



Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes

Procès-verbal de la réunion du 16 janvier 2020

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 28 novembre 2019
2. 7445 Projet de loi portant modification :
1° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ;
2° de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique
- Rapporteur : Monsieur Dan Biancalana

- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État
3. 7514 Projet de loi portant modification :
1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
2° de l'article 2045 du code civil ;
3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ;
4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ;
5° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ;
6° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
7° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics

- Présentation du projet de loi
4. Divers

*

Présents : M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Alex Bodry, M. Frank Colabianchi (en rempl. de M. Guy Arendt), M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Georges Mischo, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Laurent Knauf, Coordination générale, Mme Nathalie Schmit, Relations presse, Communication, Cabinet ministériel ; Mme Mireille Cruchten, Chargée de direction, M. Jean-Lou Hildgen, Coordination personnel communal, Direction des Affaires communales, du Ministère de l'Intérieur

M. Eric Harsch, du groupe politique LSAP

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Lydie Polfer

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission

*

À l'occasion de cette première réunion du Nouvel An, Monsieur le Président exprime dans le cadre de son introduction ses meilleurs vœux à tous et une bonne continuation des travaux dans l'intérêt des communes.

1. Approbation d'un projet de procès-verbal

Le projet de procès-verbal est approuvé.

2. Projet de loi 7445

Madame la Ministre présente brièvement l'avis complémentaire du Conseil d'État du 20 décembre 2019. Dans ses considérations générales, ce dernier note que les amendements adoptés par la commission le 28 novembre 2019 tiennent largement compte des oppositions formelles et propositions faites par le Conseil d'État dans son avis du 12 juillet 2019 et alignent le présent projet de loi au projet de loi 7418¹. Les deux projets ont le but d'intégrer « dans les législations régissant la situation des personnels, d'une part, de la Fonction publique étatique et, d'autre part, de la Fonction publique communale de mesures négociées entre le Gouvernement et la Confédération générale de la Fonction publique ».

Le Conseil d'État rappelle, dans la perspective de la mise en phase des dispositions du présent projet de loi avec celles du projet de loi 7418, ses critiques relatives à la réduction générale de la durée totale de la formation des agents de l'État en début de carrière. Par la suite, le projet de loi 7418 a été modifié en relevant « le minimum de soixante heures de formation figurant dans le projet de loi initial en relation avec la formation générale des fonctionnaires stagiaires et le cycle de formation de début de carrière des employés de l'État à quatre-vingt-dix heures ». Le Conseil d'État estime dès lors que l'article 2, point 2 du projet de loi 7445, modifiant l'article 9*bis*, paragraphe 2 de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique, est à adapter en portant le volume minimal de soixante heures pour la formation de début de carrière des employés communaux également à quatre-vingt-dix heures.

Madame la Ministre fait savoir à ce sujet que la Commission centrale vient d'élaborer et d'adopter un projet de règlement grand-ducal, retenant un volume minimal de cent vingt heures de formation. La Commission centrale est la plateforme de dialogue social du ministère avec les partenaires sociaux du secteur communal.

¹ Projet de loi 7418 devenu la Loi du 15 décembre 2019 portant modification :1°de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ;2°de la loi modifiée du 15 juin 1999 portant organisation de l'Institut national d'administration publique ;3°de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État ;4°de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État ;5°de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ;6°de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

Quant à l'amendement 2, le Conseil d'État fait remarquer que la commission ne l'a pas suivi dans sa demande de préciser les critères susceptibles de justifier une suspension du service provisoire, de même que le délai maximal de celle-ci, dans le but d'encadrer le pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par l'ajout des termes « dans des cas exceptionnels et pour des raisons dûment motivées ». Madame la Ministre se réfère au projet de loi 7418, auquel le présent texte s'aligne en adoptant la même flexibilité laissée par la formulation choisie à l'employeur et au stagiaire, tel qu'il a d'ailleurs été expliqué au commentaire de l'amendement 2.

En ce qui concerne les oppositions formelles exprimées par le Conseil d'État en raison du non-respect du principe de la hiérarchie des normes, les reformulations proposées par lui sont adoptées par la commission.

L'article 3, paragraphe 4, alinéa 2 du projet de loi est reformulé par le Conseil d'État qui constate que « La disposition à laquelle il est fait référence à l'alinéa 2 instaure une contribution annuelle de 14,70 pour cent à la charge de l'État au budget de la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux, contribution qui est calculée par rapport au montant des traitements et autres allocations computables pour la pension auxquels les affiliés obligatoires ont légalement droit. Le Conseil d'État comprend la mesure comme étant destinée à inclure la différence entre les indemnités effectivement touchées pendant le service provisoire « ancien régime » et celles calculées fictivement pour le service provisoire « nouveau régime » dans l'assiette de la contribution de 14,70 pour cent à la charge de l'État dont le Conseil d'État vient de rappeler la composition. Cette différence ne sera en effet pas effectivement versée aux agents concernés, de sorte qu'elle risque de ne pas rentrer dans les prévisions de l'article 72, point 2°. Dans cette perspective, il semble insuffisant au Conseil d'État de prévoir que le montant que l'État prendra en charge est constitué de « la contribution prévue à l'article 72, point 2° [...] découlant de l'application du présent paragraphe » vu que l'alinéa 1^{er} n'a nullement trait à la masse cotisable, mais prévoit simplement que l'employeur prendra à sa charge les cotisations fictivement calculées sur la différence entre les deux montants susvisés. Il conviendra, au contraire, de veiller à ce que cette différence soit incluse dans la base de la contribution de l'État de 14,70 pour cent. ». La commission se rallie au Conseil d'État.

3. Projet de loi 7514

Monsieur le Président souligne que la réforme de la tutelle administrative poursuit le but d'un allègement des rapports entre le ministère de l'Intérieur et les communes, en responsabilisant davantage celles-ci, ce qui répond aux efforts entrepris depuis des années par le secteur communal.

Le projet de loi a pour objet de moderniser la surveillance étatique de la gestion communale par un allègement, une simplification des procédures et la réduction de moitié des autorisations ministérielles, dont il existe actuellement plus de soixante-dix. En même temps, un instrument de contrôle nouveau est mis en place, à savoir la transmission obligatoire. Suivant les explications de Madame la Ministre, des procédures et délais nouveaux sont en outre introduits et une base légale est créée pour la charte de déontologie du conseiller communal. En résumé, la réforme peut être décrite comme mise en œuvre d'une simplification administrative conséquente.

Bon nombre d'autorisations ministérielles sont supprimées pour ne plus être opportunes, comme celle de permettre au conseil communal de se réunir dans une salle autre que celle où il siège ordinairement. Tout aussi important que la suppression de telles autorisations est

le maintien de celles relatives aux finances communales et à l'aménagement communal (PAG/PAP²).

- L'instrument nouveau de la transmission obligatoire signifie que la commune qui transmet un acte peut immédiatement l'exécuter et n'a pas besoin d'attendre une autorisation ministérielle. Madame la Ministre donne comme exemple les transactions immobilières ; actuellement, le paiement ne peut être effectué qu'après adoption par le conseil communal et approbation par le ministre. Désormais, l'étape de l'approbation ministérielle sera supprimée.

- L'introduction de procédures et délais nouveaux fait partie de la modernisation et simplification du système. Il importe en particulier pour les communes de pouvoir agir dans un cadre procédural clair et endéans des délais précis pour permettre un avancement plus rapide et pour avoir la certitude de ne pas devoir attendre une réponse au-delà d'un certain délai. Ainsi, une décision ministérielle devra être prise au plus tard au bout de trois mois, ce qui est dans l'intérêt de la sécurité juridique, les communes bénéficiant ainsi de garanties procédurales.

En cas de non-conformité d'un acte à l'intérêt général, le ministère continue à exercer son pouvoir décisionnel, en refusant l'approbation ou en prononçant l'annulation ou la suspension de l'acte. Les autorisations supprimées ne concernent que des actes pour lesquels l'autorisation ministérielle s'est avérée inopportune, voire absurde (cf. supra) ; de même, les actes qui feront l'objet d'une transmission obligatoire sont ceux qui déjà aujourd'hui ne posent pas problème. Pour tous les actes plus délicats, à savoir ceux concernant les finances communales ou l'aménagement communal, la procédure actuelle est maintenue.

La procédure de recours contre une décision de refus d'approbation, une décision d'annulation ou de suspension reste la même qu'aujourd'hui, un élément essentiel en étant la motivation de la décision.

- La réforme met aussi en œuvre la digitalisation des procédures et donc la dématérialisation des actes. Il est envisagé de mettre en place un système de communication entre le ministère et les communes analogue à celui pratiqué par le guichet unique. Un règlement grand-ducal en précisera les modalités.

- La réduction de la surveillance des communes implique l'augmentation de l'autonomie communale. En même temps, le ministère met l'accent sur son rôle de conseiller des communes, ceci déjà à un stade plus avancé de la procédure, comme tel est le cas pour la plateforme PAP. Les services ministériels seront particulièrement à disposition des communes dans un premier temps après la mise en œuvre de la réforme et seront réaménagés à long terme pour faire davantage fonction de partenaire des communes.

- La base légale pour une charte de déontologie du conseiller communal, demandée par le secteur communal, est créée dans la loi communale. Cette charte est lue dans la première séance du conseil communal après les élections communales et chaque élu reçoit un exemplaire. Les détails seront élaborés avec le secteur communal et feront l'objet d'un règlement grand-ducal, le SYVICOL³ ayant déjà réalisé des préparatifs.

La réforme en profondeur de la loi communale s'est vu donner le slogan « Mateneen - fir eng modern Gemeng ». Comme déjà annoncé par le ministère, le volet de la tutelle administrative est avancé pour simplifier déjà le travail des communes et du ministère. Le projet de loi est l'aboutissement de la coopération du ministère avec les acteurs du secteur communal. À noter que l'avancement de la réforme peut être suivi sur le site www.gemengereform.lu.

² Plan d'aménagement général/plan d'aménagement particulier

³ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Madame la Ministre fait distribuer à la fin de sa présentation également un tableau des actes soumis respectivement à approbation et à transmission obligatoire, de même que des actes pour lesquels une autorisation ne sera plus nécessaire.

M. Gilles Roth (CSV) salue le projet de réforme, laquelle est effectivement une revendication de longue date des communes. En se référant à la jurisprudence administrative, l'orateur tient à préciser que le ministère n'a pas à contrôler la conformité d'un acte à l'intérêt général, mais doit démontrer que l'acte est contraire à l'intérêt général. En pratique, l'autorité de tutelle a cependant pris des décisions étranges faisant ressortir un contrôle de la conformité à l'intérêt général et elle semble continuer sur cette voie. Ce point est donc à revoir.

Dans le contexte de l'introduction d'un délai maximal de trois mois pour la prise de décision, M. Roth souhaiterait connaître la démarche pour les actes soumis depuis longtemps au ministère et restés sans réponse jusqu'à présent.

Quant au code de déontologie, l'orateur, qui approuve l'élaboration d'un tel code, voudrait savoir quelle forme ce code prendra ; s'il s'agit de la forme réglementaire, le législateur devra au moins être informé de la teneur du projet de règlement grand-ducal parallèlement au vote de la loi créant la base légale du code.

Dans un souci de sécurité juridique, M. Roth s'interroge sur l'entrée en vigueur des actes ; en prenant l'exemple des règlements relatifs aux impositions communales, est-ce que l'envoi de l'acte au ministre avec le contreseing du secrétaire communal correspond à une entrée en vigueur provisoire, c'est-à-dire est-ce que cet acte a « force exécutoire » ? En effet, d'après l'article 29 du projet de loi, insérant de nouveaux articles 104 à 108 dans la loi communale, le nouvel article 104 prévoit que « Sans préjudice des dispositions de l'article 82⁴, les délibérations des conseils communaux et des collèges des bourgmestre et échevins visés à l'article 105 sont exécutoires de plein droit dès leur transmission au ministre de l'Intérieur avec les documents annexes nécessaires à leur examen et avec les avis et les approbations d'une autre autorité de l'État. [...]

Le collège des bourgmestre et échevins peut certifier le caractère exécutoire de ces délibérations. Le certificat est contresigné par le secrétaire communal.

La preuve de la réception des délibérations par le ministre est apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est délivré par le ministre, peut être utilisé à cet effet mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des délibérations. ».

Constatant que les modifications proposées se font au niveau de la tutelle administrative, M. Michel Wolter (CSV) rend attentif à d'autres démarches, à ses yeux superflues, qui compliquent le travail des communes et qui pourraient être réglées à un autre niveau. Tel est le cas des règlements de circulation qui sont pris par le collège échevinal et qui doivent passer ensuite par le conseil communal, sans influence toutefois sur leur entrée en vigueur ; il serait dès lors très judicieux d'attribuer une compétence exclusive au collège échevinal dans cette matière.

Il en va de même en matière de morcellement de terrains : chaque morcellement doit être examiné par le conseil communal, alors qu'il suffirait de le lui soumettre pour approbation, d'autant plus que le conseil communal n'a d'autre compétence pour les morcellements conformes au règlement communal que celle d'approuver. Dans ce contexte, une clarification de l'article 17 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources

⁴ Relatif à la publication des règlements communaux

naturelles⁵ serait utile pour savoir avec précision quelles sont, à l'intérieur du périmètre d'agglomération, les mesures susceptibles d'obtenir l'autorisation ministérielle et pour connaître précisément les compétences « de surveillance » respectives des ministres concernés. L'orateur mentionne un arrêt rendu par la Cour administrative à ce sujet et, au cas où il s'agirait d'une jurisprudence de principe, insiste à la faire connaître au public⁶. Toujours dans l'intérêt de la sécurité juridique, il importe également de préciser en matière de délibération et d'approbation du plan d'aménagement général (PAG) les limites pour les membres du collège échevinal, c'est-à-dire clarifier les conflits d'intérêts. Un membre du collège échevinal possédant un terrain concerné par le PAG est-il exclu des délibérations portant sur ce terrain ou de toute la procédure d'élaboration du PAG ?

Une autre question se pose relativement aux transactions immobilières : l'acte notarié est-il à conclure avant ou après la délibération au conseil communal ?

⁵ Loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles et modifiant

1° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ;

2° la loi modifiée du 5 juin 2009 portant création de l'Administration de la nature et des forêts ;

3° la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'État et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles

Art. 17. Interdiction de destructions d'habitats et de biotopes

(1) Il est interdit de réduire, de détruire ou de détériorer les biotopes protégés, les habitats d'intérêt communautaire ainsi que les habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation des espèces a été évalué non favorable.

Un règlement grand-ducal précise les mesures à considérer comme une réduction, une destruction ou une détérioration des biotopes protégés et habitats visés par l'alinéa 1^{er}.

(2) En zone verte, une autorisation portant dérogation à l'interdiction du paragraphe précédent peut être accordée à titre exceptionnel par le ministre :

1° dans un but d'utilité publique ;

pour les biotopes protégés autres que les habitats d'intérêt communautaire ou les habitats des espèces d'intérêt
2° communautaire pour lesquelles l'état de conservation est évalué non favorable, en vue de la restructuration du parcellaire agricole ;

pour les biotopes protégés autres que les habitats d'intérêt communautaire ou les habitats des espèces d'intérêt
3° communautaire pour lesquelles l'état de conservation est évalué non favorable, en vue de l'exécution des mesures d'amélioration de biotopes dans le cadre d'un plan d'action d'habitat ou d'espèce tel que proposé par le plan national de la protection de la nature ;

4° pour les forêts feuillues autres que celles des habitats d'intérêt communautaire en vue d'une gestion forestière durable.

(3) En dehors de la zone verte, une autorisation du ministre portant dérogation à l'interdiction du paragraphe 1^{er} est requise pour la réduction, la destruction ou la détérioration des biotopes protégés, des habitats d'intérêt communautaire, des habitats des espèces d'intérêt communautaire pour lesquelles l'état de conservation des espèces est évalué non favorable. En cas de compensation dans les pools compensatoires conformément à l'article 64, le débit des éco-points du registre suite au paiement de la taxe de remboursement conformément aux articles 65 et 66 vaut autorisation dans ce contexte.

(4) Sans préjudice des dispositions du paragraphe 3, le ministre impose, dans les conditions de la section 2 du chapitre 12, des mesures compensatoires, comprenant des restitutions de biotopes de valeur écologique au moins équivalente aux biotopes protégés réduits, détruits ou détériorés. Les habitats d'intérêt communautaire et les habitats des espèces d'intérêt communautaire doivent être compensés, dans le même secteur écologique par des habitats identiques, ou à défaut par des habitats à fonctions écologiques similaires.

(5) Ne sont pas visés par les dispositions ci-avant, après l'entrée en vigueur de la présente loi, les biotopes protégés générés par certaines pratiques de gestion extensive, réalisées dans le cadre d'un ou de plusieurs contrats de gestion consécutifs sur base d'un régime d'aides financières en faveur de la sauvegarde de la diversité biologique institué en vertu de l'article 57 ou sur base d'un régime d'aides financières en faveur de mesures agri-environnementales. Pourtant, si au terme d'une période de cinq ans suivant la fin du dernier contrat, le fonds n'a pas été reconduit en son état initial, les dispositions de l'article 17 sont applicables.

(6) La taille des haies vives et des broussailles, ainsi que l'élagage des lisières de forêts sont interdites pendant la période du 1^{er} mars au 1^{er} octobre. Y font exception la taille des haies servant à l'agrément des maisons d'habitation ou des parcs, tout comme la taille rendue nécessaire par des travaux effectués dans les peuplements forestiers.

Toute taille ayant pour conséquence de détériorer les haies vives, les broussailles ou les lisières de forêts, notamment par l'utilisation d'outils et méthodes non appropriés tels que la faucheuse à fléaux, est interdite.

(7) L'essartement à feu courant et l'incinération de la couverture végétale des prairies, friches ou bords de champs, de prés, de terrains forestiers, de chemins et de routes est interdit, sauf autorisation du ministre.

⁶ Luxembourg, Cour administrative, 3 mai 2018, 40403C, extrait :

« Une deuxième conséquence de taille s'impose : du fait qu'on n'est pas en présence d'une modification de la délimitation du périmètre d'agglomération pour les terrains sous analyse, aucune SUP n'avait en définitive dû être faite pour ces terrains, de sorte qu'en termes de bouclage de boucle, il doit être fait abstraction en tant que telle de la SUP confectionnée pour ces terrains, celle-ci n'ayant point été obligatoire, encore que de manière facultative et par référence il puisse y être renvoyé dans les limites de ce qui est nécessaire pour la délimitation exacte de la ZSU-7a instaurée.

Le point important est que la SUP n'est pas de nature à diriger le classement de terrains maintenus finalement dans le périmètre d'agglomération et qui, dès lors, s'y sont trouvés d'ores et déjà lors de l'ancien PAG. »

Il serait très utile aussi de disposer sur le site du ministère d'une version en permanence actualisée de la loi communale.

Un besoin de clarification existe encore en matière de taxes, déjà abordé par l'orateur précédent. Il semble que d'autres ministères que celui de tutelle des communes soient compétents pour certains domaines, comme celui de la taxe des déchets (Ministère de l'Environnement), alors que l'autorité de tutelle des communes est pourtant le ministère de l'Intérieur. En outre, il faut que l'approbation ministérielle ne soit pas donnée tardivement ; ainsi, il importe de garantir qu'un règlement relatif à une taxe adopté en été par la commune soit approuvé par le ministre de manière à ce que la taxe s'applique effectivement à partir de la prochaine année d'imposition.

Nombre d'autres points pourraient être énumérés, M. Wolter appréciant toutefois les efforts de simplification entrepris par le ministère.

Madame la Ministre comprend parfaitement les nécessités invoquées et souligne que la réforme de la tutelle administrative constitue le début de la refonte de la loi communale. Ses effets pourront être étendus dans une deuxième phase à d'autres domaines, comme celui mentionné de l'environnement.

En réponse à la question relative à la procédure en cas de conflit d'intérêts d'un membre du collège échevinal en matière de PAG, un représentant ministériel renvoie à l'article 20 de la loi communale, dont l'alinéa 1^{er}, 1^o dispose qu'il est interdit à tout membre du corps communal, au secrétaire et receveur « d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoir ou auxquels ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct. Cette interdiction s'applique tant aux discussions qu'au vote ; ». Le concerné peut donc participer aux discussions et vote sur les autres objets. En plus s'applique l'article 245 du Code pénal, relatif à la prise illégale d'intérêts, qui va plus loin, puisqu'un intérêt purement moral est déjà suffisant : « Toute personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, toute personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, aura pris, reçu ou conservé quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont elle avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance ou qui, ayant mission d'ordonner le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire, y aura pris un intérêt quelconque, sera punie d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, et d'une amende de 500 euros à 125.000 euros, et pourra, en outre, être condamnée à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, des emplois ou offices publics.

La disposition qui précède ne sera pas applicable à celui qui ne pouvait, en raison des circonstances, favoriser par sa position ses intérêts privés et qui aura agi ouvertement. ».

Par précaution, le ministère recommande toujours aux membres du collège échevinal de se tenir par principe à l'écart des travaux relatifs à leurs propres biens.

En réponse à la critique formulée par M. Gilles Roth (CSV) au sujet de la pratique ministérielle de procéder à un contrôle de la conformité des actes communaux à l'intérêt général plutôt que de démontrer la contrariété des actes à l'intérêt général, un représentant du ministère cite le nouvel article 107 de la loi communale (article 29 du projet de loi), dont l'alinéa 1^{er} prévoit que « Les actes exécutoires de plein droit peuvent être suspendus ou annulés par le ministre de l'Intérieur pour violation de la loi ou contrariété à l'intérêt général. Les décisions de suspension ou d'annulation doivent être motivées. ».

M. Gilles Roth (CSV) réplique que la pratique ministérielle consiste à informer la commune de ne pas être en mesure « de transmettre le dossier à l'autorité de tutelle pour approbation », ce

qui empêche en fait le Grand-Duc d'exercer son pouvoir de statuer : en effet, en vertu de l'article 105 de la loi communale, « Sont soumises à l'approbation du Grand-Duc les délibérations des conseils communaux relatives à l'établissement, au changement et à la suppression des impositions communales et les règlements y relatifs. ».

Un représentant ministériel indique que ces temps derniers, pratiquement aucun refus d'approbation n'a été prononcé ; de même, ces dernières années, il n'y a eu aucune annulation ni aucune suspension. Le ministère se conforme par ailleurs à la jurisprudence administrative et ne donne pas de réponse à une commune qui irait à l'encontre du pouvoir du Grand-Duc en matière d'approbation ; le dossier est envoyé au Grand-Duc qui statue sous forme d'un arrêté grand-ducal.

Ces propos ne sont pas de nature à convaincre M. Roth en raison des expériences faites, dont un règlement d'imposition attendant une réponse depuis neuf mois.

Comme l'assure un représentant ministériel, les règlements communaux relatifs aux impositions communales continuent à être soumis à l'approbation du Grand-Duc, ceux relatifs aux autres prélèvements communaux à celle du ministre de l'Intérieur, le projet de loi n'y apportant pas de changement. Pour ce qui est de la taxe des déchets, le ministre de l'Environnement n'a pas de compétence d'approbation, mais joue un rôle de tutelle technique, puisque son avis est requis. La décision doit être donnée à la commune endéans trois mois, ce délai commençant à courir à partir de la transmission du dossier complet au ministre de l'Intérieur, y compris l'avis du ministre de l'Environnement. À défaut de réponse endéans ce délai, le règlement communal est implicitement approuvé, il a donc fait dans tous les cas l'objet d'une décision au bout du délai de trois mois.

M. Michel Wolter (CSV) voit justement le problème au niveau de l'avis à donner par le ministre de l'Environnement. Tant que cet avis n'est pas rendu, pour cause de désaccord avec la commune ou autre, le dossier n'est pas complet. Sur base d'expériences faites, l'orateur est d'avis que, dans ce cas, le ministre de l'Intérieur doit prendre sa décision, dorénavant endéans le délai de trois mois qui court à partir de la transmission du dossier par la commune, et qu'il lui incombe d'intervenir auprès du ministre de l'Environnement pour obtenir l'avis requis. Si la commune obtient un refus d'approbation, elle pourra faire recours, dans l'intérêt de la sécurité juridique, devant le tribunal administratif, qui est seul « arbitre », puisqu'une administration n'est pas habilitée à interpréter la loi, mais doit l'exécuter.

Un représentant du ministère rend attentif à l'existence de délais légaux endéans lesquels les avis des autres ministres doivent être rendus (cf. législation sur la protection de la nature ou encore la gestion de l'eau). Une commune ne se verra pas refuser l'approbation de son règlement en raison du défaut d'avis d'un autre ministre.

Madame la Ministre indique qu'un lien vers la plus récente version de la loi communale se trouve sur le site internet du ministère en cliquant sur « Reform vum Gemengegesetz » ou en allant directement sur « gemengereform.lu ».⁷

S'agissant du code de déontologie, les détails seront déterminés par règlement grand-ducal. Celui-ci sera élaboré au cours des mois prochains avec le secteur communal dans le cadre de la refonte de la loi communale, dans un des ateliers thématiques.

M. Gilles Roth (CSV) souhaitant savoir si le délai de trois mois est déjà appliqué aux règlements communaux qui se trouvent maintenant au ministère en attente d'une réponse, un représentant ministériel renvoie à la disposition transitoire prévue au projet de loi. Suivant le Chapitre 8 – Dispositions finales, article 54: « La présente loi entre en vigueur le premier jour

⁷ Lien vers Legilux, dernière version coordonnée : Mémorial A n° 167 de 2013

du troisième mois suivant celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Les articles 30 à 40 ne s'appliquent qu'aux actes posés à partir du jour d'entrée en vigueur de la présente loi. » [Les articles 30 à 40 composent la section 2 nouvelle intitulée « Des actes soumis à approbation » du titre 3, chapitre 1^{er}.] D'après le représentant du ministère, les règlements en question tombent sous le régime actuel, ce qui ne signifie cependant pas qu'ils ne seront pas traités endéans ce délai.

Reprenant le sujet du conflit d'intérêts en matière de PAG, M. Aly Kaes (CSV) donne à considérer que, suivant la manière de « définir » les textes, ceux-ci s'appliquent en fait à tous les terrains. En effet, si la situation est claire en cas d'élargissement du PAG par l'incorporation de zones vertes dans le périmètre d'agglomération (les membres du corps communal qui ont un intérêt direct dans ces zones ne pouvant pas participer aux discussions et votes), elle ne l'est pas autant dans d'autres cas : ainsi, dès que se pose la question de distance entre deux terrains ou constructions, on peut considérer qu'un membre du corps communal a un intérêt direct déjà en tant que propriétaire (fondé de pouvoir, etc. – cf. supra, article 20, alinéa 1^{er}, 1^o de la loi communale) du terrain voisin. De cette manière, aucun membre du corps communal ne pourrait encore participer aux discussions et votes.

D'après le même orateur, une critique est à adresser à la plateforme mentionnée ci-dessus : si elle est en soi un instrument positif permettant de mener des discussions constructives avec les représentants de toutes les administrations concernées et aux communes de faire avancer leurs dossiers, elle s'avère en pratique souvent dépourvue de sens, quand le dossier passe au stade suivant par le transfert à une administration sur base de la réponse donnée par le représentant de celle-ci dans le cadre de la plateforme, mais que l'agent en charge du dossier n'en tient pas compte.

En ce qui concerne le conflit d'intérêts tel que décrit par M. Kaes, un représentant ministériel rappelle qu'il doit y avoir un intérêt matériel soumis à des conditions précises ; les distances à respecter, dont le recul latéral, à moins que la décision y relative ne contribue à augmenter la valeur de la propriété, ne constituent pas un tel intérêt interdisant à un membre du corps communal de participer aux discussions et au vote. Il faut qu'il s'agisse d'un véritable avantage matériel résultant de la décision du conseil communal.

M. François Benoy (déi gréng) demandant des précisions concernant l'organisation des travaux, Monsieur le Président déclare que, suite à ce premier tour de table, la commission attendra l'avis du Conseil d'État avant d'entamer l'examen article par article.

MM. Benoy et Marc Goergen (Piraten) s'interrogeant quant à la mise en œuvre du Code de déontologie, Madame la Ministre répond que la future loi constitue la base légale et rappelle ses explications ci-dessus, à savoir que les détails seront élaborés avec le secteur communal et feront l'objet d'un règlement grand-ducal. M. Benoy insistant sur l'importance de ne pas limiter la collaboration au SYVICOL, Madame la Ministre souligne que la consultation, notamment les ateliers, s'adresse à tous les membres intéressés des corps communaux.

M. Goergen relève comme point positif la suppression de la précision de la nationalité aux articles 42 et 64 de la loi communale. Il s'intéresse par ailleurs aux sujets suivants :

- Suivant le tableau (n°12), les jetons de présence ne feront plus l'objet de l'autorisation ministérielle.

Il s'agit en effet d'une compétence désormais exclusivement communale, l'approbation ministérielle étant supprimée pour les jetons de présence, prévus par l'article 27 de la loi communale (à ne pas confondre avec les indemnités prévues notamment par les articles 55 et 81 de la loi communale).

- Madame la Ministre ayant cité l'exemple des transactions immobilières auxquelles s'appliquera à l'avenir l'instrument nouveau de la transmission obligatoire, qu'en est-il de la mise à disposition gratuite de biens communaux à des associations, par exemple : relève-t-elle de la seule compétence communale en dessous des montants indiqués au tableau ?

- Qu'en est-il du congé parental ?

- Y-a-t-il conflit d'intérêts en cas d'adjudication dépassant un montant déterminé, à laquelle participent des ateliers ou a.s.b.l. appartenant entièrement à la commune ?

Madame la Ministre indique que la législation relative aux marchés publics ne fait pas partie en soi de la réforme de la tutelle administrative. Il en va de même pour le congé parental.

Pour M. Claude Haagen (LSAP), se pose la question de certains règlements communaux non soumis à l'obligation de transmission au ministre, mais à celle de l'affichage, tels que les règlements de circulation auxquels a déjà fait référence M. Wolter (CSV) (cf. supra). Est-il envisagé ici également de faciliter la procédure et de supprimer l'affichage, voire l'autorisation du bourgmestre, comme en matière d'installation d'un ascenseur prise en charge par la Caisse de santé ?

Madame la Ministre répondant que ce dernier point n'a pas été considéré pour l'élaboration du présent projet de loi, une série d'autres points soulevés ne concernent pas non plus la réforme de la tutelle et certains non plus la loi communale. Or, dans le contexte de la refonte de la loi communale, de nombreux sujets qui ne concernent pas directement celle-ci sont abordés, résultant de la consultation extensive, et sont notés dans le but d'examiner à quel stade et dans quel contexte des améliorations peuvent déjà être faites.

Pour Madame la Ministre, la présentation des points essentiels du projet de loi tout de suite après le dépôt, remarque faite par plusieurs députés, s'explique par l'importance accordée à l'information des députés par voie directe, leur permettant une première discussion, au lieu de passer d'abord par les médias. L'analyse en détail se fera évidemment par la suite selon les désirs de la commission.

*

4. Divers

❖ Madame la Ministre annonce que, avec l'appui du ministère de la Fonction publique, l'examen d'admissibilité à la fonction publique communale vient d'être adapté sur la forme et le fond. Dorénavant, le candidat devra d'abord passer par l'épreuve d'aptitude générale prévue pour la fonction publique étatique. La réforme s'est avérée nécessaire en raison du taux élevé d'échecs à l'examen d'admissibilité, du nombre élevé de candidats inscrits qui ne se présentent pas à l'examen et des problèmes de recrutement rencontrés par les communes du fait que, dans de nombreux cas, les candidats ne correspondent pas par leur formation au profil recherché.

La réforme a été discutée avec les partenaires sociaux dans le cadre de la Commission centrale. Par ailleurs, le système a été digitalisé ; toutes les informations concernant l'examen se retrouvent désormais sur le site govjobs.public.lu, où la rubrique « Examens » a été complétée par une sous-rubrique « Secteur communal ». Les nouvelles inscriptions pourront se faire par cette voie à partir du 5 février.

L'épreuve d'aptitude générale mettra l'accent plus sur les compétences demandées et les « social skills » que sur la simple connaissance de textes législatifs et autres, répondant ainsi à une demande du secteur communal.

❖ En vue du recensement général de la population qui aura lieu en février 2021 sur base de l'article 4*bis* de la loi communale⁸, M. Gilles Roth (CSV) renvoie à l'article 5*ter* de cette même loi, qui dispose que :

« **Art. 5*ter*.**

La fixation du nombre des conseillers communaux attribués à chaque commune est faite par règlement grand-ducal, sur proposition du ministre de l'Intérieur, eu égard au résultat des recensements de la population du Grand-Duché de Luxembourg.

Le règlement grand-ducal qui dispose de cette fixation est publié dans le délai de douze mois à partir du recensement.

Lorsque le dernier recensement de la population prévu à l'article 4*bis* est antérieur de plus de cinq ans à la date des élections communales ordinaires, le nombre des conseillers communaux attribués à chaque commune est fixé eu égard à la population réelle de chaque commune au 31 décembre de l'année précédant les élections communales. Le règlement grand-ducal qui fixe ce nombre est publié au plus tard six mois avant la date des élections communales.

L'augmentation ou la réduction du nombre des conseillers ne s'opère qu'à l'occasion des élections communales ordinaires. ».

Le nombre de conseillers communaux à élire en 2023 sera donc déterminé sur base du recensement de février 2021 qui se fait notamment par les résidents à travers guichet.lu. Or, toutes les personnes composant un ménage et déclarées auprès de la commune ne sont pas toujours indiquées lors du recensement, pour une raison quelconque, de sorte qu'il existe une différence considérable, souvent de 2-3 %, entre les chiffres du Registre national des personnes physiques (RNPP) sur lesquels se basent les communes et ceux résultant du recensement. Le problème se pose pour les communes, dont le nombre d'habitants pris en considération se situe en dessous d'un seuil déterminant pour le nombre de membres du conseil communal, alors que le chiffre effectif se situe au-dessus. Actuellement, onze communes seraient en train de dépasser le seuil de 3 000 habitants, le nombre de membres du corps communal passant ainsi de 9 à 11 et la commune passant en plus, au niveau du système électoral, du scrutin majoritaire au scrutin proportionnel.

Par conséquent, afin d'éliminer les problèmes qui se posent pour les communes, M. Roth propose de modifier le système actuel en supprimant la référence au recensement, d'autant plus que, suivant l'actuel article 5*ter* de la loi communale, le nombre des conseillers communaux est tantôt fixé sur base du recensement, tantôt eu égard à la population réelle de la commune. En cas de besoin, le groupe politique CSV pourra proposer un amendement.

M. Emile Eicher (CSV) rend attentif à un problème relatif aux chiffres du RNPP du fait que les départs d'habitants à l'étranger ne sont pas automatiquement enregistrés par les communes.

⁸ Loi communale, article 4*bis*: "En vue de déterminer le nombre des membres du conseil communal assignés à chaque commune, il est procédé, au moins tous les dix ans, au recensement de la population du Grand-Duché de Luxembourg.

La date et les modalités de ce recensement sont fixées par règlement grand-ducal. Le recensement se fait sur la base de la résidence habituelle qui est le lieu géographique où la personne à recenser habite d'ordinaire."

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président de la Commission des Affaires intérieures
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana