



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CC/PR

P.V. IR 28

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 31 mai 2017

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 17 mai 2017
2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
- Rapporteurs : Monsieur Claude Adam, Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden

- Continuation de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017

*

Présents : M. Claude Adam, M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant M. Eugène Berger, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant Mme Cécile Hemmen, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Baum, Mme Taina Bofferding

M. Roy Reding, observateur délégué

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 17 mai 2017

Le projet de procès-verbal de la réunion du 17 mai 2017 est approuvé.

2. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Dans une remarque préliminaire, M. le Président revient sur la conférence de presse tenue par le CSV en date du 29 mai 2017. Il ressort de cette conférence de presse que le CSV s'oppose à la tenue d'un référendum sur la réforme constitutionnelle ainsi qu'à la révision constitutionnelle, au cours de cette législature. Sur la question des révisions ponctuelles, le CSV votera uniquement la proposition de révision de l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution. Ainsi, les propositions du Gouvernement pour la réforme de la Justice (présentées le 16 mars 2017 et examinées par la Commission en date du 22 mai 2017) n'auront pas l'aval du CSV d'ici la fin de la législature.

Selon l'orateur, il est à craindre, en raison de la position du CSV, que la réforme constitutionnelle n'aura pas non plus lieu sous la prochaine législature. On ne peut en effet exclure que, suite à un possible changement de la majorité parlementaire, les différents partis politiques reviennent sur leurs positions initiales.

Partant, il s'interroge sur une façon de formaliser l'accord de la Commission sur le texte, tel qu'élaboré au cours de cette législature. Plusieurs moyens sont envisageables : soit par le biais du vote d'une résolution, soit par l'adoption d'un rapport sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, tout en sachant que le texte proposé par la Commission ne sera pas soumis au vote en séance plénière.

*

Il est proposé de reprendre l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017 à l'endroit du Chapitre 8.

Chapitre 8.- De certaines dispositions relatives à l'administration de l'Etat

Section 1^{re}.- Des règles générales d'administration

Cette section n'a pas fait l'objet d'amendement.

Section 2.- Des finances publiques

Amendement 59 concernant les articles 128, 129 et 130 initiaux (nouvel article 110 [115])

Le Conseil d'Etat note que la commission a opté pour une énonciation positive de la règle inscrite au paragraphe 1^{er} du nouvel article 110 [115].

Le paragraphe 2 comprend une légère modification rédactionnelle qui est sans aucune incidence sur le fond.

Quant au paragraphe 3, la commission ne suit pas le Conseil d'Etat dans sa proposition d'abandonner le texte selon lequel « *il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts* ». Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat soutenait que cette règle n'était d'aucun apport normatif, étant donné que l'égalité en matière d'impôts constitue un cas particulier de la règle plus générale de l'égalité devant la loi. La commission opte cependant pour le maintien du texte en cause, au motif que d'aucuns pourraient déduire de sa suppression que la création de privilèges en matière d'impôts serait désormais possible, *quod non*.

Il est rappelé que la disposition selon laquelle « Nulle exemption ou modération ne peut être établie que par une loi » a été supprimée à l'occasion des amendements parlementaires du 15 mai 2015¹.

¹ Dans le document parlementaire 6030¹⁴ on peut lire sous le commentaire de l'article 110 :

Or, le Conseil d'Etat, dans son avis du 6 juin 2012, avait proposé une autre formulation dans les termes suivants : « Tout en notant que les articles 128, 129 et 130 de la proposition de révision trouvent l'accord du Gouvernement, le Conseil d'Etat s'y rallie également, sous réserve des considérations qui précèdent. Il propose de regrouper les trois articles en un article unique qui prendrait le numéro 105 selon la structure qu'il a suggérée et se lirait dès lors comme suit:

„Art. 105. (1) Aucun impôt au profit de l'Etat ni aucune exemption ou modération d'impôt ne peuvent être établis que par la loi.

(2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont renouvelées. [(...) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune.]“»

Or, le texte tel qu'élaboré par la Commission dispose :

« **Art. 115.** (1) Tout impôt de l'Etat, toute exemption ou modération d'impôt, sont établis par la loi.

(2) Les impôts au profit de l'Etat sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvelées.

(3) Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts.

(4) Hors les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat ou de la commune. »

Les membres de la Commission sont d'avis que la formulation du paragraphe 1^{er} transpose la proposition du Conseil d'Etat tout en énonçant de façon positive.

Partageant l'observation du Conseil d'Etat, la Commission décide de supprimer le paragraphe 3.

En reprenant au paragraphe 4 du nouvel article 110 [115] le texte de l'article 102 de la Constitution actuelle, la commission accède à une proposition du Conseil d'Etat. Le texte en question avait en effet été omis dans la proposition initiale, sans que cette omission y ait été motivée.

Le Conseil d'Etat marque son accord avec l'article sous examen.
La Commission en prend acte.

« Quant à l'article 130 initial, le Conseil d'Etat est d'avis qu'en présence de la règle constitutionnelle plus générale de l'égalité devant la loi, la première phrase peut être supprimée. Pour des raisons historiques, il ne s'opposerait toutefois pas à son maintien dans la Constitution.

La commission souligne que la suppression de la première phrase pourrait mener à la conclusion que la création de privilèges en matière d'impôts serait désormais possible, *quod non*. Pour cette raison, elle se prononce pour son maintien. Ainsi, la première phrase de l'article 130 initial deviendra le nouveau paragraphe (3) du nouvel article 110. La deuxième phrase, reformulée de manière positive, est intégrée dans le paragraphe (1).

Amendement 60 concernant les articles 131 et 132 initiaux (nouvel article 111 [116])

Dans la rédaction du nouvel article 111 [116], la commission adopte la proposition du Conseil d'Etat d'étendre l'intervention du législateur à l'aliénation et à l'acquisition de biens mobiliers pour le compte de l'Etat.

Sur le plan rédactionnel, elle opte pour une énonciation positive des règles formant les paragraphes 1^{er}, 2, 4 et 5 du nouvel article. Les changements rédactionnels n'affectent pas le fond.

Le nouvel article 111 [116] trouve l'accord du Conseil d'Etat.

Section 3.- Des relations entre l'Etat et les communautés religieuses

Le Conseil d'Etat renvoie à l'amendement 13.

Chapitre 9.- Des établissements publics de l'Etat et des organes professionnels

Amendement 61 concernant l'article 138 initial (nouvel article 115 [120])

Concernant le paragraphe 3 du nouvel article 115 [120], le Conseil d'Etat avait proposé le texte suivant : « *La loi peut constituer des professions libérales en personnes juridiques* ». D'après le commentaire de l'amendement sous revue, la commission est d'avis que « la formulation suggérée par le Conseil d'Etat pose problème », alors que « seul l'organe représentatif d'une profession libérale est constitué en personne morale et non pas la profession libérale ».

Le Conseil d'Etat marque son accord avec le nouvel article 115 [120].

La Commission en prend note.

Amendement 62 concernant l'introduction d'un nouvel article 116 [121]

Le nouvel article 116 [121] appelle, de la part du Conseil d'Etat, les observations qui suivent. Elles concernent l'intervention des différents pouvoirs réglementaires (Grand-Duc, établissements publics, chambres professionnelles, organes des professions libérales, communes) dans les matières réservées par la Constitution à la loi.

Dans son avis du 6 juin 2012, le Conseil d'Etat avait préconisé un parallélisme strict entre les dispositions constitutionnelles devant entourer l'exercice des différents pouvoirs réglementaires dans ces matières. Le Conseil d'Etat attire l'attention de la Chambre au fait qu'elle a renoncé à ce parallélisme, qui trouvait son expression dans une formulation identique des dispositions constitutionnelles afférentes, proposées par le Conseil d'Etat dans son avis précité.

La loi du 18 octobre 2016 a révisé l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution actuelle, traitant de l'exercice du pouvoir réglementaire du Grand-Duc dans les matières réservées par la Constitution à la loi. Le libellé qui y est retenu s'écarte du texte des amendements sous revue concernant l'article 47 [50], lequel article constitue, dans la proposition de révision constitutionnelle sous avis, le pendant de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution actuelle. Il est à prévoir que le nouveau libellé de cet article fera son entrée dans la proposition de révision constitutionnelle dont les amendements parlementaires font l'objet

du présent avis, pour y remplacer l'article 47 [50] tel que celui-ci résulte des amendements sous avis.

Le Conseil d'Etat réitère son attachement au précité parallélisme entre les dispositions constitutionnelles entourant l'exercice des différents pouvoirs réglementaires dans les matières réservées par la Constitution à la loi. Il demande en conséquence à la commission d'y veiller dans le cadre d'un éventuel amendement ultérieur de l'article 47 [50] de la proposition de révision constitutionnelle. Il donne, par ailleurs, à considérer que le libellé retenu par la Chambre des Députés pour le nouvel article 32, paragraphe 3, de la Constitution actuelle dispose qu'une disposition légale particulière doit fixer l'objectif des « mesures d'exécution » à prendre par le Grand-Duc. Ce libellé ne pourra toutefois pas être repris textuellement en raison de la spécificité du pouvoir réglementaire communal, tel que celui-ci est conçu par l'article 107 de la Constitution actuelle.

M. le rapporteur rappelle la teneur de l'article 107 précité :

« **Art. 107.**

(1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.

(2) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune ; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi.

(3) Le conseil établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes. Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. Il peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. Le Grand-Duc a le droit de dissoudre le conseil.

(4) La commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, dont les membres doivent être choisis parmi les conseillers communaux. Les conditions de nationalité que doivent remplir les membres du collège des bourgmestre et échevins sont déterminées par une loi votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution.

(5) La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. Elle établit le statut des fonctionnaires communaux. La commune participe à la mise en œuvre de l'enseignement de la manière fixée par la loi.

(6) La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. »

La disposition du paragraphe 3 selon laquelle « Il fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. » est reprise par l'article 125 de la proposition de révision qui dispose à l'alinéa 1^{er} : « Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. »

L'article 32, paragraphe 3, tel que modifié par la loi du 18 octobre 2016 est libellé comme suit :

« (3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. »

La Commission constate que le Conseil d'Etat soulève des questions, mais ne donne pas de réponses et ne fait pas de propositions de texte. Elle note par ailleurs que la Constitution

actuelle ne traite pas le pouvoir réglementaire des communes dans les matières réservées à la loi.

Partant, la Commission décide de maintenir le libellé de l'article 121, tel qu'elle l'a formulé :

« **Art. 121.** (1) La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des organes des professions libérales, qui ont la personnalité juridique.

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 50. »

Chapitre 10.- Des communes

Amendement 63 concernant la suppression du paragraphe 2 de l'article 136 initial et l'introduction d'un nouvel article 118 [123]

Quant au paragraphe 1^{er} du nouvel article 118 [123], le Conseil d'Etat rappelle sa proposition de fixer les conditions régissant les élections communales dans une loi adoptée à la majorité qualifiée.

Le Conseil d'Etat note que le paragraphe 1^{er} ne fait plus référence au principe de l'élection directe des conseils communaux, comme tel est pourtant le cas dans la Constitution actuelle (article 107, paragraphe 2²) ainsi que dans la proposition de révision initiale (article 136, paragraphe 2³), de même que dans la proposition de texte du Conseil d'Etat (article 112, paragraphe 1^{er}, alinéa 2⁴). Est à considérer comme « *direct* » un suffrage « dans lequel les électeurs de base désignent eux-mêmes le titulaire du poste à pourvoir »⁵. L'abandon de la règle constitutionnelle de l'élection directe des conseils communaux pourrait induire l'idée, inconcevable aux yeux du Conseil d'Etat, que des élections indirectes seraient désormais possibles. Aussi le Conseil d'Etat préconise-t-il que le principe de l'élection directe des conseils communaux soit maintenu dans le futur texte constitutionnel. Ceci d'autant plus que l'abandon de ce principe fondamental n'est pas expliqué au commentaire de l'amendement et que le principe figure à l'article 61 [65], paragraphe 3, du texte proposé par la commission pour l'élection des députés.

Quant au paragraphe 2, la commission a repris la proposition de texte formulée par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 136, paragraphe 5, de la proposition de révision initiale,

² Constitution luxembourgeoise :

« **Art. 107, paragraphe 2.** Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune ; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi. »

³ Proposition de révision initiale :

« **Art. 136, paragraphe 2.** Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune ; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi. »

⁴ Avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012 :

« **Art. 112, paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2.** Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans.

L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret. »

⁵ Gérard CORNU, « *Vocabulaire juridique* », 1987, *sub v*^o Direct, p. 272.

sauf à ajouter la précision que « *la commune est dirigée et administrée* » par le collège des bourgmestre et échevins, et non pas seulement « *administrée* ». D'après le commentaire de l'amendement, la nouvelle formulation « reflète mieux la pratique ».

Aux yeux du Conseil d'Etat, la nouvelle formulation est toutefois problématique dans la mesure où le pouvoir de direction du collège échevinal est appelé à s'étendre sur la commune dans son ensemble et ne se limite pas à la seule administration communale au sens strict. Elle pose la question de la relation entre, d'une part, le conseil communal et, d'autre part, le collège des bourgmestre et échevins. Dans le régime communal actuel, « le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal »⁶ et « *fait les règlements communaux* »⁷, alors que le collège des bourgmestre et échevins est chargé « de la publication et de l'exécution des résolutions du conseil communal »⁸. Dans le régime actuel, le collège échevinal est clairement subordonné au conseil communal, dans la mesure où il agit pour le compte de la commune. C'est d'ailleurs la subordination du collège au conseil que le Conseil d'Etat voulait souligner par sa proposition de prévoir dans la Constitution la possibilité pour le second de censurer le premier. Lorsque le collège échevinal se voit attribuer par la Constitution un pouvoir de direction sur la commune dans son ensemble, la relation de subordination du collège au conseil devient ambiguë. Voilà pourquoi le Conseil d'Etat propose d'en rester, pour ce qui est de la disposition sous revue, au texte qu'il avait proposé et demande que l'ajout y apporté soit abandonné.

Le Conseil d'Etat prend acte que la commission n'a pas repris sa suggestion de conférer une base constitutionnelle à la motion de censure au niveau communal.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
Art. 118. [123] (1) <i>Il y a dans chaque commune un conseil communal élu sur base du suffrage universel et par vote secret.</i>	Art. 118. [123] (1) <i>Il y a dans chaque commune un conseil communal élu <u>directement</u>, sur base du suffrage universel et par vote secret.</i>
(2) <i>La commune est dirigée et administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.</i>	(2) <i>La commune est dirigée et administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.</i>

⁶ Loi communale modifiée du 13 décembre 1988, article 28, alinéa 1^{er}.

⁷ Constitution, article 107, paragraphe 3, et loi communale précitée, article 29, alinéa 1^{er}.

⁸ Loi communale précitée, article 57, point 2^o.

La Commission approuve l'argument du Conseil d'Etat sur le principe de l'élection directe qui figure toujours dans le texte proposé par la commission pour l'élection des députés, et suit la proposition d'ajouter le terme « directement » au paragraphe 1^{er}.

Quant à l'observation du Conseil d'Etat sur l'utilisation du terme « dirigée » au paragraphe 2, il est proposé de vérifier la terminologie utilisée dans la Loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et de faire une recherche en doctrine.

Une décision sera prise en fonction du résultat de ces recherches.

Une alternative pourrait être d'utiliser le terme « gérée » au lieu de « dirigée ».

La représentante du Ministère d'Etat indique que le Ministère de l'Intérieur approuve la proposition du Conseil d'Etat.

Amendement 64 concernant la suppression des paragraphes 3, 4 et 5 de l'article 136 initial et l'introduction d'un nouvel article 119 [124]

Pour ce qui est du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, du nouvel article 119 [124], le Conseil d'Etat renvoie, quant à l'emploi du verbe « *déterminés* », à l'examen des observations préliminaires précédant les amendements parlementaires du 15 mai 2015. Il note par ailleurs que la commission n'a pas repris de la proposition de texte du Conseil d'Etat la référence aux « *taxes destinées à rémunérer les services communaux* ». Il concède que cette référence peut prêter à confusion au regard des « redevances communales », de nature purement civile, destinées elles aussi à rémunérer des services communaux.

Quant au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, le Conseil d'Etat constate que toutes les taxes communales établies par le conseil communal, sans distinction, seront désormais soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle.

Les « *taxes communales* », tout comme les « *impôts communaux* », sont des prélèvements à caractère obligatoire. Les « *impôts communaux* » sont perçus sans contre-prestation spécifique de la part de la collectivité publique créancière. Les « *taxes communales* », par contre, sont établies pour rémunérer un service public obligatoire. Ce sont des taxes rémunératoires qui sont perçues sur les usagers effectifs ou simplement potentiels, à l'occasion d'un service public imposé effectivement rendu ou simplement mis à disposition. Elles peuvent être de deux sortes : de répartition ou de quotité. Dans la « *taxe de répartition* », encore appelée *taxe de remboursement* ou *taxe purement rémunératoire*, il existe une équivalence financière stricte entre le montant perçu et le coût du service presté. Le montant de la *taxe de répartition* est limité à la dépense engagée pour le service obligatoire. Dans la « *taxe de quotité* », encore appelée *taxe simplement rémunératoire*, l'équivalence financière entre le montant perçu et le service public imposé, effectivement presté ou simplement mis à disposition, n'existe pas nécessairement. Le montant de la *taxe de quotité* peut excéder le coût engagé par la collectivité créancière pour la prestation ou la mise à disposition du service obligatoire ; elle peut aussi rester en retrait par rapport à ce coût. Les « *taxes de remboursement* » ressemblent aux redevances, alors que les deux sont perçues en rémunération d'un service effectivement rendu ; elles en diffèrent dans la mesure où la *taxe de remboursement* concerne un service public imposé, obligatoire, tandis que la redevance concerne un service public librement accepté par l'utilisateur. D'après la jurisprudence, les *taxes de quotité* ont le caractère d'un impôt, alors que les *taxes de remboursement*, tout comme les redevances, ne rentrent pas dans cette catégorie. Pour de plus amples développements au sujet des impôts et des taxes, le Conseil d'Etat renvoie aux considérations générales de son avis du 18 novembre 2014 concernant le projet de loi relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir – première partie (2015)⁹.

⁹ Doc. parl. n° 6722².

Selon le texte constitutionnel actuellement en vigueur, tout comme dans la proposition de révision initiale, et encore dans le texte proposé par le Conseil d'Etat, seuls les impôts communaux établis par le conseil communal sont soumis à approbation. L'article 107 de la Constitution actuelle¹⁰ réserve l'approbation au Grand-Duc, alors que la proposition de révision initiale¹¹ et la proposition de texte afférente du Conseil d'Etat¹² la réservent à l'« *autorité de tutelle* », sans cependant la préciser.

En soumettant, au niveau de la Constitution, non seulement les « impôts communaux », mais également toutes les autres « *taxes communales* » à l'approbation tutélaire, y compris les « taxes de répartition » qui ne sont pas assimilables à l'impôt, l'amendement sous revue introduit une nouveauté dans la Constitution, sans que le commentaire de l'amendement fasse état des raisons qui se trouvent à l'origine de ce changement. Le Conseil d'Etat note qu'il s'agit d'une modification substantielle.

A propos de l'emploi de l'expression « *autorité de tutelle* », le Conseil d'Etat renvoie à l'examen de l'amendement 67. Pour les raisons qui y sont évoquées, il demande de remplacer cette expression par « *autorité de surveillance* ».

L'amendement sous revue introduit finalement un paragraphe 3 dans le nouvel article 119 [124], libellé comme suit : « *Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi.* » Le Conseil d'Etat constate que la nouvelle disposition se trouve en phase avec l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la Charte européenne de l'autonomie locale¹³, signée à Strasbourg le 15 octobre 1985, approuvée par la loi du 18 mars 1987, et il l'avalise.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<p>Art. 119. [124] (1) <i>Les impôts au profit des communes sont déterminés par la loi.</i></p> <p><i>Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts et les taxes communaux sont approuvés par l'autorité de tutelle.</i></p> <p>(2) <i>Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune</i></p>	<p>Art. 119. [124] (1) <i>Les impôts au profit des communes sont <u>déterminés établis</u> par la loi.</i></p> <p><i>Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Les impôts [et les taxes] communaux sont approuvés par l'autorité de <u>tutelle surveillance</u>.</i></p> <p>(2) <i>Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.</i></p>

¹⁰ Constitution luxembourgeoise :

« **Art. 107, paragraphe 3, 3^e phrase.** [Le conseil communal] peut établir des impositions communales, sous l'approbation du Grand-Duc. »

¹¹ Proposition de révision initiale :

« **Art. 136, paragraphe 3, alinéa 2.** Le Conseil communal peut, dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, établir des impôts nécessaires à l'intérêt communal, sous l'approbation de l'autorité de tutelle. »

¹² Proposition du Conseil d'Etat dans son avis du 6 juin 2012 :

« **Art. 113, paragraphe 1^{er}, alinéa 2.** Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance. »

¹³ Charte européenne de l'autonomie locale :

« **Art. 9, paragraphe 1^{er}.** Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. »

<p><i>et en arrête les comptes.</i></p> <p><i>(3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi.</i></p>	<p><i>(3) Les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions leur confiées par la loi.</i></p>
---	---

La Commission approuve les propositions de modification du Conseil d'Etat.

Au vu des observations au sujet des taxes, elle décide de supprimer ces termes. Elle propose de reprendre dans le commentaire de l'article les arguments avancés par le Conseil d'Etat.

Amendement 65 concernant la suppression du paragraphe 6 de l'article 136 initial et l'introduction d'un nouvel article 121 [126]

Le Conseil d'Etat note que le texte constitutionnel proposé par la commission ne fait plus figurer la participation à la mise en œuvre de l'enseignement fondamental parmi les missions constitutionnelles des communes.

M. le rapporteur rappelle que dans la lettre d'amendements du 15 mai 2015, la Commission avait motivé cette suppression dans les termes suivants : « La troisième phrase du paragraphe (6) de l'article 136 initial est supprimée. Il existe en effet beaucoup d'autres domaines dans lesquels les compétences sont partagées entre l'Etat et les communes sans toutefois être relevés expressément dans la Constitution. La commission ne voit pas pourquoi il faudrait y faire référence explicite à l'enseignement public. »

La Commission propose de maintenir cette suppression.

Amendement 66 concernant l'introduction d'un nouvel article 122 [127]

L'ajout apporté au libellé de l'article 122 [127] sur les établissements publics communaux, article qui avait été proposé par le Conseil d'Etat, ne donne pas lieu à observation.

La Commission en prend acte.

Amendement 67 concernant la suppression des paragraphes 7 et 8 de l'article 136 initial et l'introduction d'un nouvel article 123 [128]

L'alinéa 1^{er} du nouvel article 123 [128] en projet est libellé comme suit : « *La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle.* » Il donne lieu aux observations qui suivent.

Une première observation concerne les concepts de « *surveillance* » et de « *tutelle* ».

Le texte proposé charge la loi, premièrement, de régler « *la surveillance* » des communes et, deuxièmement, de déterminer limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de « *tutelle* ». La Constitution actuelle (article 107, paragraphe 6¹⁴), de même que la proposition de révision initiale (article 136, paragraphe 7¹⁵) ou encore la proposition

¹⁴ Constitution luxembourgeoise :

« **Art. 107, paragraphe 6.** La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. »

¹⁵ Proposition de révision initiale :

« **Art. 136, paragraphe 7.** La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la

de texte du Conseil d'Etat (article 117, alinéa 1^{er}¹⁶), utilisent l'expression « *surveillance de la gestion communale* » et indiquent que l'approbation des actes communaux est le fait de « *l'autorité de surveillance* ». Le concept de tutelle et l'expression « *autorité de tutelle* » qui en découle n'y sont pas utilisés. Le commentaire de l'amendement introduisant la notion de « *tutelle* » dans le contexte communal ne fournit pas d'indication si les notions de « *tutelle* » ou de « *surveillance* » sont synonymes, ou s'il s'agit de concepts différents. A propos de l'emploi du terme « *tutelle* » dans le contexte administratif, le dictionnaire Cornu écrit ceci¹⁷ : « En raison de l'évocation inexacte qu'il suggère avec la tutelle du Droit civil, le terme a tendance à s'effacer au profit du mot contrôle ». Dans ces circonstances, et afin de rester dans la continuité du vocabulaire constitutionnel, le Conseil d'Etat préconise de maintenir l'expression de « *autorité de surveillance* ».

La Commission approuve cette proposition.

Une deuxième observation est liée au constat que le nouveau texte en projet ne contient plus la disposition que les actes communaux illégaux ou incompatibles avec l'intérêt général puissent être annulés ou suspendus par l'autorité de surveillance administrative, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. La possibilité d'annulation et de suspension des actes des communes figure expressément à l'article 107, paragraphe 6, de la Constitution actuelle, et est reprise tant par la proposition de révision initiale que par le texte du Conseil d'Etat¹⁸. Elle constitue la base du contrôle administratif de légalité qui porte sur tous les actes des communes, et non pas seulement sur ceux qui sont formellement soumis à approbation.

La Constitution, en conférant aux communes l'autonomie communale, n'a pas voulu que les communes puissent porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'Etat. C'est la raison pour laquelle l'article 107 de la Constitution actuelle organise le contrôle de la gestion communale. Les communes font partie de l'organisation de l'Etat au sein duquel elles forment des entités décentralisées. Leur compétence est limitée par la compétence de l'Etat, alors que l'intérêt général national doit toujours prévaloir sur l'intérêt communal.

L'action communale, expression de l'autonomie communale, est, par conséquent, soumise au principe de légalité, lequel tend à assurer le respect de la loi et le respect des intérêts nationaux. Le principe de légalité est l'un des principes fondamentaux de l'Etat de droit, et un enjeu fondamental de la démocratie. Il constitue la limite naturelle de l'autonomie communale qui se trouve matérialisée par le contrôle de l'Etat sur tous les actes des communes. Le contrôle de la légalité trouve encore une justification supplémentaire dans la complexité toujours croissante du droit, dans la mesure où il contribue à l'application uniforme de la règle juridique.

Le commentaire de l'amendement justifie le texte sous revue comme suit : « Le paragraphe (7) de l'article 136 initial (nouvel article 123 [128], alinéa 1^{er}) est reformulé en précisant que les actes des organes communaux à soumettre à l'approbation de l'autorité de tutelle doivent être limitativement déterminés par la loi. Pour tous les autres actes, c'est l'autonomie communale qui joue. L'autonomie communale doit constituer la règle et la tutelle l'exception. »

suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. »

¹⁶ Proposition du Conseil d'Etat dans son avis du 2 juin 2012 :

« **Art. 117, alinéa 1^{er}**. La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions. »

¹⁷ Gérard CORNU, *op. cit.*, 1987, *sub v*o Tutelle, p. 824.

¹⁸ Cf. notes de bas de page n^{os} 10 à 12.

Sur l'arrière-plan du postulat d'après lequel l'autonomie communale doit constituer la règle et la tutelle l'exception, l'abandon dans le texte constitutionnel de la possibilité d'annuler ou de suspendre par la voie administrative les actes communaux reconnus comme étant contraires à l'intérêt général ou au droit, pose la question de savoir si, à l'avenir, un contrôle de la légalité généralisé par l'autorité de surveillance sur tous les actes communaux, sans exception, demeure encore possible. Aux yeux du Conseil d'Etat, le contrôle de la légalité ne peut pas se limiter à certaines catégories d'actes limitativement énumérés par la loi, mais doit pouvoir atteindre tous les actes des communes qui sont reconnus comme étant contraires aux lois ou à l'intérêt général national dont l'Etat a la charge.

En réponse à ces observations, la Commission rappelle que sa proposition avait été formulée sur base de l'avis du Syvicol qui avait mis en avant l'autonomie communale. La Commission avait supprimé cette disposition car elle avait estimé que le recours en annulation était le recours de droit commun.

La disposition en question est inscrite à l'article 107, paragraphe 6, de la Constitution actuelle dans les termes suivants :

« La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.»

Au vu des critiques formulées par le Conseil d'Etat, M. le rapporteur préconise de réintroduire la disposition.

Avant de prendre une décision sur ce point, M. le Président propose d'effectuer une recherche en droit comparé.

L'alinéa 2 du nouvel article 123 [128] transfère au Conseil de gouvernement le pouvoir de dissoudre les conseils communaux, détenu actuellement par le Grand-Duc. Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec la nouvelle disposition, tout en demandant de remplacer l'expression « *Conseil de Gouvernement* » par celle de « *Gouvernement* », sinon par celle de « *Gouvernement en conseil* ».

La Commission suit le Conseil d'Etat sur ce point.

<i>Texte proposé par la commission</i>	<i>Avis du Conseil d'Etat</i>
<p>Art. 123. [128] <i>La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle.</i></p> <p><i>Le Conseil de Gouvernement peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune.</i></p>	<p>Art. 123. [128] <i>La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle <u>surveillance</u>.</i></p> <p><i>Le Conseil de Gouvernement [en conseil] peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune.</i></p>

*

Les membres de la Commission fixent le calendrier et l'ordre du jour des prochaines réunions comme suit :

Le 14 juin à 10h30 ;

Le 15 juin à 14h00 ;

Le 21 juin à 10h30 ;

Ordre du jour : Continuation de l'examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 14 mars 2017.

Luxembourg, le 31 mai 2017

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Cloener

Le Président de la Commission des Institutions et de la
Révision constitutionnelle,
Alex Bodry