

N° 7033⁸**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

PROJET DE LOI**portant modification de la loi modifiée du 23 février 2001
concernant les syndicats de communes**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES

(5.7.2017)

La Commission se compose de: M. Claude HAAGEN, Président; M. Fränk ARNDT, Rapporteur; Mme Simone BEISSEL, MM. Yves CRUCHTEN, Emile EICHER, Gast GIBERYEN, Max HAHN, Aly KAES, Marc LIES, Mme Lydie POLFER, MM. Gilles ROTH, Roberto TRAVERSINI et Laurent ZEIMET, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 5 août 2016 par le Ministre de l'Intérieur. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles. Un document complémentaire de dépôt du 16 août 2016 contenait une fiche financière et une fiche d'évaluation d'impact.

Le projet de loi a fait l'objet d'un avis de la Chambre des Métiers du 13 septembre 2016, de la Chambre de Commerce du 29 septembre 2016, de la Chambre d'Agriculture du 17 octobre 2016 et du SYVICOL du 19 décembre 2016.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 28 février 2017.

Dans sa réunion du 24 avril 2017, la commission a désigné M. Fränk Arndt comme rapporteur et a procédé à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat. Elle a adopté plusieurs amendements au texte qui ont fait l'objet de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 27 juin 2017.

La commission a examiné l'avis complémentaire dans sa réunion du 29 juin 2017 et a adopté le présent rapport le 5 juillet 2017.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Depuis la première application suivant l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, la procédure de renouvellement des comités de syndicats qui comprennent des délégués représentant plusieurs communes a été contestée par les élus communaux pour la lourdeur de la procédure et les efforts d'organisation démesurés des réunions jointes des conseils communaux. La mise en oeuvre de la procédure s'est en effet avérée être trop compliquée.

La première phase de la procédure, à savoir la proposition de candidats par les conseils communaux concernés ne posait en principe pas de problèmes particuliers, si ce n'était la tardiveté ou l'absence de délibérations de certains conseils communaux. C'est pourquoi il n'y a pas de besoin de modification de la loi en ce qui concerne cette phase.

C'étaient surtout l'organisation et la tenue des réunions jointes des conseillers communaux pour procéder à l'élection des délégués communs qui donnaient lieu à des critiques en raison de la relative

insécurité juridique dans laquelle elles se déroulaient à cause de textes lacunaires et d'une organisation pratique difficile.

L'organisation et la tenue des réunions jointes demandait aussi un certain effort logistique qui dépassait les moyens des anciens commissaires de district, organisateurs et présidents de ces réunions. En effet, les réunions jointes, selon le syndicat et la circonscription électorale concernés, regroupaient de 18 à 257 conseillers après le renouvellement intégral des conseils communaux de 2005. L'obligation des conseillers d'être présents personnellement aux réunions jointes était mal vue, des fois à tel point que le quorum pour délibérer n'avait pas pu être atteint avec en conséquence une convocation à une nouvelle réunion jointe dans l'espoir qu'elle serait utile.

Les syndicats concernés par cette procédure sont le Syndicat des eaux du Sud (SES), le Syndicat intercommunal pour la construction, l'entretien et l'exploitation d'un crématoire (SICEC), le Syndicat intercommunal pour la gestion des déchets en provenance des ménages des communes des cantons de Luxembourg, d'Esch et de Capellen (SIDOR), le Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI) et le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL).

Devant les difficultés rencontrées dans le passé, le projet de loi supprime l'organisation des réunions jointes et leur substitue un vote par correspondance des délégués par les conseillers des communes qui sont représentées au comité d'un syndicat par un délégué commun.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit que les délégués au comité et des membres du bureau sortants continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à leur remplacement pour mettre un terme aux insécurités juridiques qui ont accompagné la transition d'un comité à l'autre à la suite d'élections générales des conseils communaux. Le même régime est suivi en cas de renouvellement intégral d'un conseil communal ou de perte de mandat d'un conseiller communal pour quelque raison que ce soit.

Le projet de loi a pour objet final d'abandonner le droit de révocation d'un délégué au comité d'un syndicat et de lui substituer une faculté de remplacement en vertu de laquelle le conseil communal pourra à tout moment remplacer un délégué syndical par un autre.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans ses considérations générales de l'avis du 28 février 2017, le Conseil d'Etat fait en premier lieu une remarque concernant la procédure de désignation des délégués communaux devant représenter plus d'une commune au sein du comité d'un syndicat de communes. Le projet de loi propose de supprimer les réunions jointes des conseils communaux et d'instaurer une procédure de vote par correspondance afin de permettre l'élection des délégués communs par tous les conseillers communaux des communes concernées, sur la base d'une liste des candidats que ces conseils communaux auront proposés.

Le Conseil d'Etat approuve ce changement, tout en rappelant que l'article 7, paragraphe 3, alinéa 3 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil arrête la procédure en vue de la désignation des membres effectifs et des membres suppléants des communes de moins de 6.000 habitants dans les commissions de loyer cantonales et que cette procédure est calquée sur celle prévue par l'actuel article 7 de la loi précitée du 23 février 2001 en vue de la désignation des délégués communaux devant représenter plus d'une commune au sein du comité d'un syndicat de communes.

Le Conseil d'Etat suggère de modifier également la loi précitée du 21 septembre 2006, afin de préserver le parallélisme entre les deux procédures et d'éliminer, ce faisant, les écueils juridiques et pratiques nécessitant la modification de la procédure de désignation des délégués communaux devant représenter plus d'une commune au sein du comité d'un syndicat de communes.

Le 27 juin 2017, le Conseil d'Etat a avisé favorablement les amendements adoptés par la Commission des Affaires intérieures dans sa réunion du 24 avril 2017.

*

IV. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis de la Chambre des Métiers

Dans son avis du 13 septembre 2016, la Chambre des Métiers n'a pas formulé d'observation particulière.

Avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce salue l'amélioration de l'efficacité de la procédure concernant le renouvellement des comités de syndicats des communes et reconnaît la plus-value en termes de simplification administrative créée par la modification de la loi modifiée du 23 février 2001.

Alors qu'elle émet un avis généralement favorable, la Chambre de Commerce s'interroge cependant concernant l'hypothèse projetée de continuation du mandat par un conseiller ayant perdu celui-ci. Autant cela peut se concevoir en cas de renouvellement du conseil communal, la Chambre de Commerce se demande s'il est souhaitable de prévoir qu'une personne qui n'est plus conseiller communal – les causes pouvant être multiples – continue néanmoins son mandat de délégué au comité. La Chambre de Commerce propose de supprimer à l'article 7, alinéa 3 projeté les termes „ou de perte du mandat de conseiller communal“.

La Chambre de Commerce soutient également la possibilité de maintenir l'option d'organiser des réunions jointes pour élire un délégué commun à côté du vote par correspondance. Elle estime que, le cas échéant, les conseillers communaux des communes concernées devraient avoir le choix entre ces deux options lors de l'élection d'un représentant.

Avis de la Chambre d'Agriculture

La Chambre d'Agriculture accueille favorablement le projet de loi sans formuler d'observation particulière.

*

V. AVIS DU SYVICOL

Dans son avis du 19 décembre 2016, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL) approuve le fait que le projet de loi vise principalement à simplifier la loi modifiée du 23 février 2001 en ce qui concerne la désignation des délégués représentant plusieurs communes au sein du comité de certains syndicats. Il salue la nouvelle disposition qui met en place une procédure de vote par correspondance.

Quant au changement concernant la continuation du mandat des membres du comité et du bureau jusqu'à leur remplacement, le SYVICOL est d'avis que la modification projetée est dans l'intérêt d'un fonctionnement ininterrompu des organes des syndicats, notamment dans la phase transitoire entre deux comités suivant les élections communales, et y marque son accord.

Il se montre plus critique quant à la nouvelle disposition concernant la procédure de remplacement d'un délégué représentant plusieurs communes. Il admet qu'elle constitue une simplification certaine, dans la mesure où une seule décision du conseil communal sera suffisante, alors que la procédure actuelle se déroule en deux temps (décision de révocation, puis désignation d'un nouveau délégué). Etant donné que la procédure d'élection, bien que simplifiée par rapport à l'état actuel, engendre toujours une charge administrative non négligeable, il se demande s'il est opportun de l'entamer dès qu'une seule commune en fait la demande, quel que soit le nombre total de communes représentées par le délégué.

Le SYVICOL suggère de soumettre le déclenchement de la procédure à la condition que le remplacement ait été proposé par la moitié, au moins, des communes représentées par le délégué. Cette proposition pourrait se faire, soit simultanément par le nombre requis de communes, soit par une seule commune, auprès du ministre de l'Intérieur. Dans le deuxième cas, celui-ci la soumettrait dans un premier temps aux autres communes représentées par le délégué en question et n'entamerait la procédure de remplacement que si celles-ci soutiennent la proposition en nombre suffisant.

Mis à part cette suggestion de modification, le SYVICOL avise favorablement le projet de loi.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article modifie l'article 7 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, relatif aux principes généraux applicables en matière de représentation des communes au comité d'un syndicat.

Dans son avis du 28 février 2017, le Conseil d'Etat a marqué son accord à l'innovation qui consiste à maintenir les délégués communaux au sein du syndicat de communes jusqu'à remplacement, suite au „renouvellement général des conseils communaux en suite d'élections communales ordinaires“. Il ne pouvait toutefois „que difficilement s'accommoder de la solution consistant à maintenir au sein du syndicat de communes le délégué communal qui a perdu la qualité de membre du conseil communal en raison de la perte d'une condition d'éligibilité fixée par la loi électorale ou qui a perdu le droit d'éligibilité par décision de justice“.

Par amendement parlementaire, la commission a tenu compte des observations du Conseil d'Etat en excluant la continuation de l'exercice des fonctions pour les délégués privés du droit d'éligibilité. Par ailleurs, l'alinéa 3 de l'article 7 a été complété par un autre cas d'exclusion, à savoir l'exercice de fonctions incompatibles avec le mandat de conseiller communal.

Le Conseil d'Etat a marqué son accord avec l'amendement dans son avis complémentaire du 27 juin 2017.

Article 2

L'article 2 introduit l'article *7bis* nouveau dans la loi précitée du 23 février 2001, traitant des délégués communaux qui représentent plusieurs communes auprès d'un syndicat. Désormais, le vote de ces délégués par les conseils communaux se fait par correspondance.

La commission a amendé le texte pour tenir compte de la modification en cours de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 par le projet de loi 7095. Selon ce texte, les dates des élections communales peuvent varier en fonction des élections législatives ayant lieu la même année. Elle a précisé au commentaire de l'amendement que „les délais de la procédure de remplacement de délégués syndicaux qui représentent plusieurs communes sont désormais définis de façon générale, sans référence à une date précise, ceci pour valoir en toutes circonstances, quelle que soit la date à laquelle les élections communales générales ont lieu“.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat a marqué son accord avec la modification.

Article 3

Cet article remplace l'article 13, alinéa 1^{er} de la loi précitée du 23 février 2001 pour introduire au niveau syndical la disposition, selon laquelle les membres du bureau sortant continuent leur mandat jusqu'à leur remplacement en cas de renouvellement du comité du syndicat.

Une précision textuelle apportée au texte par amendement parlementaire a trouvé l'accord du Conseil d'Etat.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Affaires intérieures propose unanimement à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante:

*

PROJET DE LOI
portant modification de la loi modifiée du 23 février 2001
concernant les syndicats de communes

Art. 1^{er}. L'article 7 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes prend la teneur suivante:

„**Art. 7.** Le syndicat est administré par un comité. Ce comité est constitué d'après les règles suivantes:

Sauf dispositions statutaires contraires du syndicat, chaque commune est représentée au sein du comité par un délégué choisi parmi les membres élus de son conseil communal. Le délégué est élu au scrutin secret par le conseil communal concerné dans les formes établies par les articles 18, 19, 32, 33 et 34 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le délégué du conseil communal suit ordinairement le sort de l'assemblée communale quant à la durée de son mandat. Les délégués qui ont démissionné de leur mandat de conseiller communal ou dont le mandat de conseiller communal a cessé continuent l'exercice de leurs fonctions, sauf en cas de privation du droit d'éligibilité en vertu d'une disposition légale ou d'une décision de l'autorité judiciaire coulée en force de chose jugée ou en cas d'exercice de fonctions incompatibles avec le mandat de conseiller communal trente jours après la mise en demeure qui a été notifiée au conseiller communal par le ministre de l'Intérieur ou le collège des bourgmestre et échevins conformément à l'article 10 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le comité du syndicat est renouvelé à la suite des élections générales des conseils communaux dans les trois mois qui suivent l'installation des conseillers élus. En cas de renouvellement intégral du conseil communal d'une commune membre par suite de dissolution ou de démission de tous ses membres, le nouveau conseil procède, dans les trois mois de son installation, à la désignation du délégué au sein du comité du syndicat. Les délégués sortants sont rééligibles.

Le conseil communal peut à tout moment remplacer le délégué par l'élection d'un nouveau délégué dans les mêmes formes.

En cas de vacance, il est pourvu au remplacement du délégué dans le délai de trois mois.

En cas de vacance par suite de décès, de démission ou de perte du mandat de conseiller communal tel que prévu à l'alinéa 3, le délégué élu en remplacement achève le mandat de celui qu'il remplace.

Si un conseil, après une mise en demeure par le ministre de l'Intérieur, néglige ou refuse de nommer le ou les délégués, la représentation de la commune au sein du syndicat se fait suivant l'ordre établi aux articles 40, 42 et 64 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.“

Art. 2. Au Chapitre 1^{er} de la même loi, il est inséré un article *7bis*. qui prend la teneur suivante:

„**Art. 7bis.** Au cas où les statuts prévoient qu'un délégué représente plusieurs communes, il est désigné par les membres des conseils communaux des communes représentées par un vote par correspondance sur base de bulletins de vote établis par le ministre de l'Intérieur sur proposition des conseils communaux.

Jusqu'au premier jour du quatrième mois qui suit celui des élections générales des conseils communaux, ceux-ci proposent au ministre des candidats dans les formes établies par les articles 18, 19, 32, 33 et 34 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Chaque conseil communal concerné a le choix, soit de proposer comme candidat un de ses membres, soit de proposer un membre du conseil communal d'une autre commune concernée, soit de renoncer à toute proposition de candidat. Si un seul et même candidat est proposé pour un poste de délégué, celui-ci est déclaré élu par le ministre de l'Intérieur. Les propositions tardives ne sont pas prises en compte.

Le ministre de l'Intérieur inscrit sur des bulletins de vote les candidats qui lui sont proposés par les conseils communaux et les transmet aux communes dans un délai de quinze jours au plus tard à partir du premier jour du quatrième mois précité. Le ministre de l'Intérieur transmet à chaque commune autant de bulletins de vote munis des nom et prénoms des candidats proposés et d'enveloppes électorales que le conseil communal compte de membres, estampillés et portant l'indication du ministère de l'Intérieur et du poste de délégué au comité du syndicat de communes auquel le vote doit pourvoir.

Le collège des bourgmestre et échevins, soit envoie sous pli recommandé avec accusé de réception, soit remet contre récépissé à chaque conseiller communal un bulletin de vote et une enveloppe électorale.

Les conseillers communaux remplissent les bulletins de vote et les placent dans les enveloppes électorales qu'ils transmettent aussitôt au collège des bourgmestre et échevins. Celles-ci sont transmises ensemble par envoi recommandé au ministre de l'Intérieur dans un délai de quinze jours à partir de la réception des bulletins de vote et des enveloppes électorales conformément à l'alinéa 3. Les enveloppes transmises de manière tardive ne sont pas prises en compte, la date de l'envoi recommandé faisant foi.

Le ministre de l'Intérieur installe un bureau de vote composé de fonctionnaires qu'il a sous ses ordres dont un assure la fonction de président. Le bureau de vote procède au dépouillement du scrutin dès réception des bulletins de vote des conseillers communaux des communes représentées par un délégué commun.

Chaque conseil communal peut désigner, parmi ses membres non candidats, un observateur qui assiste aux opérations de dépouillement.

Les candidats sont élus à la majorité simple. En cas de partage des voix, il est procédé par tirage au sort par le président du bureau de vote.

Le ministre de l'Intérieur communique aux communes et aux syndicats de communes les résultats du scrutin sous forme d'un relevé des délégués communs élus aussitôt que les opérations de dépouillement sont clôturées. Le relevé des délégués élus vaut titre d'admission au comité du syndicat.

Si le conseil communal d'une ou de plusieurs des communes représentées par un délégué commun n'est pas installé jusqu'au premier jour du troisième mois qui suit celui des élections générales des conseils communaux, le ministre de l'Intérieur suspend l'établissement des bulletins de vote en attendant que tous les conseils communaux aient proposé un candidat dans le délai d'un mois à partir de la date d'installation du dernier conseil communal sans préjudice des dispositions de l'alinéa 2.

Si les conseils communaux ou les membres des conseils communaux, après une mise en demeure par le ministre de l'Intérieur, négligent de proposer des candidats ou d'élire un délégué, la représentation de ces communes au sein du syndicat se fait par l'intermédiaire de celle de ces communes qui a la population la plus élevée et suivant l'ordre établi aux articles 40, 42 et 64 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le délégué qui représente plusieurs communes peut être remplacé sur proposition du conseil communal d'une ou de plusieurs communes concernées. Cette proposition est notifiée au ministre de l'Intérieur et aux autres communes représentées par le délégué. Dans le délai d'un mois à partir de la notification, les conseils communaux proposent des candidats pour le remplacement. La procédure est la même que pour la désignation d'un délégué.“.

Art. 3. L'article 13, alinéa 1^{er} de la même loi prend la teneur suivante:

„Le comité élit, parmi ses membres, les membres de son bureau, dans les formes établies par les articles 18, 19, 32, 33 et 34 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Sauf dispositions contraires des statuts du syndicat de communes, le bureau se compose de trois membres au moins, dont le président du comité, qui est d'office président du bureau, un vice-président et un membre. Sauf décès, démission, révocation ou autre empêchement, le mandat des membres du bureau prend fin en même temps que celui du comité. En cas de renouvellement du comité, les membres du bureau sortant continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à leur remplacement.“.

Luxembourg, le 5 juillet 2017

Le Rapporteur,
Fränk ARNDT

Le Président,
Claude HAAGEN

