité juridique, de compléter le dispositif pour y prévoir clairement que, dans ce cas de figure, le règlement entre en vigueur à la suite de l'affichage et que cette date d'entrée en vigueur sera reportée sur le site internet lors de son rétablissement.

En ce qui concerne l'agencement du dispositif sous revue, le Conseil d'État suggère aux auteurs de regrouper, sous un seul article, en l'occurrence l'article 82, l'ensemble des dispositions ayant trait à la publication des règlements sur le site internet.

Articles 16 et 17

Sans observation.

¹⁷ « En ce qui concerne la recevabilité *ratione temporis* du recours, il échet dès lors, conformément au principe énoncé ci-dessus, à vérifier si le recours a été introduit endéans le délai spécial prévu par le texte, à savoir endéans le délai de quarante jours « de la publication de la décision intervenue ». Or, l'article 20 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 prévoit à ce sujet non pas un mode de publication unique, mais une triple publication, la délibération du conseil communal, avec la décision d'approbation du ministre de tutelle devant être publiées par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle, au Mémorial et dans au moins quatre quotidiens, publications ayant été réalisées, en ce qui concerne l'affichage et la parution dans les journaux, le 6 octobre 2010, et, en ce qui concerne la parution par extrait au Mémorial, en date du 16 novembre 2010.

Le but de la publication étant de porter les décisions publiées à la connaissance des parties intéressées, celles-ci gardent la possibilité d'introduire leur recours tant qu'elles se trouvent encore dans le délai prescrit par la loi comme courant à partir du jour de la publication, et, en cas de publications multiples, à partir du jour de la publication ayant fait courir le dernier des délais ainsi ouverts, c'est-à-dire en l'espèce le 16 novembre 2010 » (Trib. adm., 12 déc. 2011 (27543)).

Article 18

La disposition sous examen a pour objet d'introduire un article 102-1 nouveau dans la loi communale qui prévoit l'obligation, pour les communes, d'informer la population périodiquement, « par voies électronique ou de publication ou par une mise en ligne sur le site internet de la commune », sur les délibérations du conseil communal et l'exercice des attributions du collège des bourgmestre et échevins.

Le Conseil d'État relève le caractère vague du paragraphe 1^{er} en projet, qui évoque une « information périodique » de la population sans préciser ni la périodicité de l'information ni la teneur exacte de l'information à fournir ni même qui, au sein de « la commune », est responsable de la fournir, et qui laisse à la commune un large choix quant au canal de communication à utiliser. Au vu de l'apport normatif quasiment nul de cette disposition, le Conseil d'État en préconise l'abandon.

Le paragraphe 2 dudit article prévoit l'obligation de mettre en place un « espace réservé à l'expression des conseillers communaux », obligation positive (« un espace est réservé ») que le commentaire présente d'ailleurs erronément comme une faculté (« la commune peut prévoir d'y réserver un espace à l'expression des conseillers communaux, lorsqu'ils le souhaitent »). Le Conseil d'État émet de sérieuses réserves quant à cette innovation. Il est certes indispensable que le débat politique puisse être mené en dehors des séances du conseil communal et sur la place publique, mais les publications officielles de la commune (site internet, bulletin communal, etc.) doivent, aux yeux du Conseil d'État, rester des sources d'information objectives, voire neutres. La juxtaposition, sur les canaux de communication officiels de la commune, d'informations objectives et de prises de position personnelles risque de susciter la confusion dans l'esprit des citoyens. Le Conseil d'État se demande aussi qui, au sein de la commune, fera la police de ces nouveaux « espaces » de communication. Qui jugera si l'« espace réservé à l'expression des conseillers communaux » est suffisant ? Qui surveillera que les conseillers communaux veillent « à l'exactitude et [à] la véracité de leurs communications » et, dans le cas contraire, quelles seront les conséquences ? Au vu des possibilités de communication que les réseaux sociaux offrent d'ores et déjà aux élus communaux, le Conseil d'État estime qu'il n'est ni nécessaire ni judicieux de conférer cette mission aux communes. Le Conseil d'État rejoint sur ce point le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises qui estime que cette disposition soulève de nombreuses questions quant à sa mise en œuvre pratique. Il donne à considérer qu'il n'existe pas non plus d'espaces de cette nature sur les canaux de communication de la Chambre des députés.

Articles 19 et 20

Sans observation.

Article 21

L'article 21 vise à insérer un nouvel article 102-2 concernant la consultation citoyenne dans la loi communale. Cet article remplacera ainsi l'article 36 de la loi communale qui prévoit déjà à l'heure actuelle la possibilité pour le conseil communal ou le collège des bourgmestre et

échevins d'inviter les administrés de la commune à faire connaître leur opinion au sujet d'un problème communal spécifique.

Le Conseil d'État note à cet égard que l'article 102-2 nouveau ne vise désormais plus que le conseil communal comme initiateur d'une telle consultation. Il estime, tout comme le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, qu'il conviendrait également de conférer cette compétence au collège des bourgmestre et échevins comme le fait le texte actuellement en vigueur. En ce qui concerne la terminologie, le Conseil d'État considère que le terme « opinion » employé à l'actuel article 36 de la loi communale s'avère plus approprié que le terme « avis » qui risque de porter à confusion.

Finalement, le Conseil d'État fait remarquer que les modalités de cette consultation ne sont pas précisées à l'article sous revue et que la disposition figurant actuellement à l'article 36 précité qui prévoit que « [l]es modalités sont déterminées par l'autorité consultante » n'est pas reprise. Il estime qu'il conviendrait d'apporter les précisions nécessaires sur ce point, en déterminant, à tout le moins, la forme de la consultation et des opinions qui seront émises.

Article 22

Sans observation.

Article 23

L'article sous examen introduit dans la loi communale les articles 102-3 à 102-8 nouveaux destinés à encadrer davantage le référendum communal et qui remplacent ainsi l'actuel article 35 de la loi communale.

Art. 102-3

Aux termes du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, et à l'instar de la législation actuelle, l'initiative du référendum appartient au conseil communal ainsi qu'aux électeurs de la commune.

L'alinéa 2, qui rend obligatoire la tenue d'un référendum préalablement à la création d'une nouvelle commune par voie de fusion ou de scission, ne donne pas lieu à observation.

Le paragraphe 2 prévoit la transmission de la délibération du conseil communal portant organisation d'un référendum au ministre de l'Intérieur « conformément à l'article 104 ». Cette précision est superflue dès lors que l'article 26 du projet de loi modifie déjà l'article 105 de la loi communale en ajoutant les délibérations portant organisation d'un référendum communal à la liste des délibérations devant être transmises au ministre de l'Intérieur conformément à l'article 104 pour être soumises au régime de tutelle organisé aux articles 106 et 107 de la loi communale. Le Conseil d'État propose donc l'omission des mots « est transmise au ministre de l'Intérieur conformément à l'article 104, et ».

Dès lors que le référendum communal doit, en vertu de l'article 102-5, obligatoirement prendre la forme d'une ou de plusieurs questions auxquelles

l'électeur pourra répondre « par oui ou par non », le Conseil d'État estime aussi qu'il revient au conseil communal de délibérer non pas sur « l'objet du référendum », mais plus précisément sur :

« la ou les questions qui feront l'objet du référendum ».

Art. 102-4

L'article 102-4 prescrit la publication, au plus tard un mois avant le référendum, d'un « dossier d'informations » à destination du public. Afin d'asseoir clairement le principe que ce dossier doit être mis à la disposition du public au moins un mois avant le jour du référendum, il y a lieu d'écrire :

« ~~Dans le délai d'~~Au plus tard un mois avant le jour du référendum communal [...] ».

Le Conseil d'État relève que, contrairement aux dispositions française¹⁸ et wallonne¹⁹, l'article en projet ne prévoit pas expressément que l'information fournie aux électeurs doit comporter l'énoncé de la question ou des questions sur lesquelles les électeurs seront appelés à se prononcer. Même s'il semble évident que tel sera le cas, le Conseil d'État estime préférable de le préciser dans la loi.

Le texte en projet indique que le dossier d'informations contient « 1° une note précisant l'objet du référendum communal ainsi que tout document utile pour sa compréhension ; 2° la délibération du conseil communal visée à l'article 102-3, paragraphe 2 ; 3° le cas échéant, une prise de position des membres du conseil communal ». À ce sujet, le Conseil d'État relève que le Code général des collectivités territoriales français, dont les auteurs indiquent s'être inspirés, est considérablement plus précis que la loi en projet concernant la teneur du dossier d'information, puisqu'il indique que celui-ci doit contenir, outre la question posée, « le projet de délibération ou d'acte soumis à leur approbation et un rapport explicatif exposant les motifs et la portée du projet ainsi que, le cas échéant, les caractéristiques techniques et financières de sa réalisation. Le dossier contient également, s'il y a lieu, les notes, rapports, avis et tous autres documents requis par la loi ou le règlement pour l'information préalable à la prise des décisions par les autorités territoriales compétentes ».

S'agissant de la « prise de position des membres du conseil communal » qui doit figurer au dossier « le cas échéant », le commentaire indique que « cette prise de position n'est une pièce obligatoire du dossier d'informations que lorsque les membres du conseil communal désireux de faire connaître leur avis en ont rédigé une. Plus encore, il n'est pas obligatoire que tous les conseillers communaux émettent une prise de position pour que celle-ci devienne une pièce du dossier d'informations ». Indépendamment du fait que ces précisions devraient être reprises dans le corps du texte de loi, le Conseil d'État estime, pour des raisons similaires à celles qu'il a déjà développées à l'endroit de l'article 18, qu'il n'est pas indiqué que le dossier d'information de la commune comporte des prises de position partisans de certains conseillers communaux, avec, de surcroît, le problème que celles-ci ne pourront pas être débattues au même endroit puisque le dossier d'informations doit être clos au plus tard un mois avant le jour du référendum. S'il est évidemment important qu'un débat politique puisse être mené dans

¹⁸ Art. R1112-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹⁹ Art. L1141-9 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD).

les jours et semaines qui précèdent le scrutin, le dossier d'informations ne constitue toutefois pas l'instrument adapté à cette fin. Le Conseil d'État observe à ce propos que le législateur wallon a pris soin de souligner que la brochure d'information que la commune doit diffuser doit « présent[er] le sujet de la consultation populaire de manière objective »²⁰.

Art. 102-5

L'article 102-5 nouveau entend déterminer le champ d'application du référendum en ce qu'il exclut les matières qui ne relèvent pas du champ de compétence de la commune.

Le Conseil d'État voudrait sur ce point attirer l'attention des auteurs sur le fait que le législateur français a en outre exclu la possibilité de prévoir un référendum portant sur des décisions individuelles (par exemple un permis de construire)²¹.

Art. 102-6

Sans observation.

Art. 102-7

L'article sous examen entend conférer dorénavant aux référendums communaux organisés à l'initiative du conseil communal un « caractère contraignant ».

L'article 102-7 nouveau dispose en effet que « [l]e référendum communal à l'initiative du conseil communal a un caractère contraignant ». Le Conseil d'État relève que cette disposition introduit un changement de paradigme majeur par rapport au dispositif actuellement applicable en ce qu'il permet au citoyen, non plus d'exprimer son opinion, mais de participer directement au processus décisionnel et, partant, de substituer sa décision à celle du conseil communal. Dans ce contexte, il importe de rappeler que l'article 121 de la Constitution prévoit que « [l]es communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres » et que « [l]a loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune ». L'article 122 de la Constitution règle quant à lui la répartition des pouvoirs au sein de la commune en ce qu'il dispose qu'« [i]l y a dans chaque commune un conseil communal élu directement sur base du suffrage universel et par vote secret » et que « [l]a commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans la forme déterminée par la loi ». L'article 124, alinéa 1^{er}, de la Constitution dispose en outre que « [l]e conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence ». La Constitution détermine ainsi, à travers les articles précités, la manière dont les communes exercent leurs attributions, les intérêts communaux étant, dans leur ensemble, confiés en vertu de la Constitution aux conseils communaux. Or, l'introduction d'un référendum à caractère décisionnel implique nécessairement l'intervention directe des citoyens dans le processus

²⁰ Art. L1141-9 du CDLD.

²¹ Article LO1112-2 du CGCT.

Voir aussi Conseil constitutionnel, 30 juillet 2003, n° 2003-482 DC.

décisionnel, processus qui relève, selon la Constitution, de la compétence des autorités communales. À travers l'introduction du référendum à caractère décisionnel, les autorités communales sont amenées à abandonner, au profit des électeurs, une partie des attributions que leur confie la Constitution dans la mesure où elles renoncent au pouvoir de décider des suites qu'elles entendent réserver à certaines questions. Le Conseil d'État estime qu'une telle disposition est contraire aux articles 121, 122 et 124 précités de la Constitution et doit s'opposer formellement au dispositif visé. Cette intervention des citoyens dans l'exercice de la gestion des intérêts de la commune ne saurait dès lors être prévue que moyennant une révision de la Constitution. Il relève par ailleurs qu'aussi bien en France qu'en Belgique l'introduction du référendum communal a donné lieu à des révisions constitutionnelles.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État voudrait encore faire remarquer qu'en cas de révision constitutionnelle, le dispositif légal afférent devra être précisé sur de nombreux points. La loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, qui offre un cadre plus étoffé, pourrait à cet égard servir de source d'inspiration. Finalement, le Conseil d'État donne encore à considérer que l'article 127 de la Constitution, et plus précisément, le pouvoir de surveillance de l'autorité de tutelle, trouvera à s'appliquer en tout état de cause.

Art. 102-8

L'article sous examen précise les conditions auxquelles les électeurs peuvent demander l'organisation d'un référendum à caractère consultatif.

Le paragraphe 3 requiert que toute demande d'organisation d'un référendum communal à l'initiative des électeurs de la commune soit signée par vingt-cinq pour cent des électeurs de la commune. Au commentaire de l'article visé, les auteurs relèvent que « le taux précité représente une mobilisation suffisante des électeurs, sans pour autant constituer un taux décourageant pour avoir recours au référendum et de le voir aboutir ». Le Conseil d'État note sur ce point que le système wallon a mis en place un taux dégressif en fonction de la population de la commune²². De manière plus générale, le Conseil d'État note que le dispositif sous revue s'adresse aux seuls électeurs d'une commune et non pas à l'ensemble de ses habitants majeurs.

Toujours en ce qui concerne le paragraphe 3, le Conseil d'État relève que la référence à un « formulaire préimprimé » pourrait susciter un doute sur

²² Art. L1141-1 du CDLD :

« § 1^{er}. Le conseil communal peut, soit d'initiative, soit à la demande des habitants de la commune, décider de consulter les habitants de la commune sur les matières qui relèvent de la compétence de décision du collège ou du conseil communal ou qui relèvent de la compétence d'avis du collège ou du conseil communal dans la mesure où cette compétence a un objet d'intérêt communal.

L'initiative émanant des habitants de la commune doit être soutenue par au moins :

- 20 % des habitants dans les communes de moins de 15 000 habitants;
- 3 000 habitants dans les communes d'au moins 15 000 habitants et de moins de 30 000 habitants;
- 10 % des habitants dans les communes d'au moins 30 000 habitants.

§ 2. Conformément aux dispositions fédérales en la matière, le conseil communal peut, soit d'initiative, soit à la demande des habitants de la commune, décider de consulter les habitants de la commune sur les matières visées à l'article 119 de la Nouvelle loi communale en ce qu'il vise les ordonnances de police communale et aux articles 121 et 135, § 2, de la nouvelle loi communale. »

qui doit fournir les informations demandées. Dans un souci de clarté, il propose dès lors d'omettre l'adjectif « préimprimé ».

Article 24

Sans observation.

Article 25

La disposition sous revue entend insérer dans la loi communale un article 102-9 introduisant un nouvel outil de participation citoyenne, à savoir l'initiative citoyenne communale qui est inspirée, selon le commentaire des articles, de l'initiative citoyenne européenne prévue par le règlement (UE) 2019/788 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'initiative citoyenne européenne, tel qu'il a été modifié²³ et pourrait, toujours selon les auteurs, être comparé aux pétitions publiques soumises à la Chambre des députés.

Le Conseil d'État donne à considérer que le dispositif sous revue s'avère, à de nombreux égards, lacunaire alors qu'il ne prévoit la procédure à suivre ni pour la soumission d'une initiative – si ce n'est en exigeant la forme écrite –, ni pour la soumission des signatures, ni encore pour la collecte des signatures. Il omet notamment d'indiquer si ces démarches doivent être faites sur support papier ou si le recours à des instruments électroniques est possible. Aucune vérification de la qualité d'électeur et de l'authenticité des signatures collectées n'est prévue. Le Conseil d'État doit, par conséquent, s'opposer formellement au dispositif qui est source d'insécurité juridique. Il renvoie au dispositif prévu à l'article 3 de la loi du 29 juin 2023 relative aux propositions motivées aux fins de légiférer²⁴ qui pourrait, à cet égard, servir de modèle pour l'élaboration d'un cadre qui soit de nature à répondre à l'exigence de sécurité juridique.

Le Conseil d'État note que le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises préconise la mise en place d'une procédure électronique similaire à celle qui existe pour la signature des pétitions adressées à la Chambre des députés.

Article 26

Sans observation.

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02019R0788-20200201&qid=1713353073267>

Site internet relatif à l'ICE : <https://citizens-initiative.europa.eu/fr>

²⁴ « Art. 3. (1) La présentation d'une proposition motivée aux fins de légiférer se fait par le biais soit d'un dépôt électronique soit d'un dépôt papier auprès de la Chambre des Députés.

(2) Chaque électeur doit renseigner son nom, son prénom, son numéro d'identification national, son adresse électronique pour tout dépôt électronique, et son adresse postale.

La Chambre des Députés vérifie l'identité des cent vingt-cinq électeurs et leur inscription sur les listes électorales pour les élections législatives en accédant au Registre national des personnes physiques conformément à la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. »

Article 27

L'article sous revue vise à modifier l'article 107*bis* de la loi communale qui a trait aux délibérations des conseils communaux qui sont soumises à l'approbation du Grand-Duc ou du ministre de l'Intérieur, afin d'étendre les dispositions en question aux actes des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes. Selon le commentaire des articles, il s'agirait de redresser un oubli du projet de loi n° 7514²⁵.

Le Conseil d'État constate que l'article 18 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes dispose d'ores et déjà que « [l]es lois et règlements concernant la tutelle des communes sont applicables aux syndicats de communes ». La disposition peut dès lors être omise pour ce qui concerne les syndicats de communes. Si les auteurs décident néanmoins de maintenir la disposition sous revue, il conviendrait de tenir compte du fait qu'un syndicat ne peut pas fixer d'imposition communale (paragraphe 1^{er}) ou d'amende de police (paragraphe 2, point 1°), de sorte qu'il convient d'exclure ces points de l'application de l'article 107*bis* aux syndicats de communes.

Article 28

Le Conseil d'État renvoie, pour ce qui concerne la publication sur le site internet de la commune, aux observations formulées à l'endroit de l'article 14 du projet de loi et s'oppose formellement à la disposition sous avis pour les raisons développées à l'endroit de l'article précité.

De surcroît, le Conseil d'État relève que la notion de « budget annuel » ne figure pas en tant que telle dans la loi communale et risque de ne pas inclure le budget rectifié, visé à l'article 129 de la loi communale.

Le Conseil d'État propose, par conséquent, d'omettre le terme « annuel » et d'inclure cette disposition également à l'endroit de l'article 129 de la loi communale, ceci afin de résorber tout doute quant au devoir de publication du budget rectifié.

Une autre solution consisterait à transférer la présente disposition à l'endroit de l'article 82 de la loi communale, ce qui permettrait de regrouper l'ensemble des dispositions relatives à la publication. Dans ce cas de figure, il conviendrait néanmoins de veiller à viser tant le budget que le budget rectifié.

Article 29

L'article 29 relève du chapitre qui entend apporter des modifications à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Les modifications effectuées s'inscrivent dans la lignée des modifications opérées à l'endroit de la loi communale en ce qui concerne la suppression de la publication par voie d'affichage. Le Conseil

²⁵ Projet de loi n° 7514 devenu la loi du 6 janvier 2023 portant modification 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° [...] (Mém. A - n° 30 du 19 janvier 2023).

d'État note que l'alinéa 3 de l'article 12 de la loi précitée du 19 juillet 2004 prévoit que le projet est publié dans au moins quatre quotidiens imprimés et publiés au Grand-Duché de Luxembourg. Il donne à considérer que la condition de publier le projet dans des quotidiens qui seront imprimés au Grand-Duché de Luxembourg ne peut plus être satisfaite en pratique. Le Conseil d'État rejoint sur ce point la proposition du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises de remplacer cette modalité par une publication sur le portail national des enquêtes publiques ou, à tout le moins, de supprimer les termes « imprimés et ».

Article 30

L'article sous avis vise à modifier l'article 19 de la loi précitée du 19 juillet 2004 en vue de remplacer la publication par voie d'affiches par une publication du plan d'aménagement général sur le site internet de la commune.

Le Conseil d'État fait observer que les modifications à l'article 82 de la loi communale proposées à l'article 14 du projet de loi sous avis, auxquelles il s'est en l'état formellement opposé, auraient pour effet de rendre superfétatoire le renvoi à la procédure de publication prévue à l'article 82 de la loi communale qui figure à l'alinéa 2 de l'article 19 de la loi précitée du 19 juillet 2004 puisque la publication prévue à l'alinéa 1^{er} comme celle à laquelle renvoie l'alinéa 2 se feraient sur le site internet de la commune.

Article 31

L'article sous avis vise à modifier l'article 20, alinéa 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004, prévoyant notamment que la décision du conseil communal frappant les immeubles d'interdictions pendant la période d'élaboration d'un projet d'aménagement général est publiée par voie d'affiches et au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, ceci compte tenu des modifications apportées par le présent projet de loi à l'article 82 de la loi communale.

Le Conseil d'État rappelle à cet égard les observations formulées au sujet de l'article 14 visant à modifier l'article 82 précité de la loi communale et souligne dans ce contexte la nécessité de compléter les modalités de publication des règlements communaux par des dispositions visant à garantir l'authenticité et l'accessibilité des actes publiés.

Dans la mesure où le dispositif relatif à la publication sur le site internet de la commune ne satisfait pas au principe de sécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous revue pour les motifs plus amplement développés à l'endroit de l'article 14.

Article 32

Le Conseil État s'interroge, à la suite d'une observation du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, sur les raisons pour lesquelles les auteurs suppriment à l'article 30, que la disposition sous revue se propose de modifier, la formule selon laquelle « seules les pièces déposées à la maison communale font foi » alors qu'elle est maintenue à l'article 12 de la loi précitée du 19 juillet 2004, tel que modifié par l'article 29 du projet de loi sous avis et à l'article 30*bis* de la même loi, tel que modifié par l'article 33

du projet de loi sous avis. S'il va sans dire qu'il conviendra de veiller à ce que la version publiée sur le site internet et celle sur papier soient identiques, il convient néanmoins de prévoir une disposition qui réglerait le cas de figure d'une discordance entre les deux versions. Le Conseil d'État estime par ailleurs qu'il n'est pas opportun de préciser le format de fichier utilisé pour la publication du projet, étant donné que les logiciels utilisés à cet effet évoluent de manière constante et qu'il convient d'éviter une adaptation de la loi en question compte tenu des évolutions des outils.

De manière plus générale, dans la mesure où le dispositif relatif à la publication sur le site internet de la commune ne satisfait pas au principe de sécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous revue pour les motifs plus amplement développés à l'endroit de l'article 14.

Article 33

Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'article 32 ainsi que, pour ce qui concerne la publication sur le site internet de la commune, aux observations formulées à l'endroit de l'article 14 du projet de loi et s'oppose formellement à la disposition sous avis pour les raisons développées à l'endroit de l'article précité.

Article 34

L'article 34 modifie l'article 31 de la loi précitée du 19 juillet 2004 relatif à l'entrée en vigueur du projet d'aménagement particulier. Compte tenu des observations formulées au sujet de l'article 14 visant à modifier l'article 82 précité de la loi communale, et dans la mesure où le dispositif sous revue ne satisfait pas au principe de sécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous revue.

À titre subsidiaire, le Conseil d'État donne encore à considérer qu'il conviendrait d'aligner le délai prévu sur celui prévu en matière de publication au Journal officiel.

Article 35

Pour les raisons d'ores et déjà exposées à l'endroit de l'article 14 visant à modifier l'article 82 précité de la loi communale, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous revue qui est source d'insécurité juridique.

Articles 36 et 37

Le Conseil d'État renvoie aux observations relatives à la publication sur le site internet de la commune formulées à l'endroit de l'article 14 du projet de loi ainsi qu'à l'observation formulée à l'endroit de l'article 29 quant à la publication du projet dans au moins quatre quotidiens publiés et « imprimés » au Grand-Duché de Luxembourg.

Dans la mesure où le dispositif sous revue ne satisfait pas au principe de sécurité juridique, le Conseil d'État, tout en renvoyant aux développements figurant à l'article 14, doit s'opposer formellement aux articles sous revue.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Aux intitulés des chapitres, les points entre le numéro de chapitre et l'intitulé de chapitre sont à remplacer par un tiret. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1^{er} se lira comme suit :

« Chapitre 1^{er} – Modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ».

Chapitre 1^{er}

Il faut écrire le terme « Modifications » au singulier.

Article 3

Au point 1^o, troisième phrase, après les termes « le jour et l'heure de la réunion » le terme « et » est à remplacer par une virgule.

Article 4

À l'article 15, paragraphe 1^{er}, il est proposé d'insérer une virgule après les termes « constituer des commissions consultatives ».

Au paragraphe 2, alinéa 2, il est suggéré d'ajouter une virgule après les termes « le système de la représentation proportionnelle » et d'ajouter le terme « communal » après les termes « du nombre de ses élus au conseil ».

Au paragraphe 2, alinéa 6, il est proposé d'insérer une virgule après les termes « dont il n'est pas membre ».

Au paragraphe 3, alinéa 3, il est suggéré d'ajouter une virgule derrière les termes « réunions avec des tiers ».

Au paragraphe 5, première phrase, il est proposé de remplacer le terme « il » avant le terme « délibère » par les termes « ce dernier ».

Article 7

À l'article 25, paragraphe 5, il convient d'ajouter les termes « du conseil communal » après les termes « le règlement d'ordre intérieur ». Cette observation vaut également pour l'article 18, à l'article 102-1, paragraphe 3.

Article 9

Le Conseil d'État propose d'écrire « Le conseil communal peut accorder des jetons de présence à ses membres et aux membres et au secrétaire des commissions consultatives ainsi qu'aux experts pour l'assistance [...] ».

Article 11

À l'article 37, paragraphe 2, alinéa 7, première phrase, il est proposé d'ajouter une virgule après les termes « démission du collège des bourgmestre et échevins », de supprimer la virgule après les termes « proposé en tant que candidat » et d'ajouter une virgule après les termes « visé à l'alinéa 2 ».

Article 13

Il est proposé de reformuler l'article sous revue comme suit :

« **Art. 13.** Au titre 2, chapitre 6, de la même loi, les termes « des règlements » à l'intitulé sont supprimés. »

Article 15

À la phrase liminaire, lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis*, *ter*, ... », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques, de sorte qu'il y a lieu d'écrire « un article 82*bis* nouveau ».

À l'article 82*bis*, alinéa 1^{er}, il est proposé d'entourer les termes « conformément aux dispositions de la présente loi » de virgules.

Article 16

À la phrase liminaire, il est suggéré d'écrire « un titre 2*bis* nouveau, ~~libellé~~ intitulé comme suit ». Cette observation vaut également pour les articles 17, 19, 20, 22 et 24, phrases liminaires.

Article 17

Étant donné que les modifications doivent s'intégrer harmonieusement dans le texte originel en respectant la présentation, il est proposé dans un souci d'uniformité, d'ajouter un point et un tiret entre le numéro du chapitre et l'intitulé du chapitre. À titre d'exemple, à l'article 17 du projet de loi sous avis, il y a lieu d'écrire

« Chapitre 1^{er}. – Dispositions générales ».

Par analogie, cette observation vaut également pour les articles 19, 20 et 24, tant pour les intitulés des chapitres que pour les intitulés des sections.

Article 18

À l'article 102-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il y a lieu d'accorder le terme « voies » au singulier.

Au paragraphe 2, il est suggéré d'insérer une virgule après les termes « sont diffusées par la commune ».

Article 20

À la phrase liminaire, le Conseil d'État constate que s'y est glissée une erreur dans la numérotation des chapitres. En effet, il faut se référer au « chapitre 2 nouveau ». Cette observation vaut également pour les articles 22 et 24, phrases liminaires.

Article 23

Dans le même ordre d'idées que l'observation relative à l'article 20 ci-avant, le Conseil d'État demande de se référer à la « section 2 nouvelle ».

À l'article 102-3, paragraphe 2, il est proposé d'ajouter une virgule après les termes « transmise au ministre de l'Intérieur ».

À l'article 102-4, phrase liminaire, il est suggéré d'insérer une virgule après les termes « sur le site internet de la commune ».

À l'article 102-5, alinéa 2, première phrase, le terme « Seuls » est à accorder au genre féminin pluriel. À la deuxième phrase, il est suggéré de supprimer la virgule après les termes « gestion comptable et financière de la commune ».

À l'article 102-8, paragraphe 3, alinéa 2, point 2°, et à l'instar de l'article 5, paragraphe 2, de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, le terme « noms » est à écrire au singulier.

Article 25

Dans le même ordre d'idées que l'observation relative à l'article 20 ci-avant, le Conseil d'État demande de se référer à la « section 3 nouvelle ».

Article 26

À l'instar de la présentation des autres énumérations des dispositions modificatives dans le dispositif du projet de loi sous revue, il y a lieu de commencer chaque point par une majuscule.

Au point 2°, phrase liminaire, il y a lieu d'indiquer le numéro du point nouveau à insérer.

Au vu de ce qui précède, les points 1° et 2° sont à reformuler comme suit :

« 1° Au point 11°, le signe de ponctuation « . » est remplacé par celui de « ; ».

2° À la suite du point 11°, est ajouté un point 12° nouveau, qui prend la teneur suivante :

« 12° [...]. » »

Article 27

À la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « est complété par un paragraphe 7 nouveau ».

Article 28

À la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « est complété par un alinéa 3 nouveau ».

À l'article 124, alinéa 3 nouveau, il est suggéré d'insérer une virgule après les termes « sur le site internet de la commune ».

Chapitre 2

Il faut écrire le terme « Modifications » au singulier.

Article 30

Il y a lieu d'écrire « À l'article 19, alinéa 1^{er}, de la même loi, les termes [...] ».

Article 31

Il convient de reformuler le point 1^o comme suit :

« 1^o À l'alinéa 2, les termes « par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle, » et les termes « , au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg » sont supprimés. »

Au point 2^o, il y a lieu d'écrire le terme « internet » correctement.

Article 33

À la phrase liminaire, le terme « modifiée » est à accorder au genre masculin.

Texte coordonné

Le Conseil d'État relève que la modification prévue à l'article 2 n'est pas intégrée au niveau de l'article 12 de la loi communale qu'il s'agit de modifier.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 1^{er} juillet 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes