

## N° 7514<sup>2</sup>

### CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

---

## 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

\* \* \*

### AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal portant modification:

- 1° du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux;
- 2° du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestre, échevins et conseillers communaux ;
- 3° du règlement grand-ducal modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de formation, d'admission aux emplois et de rémunération des chargés de cours des établissements d'enseignement musical du secteur communal ;
- 4° du règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 organisation l'aide sociale ;
- 5° du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ;
- 6° du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux ;
- 7° du règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

(20.7.2020)

## I. REMARQUES GENERALES

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis pour avis, par courrier 13 janvier 2020, le projet de loi sous rubrique. Le dossier comporte, à côté du projet de loi proprement dit, un projet de règlement grand-ducal<sup>1</sup> qui a pour objet de modifier un certain nombre de dispositions réglementaires, afin de les mettre en ligne avec les allègements de la tutelle administrative prévus au niveau légal. Les observations du SYVICOL y relatives sont énoncées à la fin du présent document.

Le projet de loi prévoit deux règlements grand-ducaux non disponibles lors de la rédaction du présent avis, à savoir celui définissant les principes déontologiques applicables aux mandataires communaux (art. 1<sup>er</sup>) et celui fixant les modalités de la transmission électronique des actes des autorités communales au ministre de l'Intérieur (art. 29). Il va sans dire que le SYVICOL souhaite être consulté au sujet de ces textes.

L'allègement de la tutelle administrative est depuis toujours un sujet prioritaire pour le SYVICOL et constitue une de ses revendications récurrentes, ceci dans le double but d'accroître l'autonomie communale – dont la défense est une des missions statutaires explicites du syndicat – et d'avancer au niveau de la simplification administrative.

Dès lors, le SYVICOL se félicite du projet de loi sous revue qui, indéniablement, constitue un progrès considérable dans l'intérêt des objectifs susmentionnés et tend vers des relations plus modernes et partenariales entre l'Etat et les communes.

Le SYVICOL salue par ailleurs la décision de Madame la Ministre d'avoir dissocié la réforme de la tutelle administrative de la refonte complète de la loi communale, afin d'en faire profiter les communes le plus rapidement possible.

Sur demande du ministre de l'Intérieur de l'époque. Monsieur Dan Kersch, le comité du SYVICOL a adopté le 10 juillet 2017 une série de propositions d'allègement de la tutelle administrative<sup>2</sup>. Celles-ci avaient été élaborées dans le cadre d'un groupe de travail composé de membres du bureau du syndicat, ainsi que de représentants de l'Association des secrétaires communaux, de l'Association des receveurs communaux et de la Ville de Luxembourg.

Dès que Madame Taina Bofferding a repris le ministère de l'Intérieur, le dossier a fait l'objet d'échanges réguliers entre le ministère et le SYVICOL, ce dernier ayant notamment eu la possibilité de se prononcer par rapport à l'avant-projet de loi. En ce qui concerne l'implication des communes, représentées par le SYVICOL, ce dossier est donc exemplaire.

Par ses propositions, le SYVICOL visait surtout une fluidification du fonctionnement des administrations communales et un renforcement de l'autonomie des communes, sans remettre en question l'existence même de la tutelle administrative, qui est consacrée par la Constitution luxembourgeoise<sup>3</sup>

1 Projet de règlement grand-ducal portant modification 1° du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux ; 2° du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux ; 3° du règlement grand-ducal modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de formation, d'admission aux emplois et de rémunération des chargés de cours des établissements d'enseignement musical du secteur communal ; 4° du règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ; 5° du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ; 6° du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux ; 7° du règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

2 <https://www.syvicol.lu/mediatheque/porpositions-d-allegement-de-la-tutelle-administrative-prise-de-position>

3 Article 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. »

et reconnue par la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985<sup>4</sup>, ratifiée par le Luxembourg par une loi du 18 mars 1987.

Il s'est référé à la Recommandation n°380 (2015)<sup>5</sup> adoptée le 22 octobre 2015 par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur base d'une évaluation de la conformité de la législation luxembourgeoise à la Charte, qui invite les autorités luxembourgeoises entre autres :

- « à réviser la politique de recrutement du personnel pour les communes afin que celles-ci puissent définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter en toute autonomie, sans avoir à les soumettre à une approbation ministérielle (article 6, paragraphe 1, de la Charte) » et
- « à alléger la tutelle administrative des actes des communes en vue de limiter la tutelle à un contrôle pour des motifs de stricte légalité et à réviser la tutelle sur les personnes, à savoir l'embauche des fonctionnaires communaux, la révocation des bourgmestres ou des échevins et la dissolution du conseil communal (article 8, paragraphe 3, de la Charte) ».

D'emblée, le SYVICOL constate que beaucoup de ses propositions, principalement celles dans l'intérêt de la simplification administrative, ont été reprises par les auteurs du projet de loi. Ainsi, de nombreuses décisions soumises actuellement à approbation du ministre de l'Intérieur avant de pouvoir sortir leurs effets seront dorénavant exécutoires immédiatement, quitte, pour une partie d'entre elles, à devoir être communiquées au ministre afin que celui-ci puisse, s'il le juge nécessaire, les suspendre ou les annuler endéans certains délais.

En comparant les innovations projetées aux formes et aux domaines de la tutelle administrative que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a pointés du doigt, il est apparent que des progrès conséquents pourront être faits au niveau, notamment, des recrutements. Pour ce qui est de la limitation de la tutelle à un contrôle de stricte légalité et la tutelle sur les personnes, le projet de loi reste cependant en deçà des recommandations du Congrès. Nous y reviendrons à l'endroit des articles afférents.

Par l'effet de la réforme en projet, la tutelle spéciale d'approbation perdra donc en importance au profit de la tutelle générale d'annulation, qui existe d'ores et déjà en vertu des articles 103 et 104 de la loi communale. Le gain d'autonomie que le projet de loi apportera aux communes s'accompagnera corrélativement d'une augmentation de leur responsabilité.

En effet, en cas d'annulation d'un acte des autorités communales, celui-ci disparaît rétroactivement. Il est donc réputé n'avoir jamais existé. S'il a été complètement ou partiellement exécuté au moment de l'annulation, la commune est obligée de remettre les choses dans l'état dans lequel elles seraient si l'acte n'avait jamais été posé. Il va sans dire que les conséquences qui en découlent pour elle, notamment au niveau de sa responsabilité civile, peuvent être très lourdes, bien qu'elles dépendent évidemment de la nature de l'acte en question.

Ceci vaut pour tous les actes exécutoires de plein droit, qu'ils soient soumis au régime de la transmission obligatoire (nouveaux articles 104 et 105) ou non (nouvel article 106).

Il importera dès lors encore plus qu'aujourd'hui que les communes puissent compter auprès du ministère de l'Intérieur sur un service de conseil performant et compétent, afin qu'elles aient la possibilité de s'assurer de la conformité de leurs décisions avant même que celles-ci ne soient prises. La Direction du conseil juridique au secteur communal du ministère de l'Intérieur sera probablement plus sollicitée par les communes qu'à l'heure actuelle, et il conviendra de la renforcer pour satisfaire les besoins des communes.

Certaines communes regrettent toujours que l'abolition des districts leur a fait perdre un point de contact auquel elles avaient l'habitude de s'adresser en cas de questions. Aux yeux du SYVICOL, il

4 « Article 8 – Contrôle administratif des actes des collectivités locales

1. Tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi.

2. Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.

3. Le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect d'une proportionnalité entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entend préserver. »

5 <http://www.syvicol.lu/download/756/recommandation-du-congres-380-2015-.pdf>

serait utile que la Direction du conseil juridique, qui a justement été créée pour reprendre la fonction de conseil exercée auparavant par les commissaires de district, augmente sa visibilité et approche les communes plus directement, par exemple en leur communiquant des interlocuteurs déterminés par domaine d'activités, afin de contribuer à rétablir les bonnes relations qui ont existé auparavant.

Dans ce contexte, il faut encore constater que, si l'exposé des motifs souligne à plusieurs reprises le rôle de « l'Etat-conseiller »<sup>6</sup>, qui serait renforcé par le projet de loi sous analyse, ce dernier ne prévoit aucune disposition expresse en ce sens.

Au fil du présent avis, le SYVICOL procédera à une analyse du projet de loi à la lumière des propositions adoptées par son comité le 10 juillet 2017. Il ne se perdra pas dans des commentaires répétitifs de toutes les innovations qui correspondent à ses propres suggestions, mais se concentrera sur les dispositions qui ne se recoupent pas avec ces dernières. Il se permettra également de rappeler certaines de ses revendications antérieures qui n'ont pas été prises en considération.

Sous réserve des remarques ci-dessous, il émet un avis favorable par rapport au projet de loi n°7514.

\*

## II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

Les principales remarques du SYVICOL par rapport au projet de loi n°7514 se résument comme suit :

- La création d'une base légale pour une série de règles déontologiques applicables aux mandataires communaux est saluée, tout en rappelant les propositions du SYVICOL en ce sens de 2016 (art. 1<sup>er</sup>).
- La possibilité du ministre de l'Intérieur de suspendre ou de démettre les membres du collège des bourgmestre et échevins devrait être supprimée ou, pour le moins, limitée aux cas de faute grave intentionnelle dans l'exercice des missions déléguées de l'Etat (art. 10).
- L'introduction du régime de la « transmission obligatoire » est saluée en principe. En vue d'une mise en application sans heurts, il importe cependant que la plateforme informatique pour l'échange des documents soit opérationnelle dès l'entrée en vigueur de la loi (art. 29).
- En se basant sur la recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, le SYVICOL maintient sa position selon laquelle le contrôle exercé sur les communes ne devrait porter que sur la légalité des actes de ces dernières, et non sur la conformité de ces actes par rapport à l'intérêt général, vu le flou qui entoure cette notion (art. 29).
- Il est demandé de soumettre l'annulation d'un acte des autorités communales, pour laquelle le ministre dispose d'un délai de 3 mois, à la condition qu'il ait préalablement fait l'objet d'une suspension, qui est soumise à un délai de 1 mois (art. 29).
- En ce qui concerne les actes qui resteront soumis à approbation, le SYVICOL salue la soumission du contrôle ministériel à un délai et l'introduction du principe que le silence vaut approbation. Vu qu'il s'agit cependant d'un délai suspensif, il plaide pour une réduction à 2 mois (art. 31).
- Le SYVICOL demande une consultation de la commune concernée préalablement à un redressement d'office de son budget (art. 36).

\*

<sup>6</sup> Document parlementaire n°7514, page 3, notamment : « Non seulement l'Etat sera un Etat-contrôleur, mais aussi un Etat-conseiller ainsi qu'un Etat-partenaire. »

### III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

#### Chapitre 1<sup>er</sup> – Modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

##### *Article 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, en supprimant à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 11 de la loi communale les termes « sous l'approbation du ministre de l'Intérieur », libère la formation du tableau de préséance du contrôle ministériel. Ceci répond à une demande du SYVICOL.

Une innovation plus importante consiste dans l'ajout au même article de la loi communale d'un 4<sup>e</sup> alinéa, qui constituera la base légale d'une « charte du conseiller communal », qui prendra la forme d'un règlement grand-ducal. En juillet 2016, le SYVICOL a proposé au ministre de l'Intérieur Dan Kersch un avant-projet de « code de conduite pour élus communaux » contenant un ensemble de règles déontologiques complémentaires aux normes juridiques applicables, qui avaient pour but de guider l'élu dans ses tâches quotidiennes.

Le SYVICOL a également proposé que le code prenne la forme d'un règlement grand-ducal en vue d'une application nationale uniforme, sachant que ceci nécessitera une modification préalable de la loi communale.

Vu qu'elle se recoupe avec ses propositions, le SYVICOL ne saurait donc que saluer la création d'une base légale pour l'introduction de règles déontologiques pour les élus communaux. Il invite dès à présent Madame la Ministre à dialoguer sur la proposition de texte qu'il lui a soumise en 2016 et qui a été formellement adoptée par son comité.

Il se demande finalement pourquoi les auteurs ont opté pour le terme « charte » au lieu de « code », qui a été choisi pour les membres de la Chambre des Députés et du Gouvernement. Il lui importe de ne pas donner l'impression (renforcée par les termes « principes déontologiques ») que les règles déontologiques applicables aux élus communaux soient plus laxistes ou moins contraignantes que celles auxquelles sont soumis les mandataires nationaux.

##### *Article 3*

L'article 3 modifie l'article 22 de la loi communale de façon à ce que le conseil communal puisse choisir sa salle de réunion sans que cette décision ne soit soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Cet allègement de la tutelle administrative a initialement été mis en place par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Il est toujours applicable, lors de l'adoption du présent avis, grâce à la loi du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile.

Fort de cette expérience, le SYVICOL salue le fait que le libre choix du local de réunion du conseil communal soit entériné à durée illimitée.

##### *Article 4*

L'article 4 a pour objet de modifier l'article 27 de la loi communale de façon à ce que la délibération portant fixation des jetons de présence dus aux membres du conseil communal et aux membres des commissions consultatives ne soit plus soumise à approbation ministérielle.

Le SYVICOL avait demandé cet allègement et salue donc la modification en question.

Cependant, il avait proposé de modifier également le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 27, qui concerne les jetons de présence des membres des commissions administratives des hospices civils. Son argumentation était la même dans les deux cas : en l'absence d'encadrement légal ou réglementaire du montant des jetons de présence, un contrôle de légalité – le seul permis en principe par la Charte européenne de l'autonomie locale – n'est guère envisageable.

D'où sa proposition d'introduire des maxima par règlement grand-ducal, à l'instar de ce que l'article 55 prévoit pour les indemnités des membres du collège des bourgmestre et échevins, maxima dont le respect serait contrôlé uniquement dans le cadre de la vérification annuelle des comptes.

Le même raisonnement vaut d'ailleurs pour les indemnités des membres du bureau et pour les jetons de présence des membres du comité des syndicats de communes, auxquels nous reviendrons.

A noter finalement que l'article 6 du projet de règlement grand-ducal joint au dossier prévoit, lui, la suppression de la tutelle d'approbation sur les délibérations fixant les jetons de présence des membres des conseils d'administration et les indemnités des présidents des offices sociaux, ce qui rend l'intention de maintenir cette tutelle en ce qui concerne les mandataires des hospices civils encore plus difficilement compréhensible.

#### *Article 5*

L'article 29 de la loi communale est modifié par la suppression de son 3<sup>e</sup> et de son dernier alinéa. Selon le commentaire des articles, ceci aurait pour conséquence la suppression de l'obligation de transmission générale des règlements communaux au ministre de l'Intérieur. L'abolition de cette obligation générale serait cohérente avec le nouvel article 105 qui sera ajouté à la loi communale par l'article 29 du projet sous revue et qui énumère certaines catégories de règlements communaux qui seront soumis au nouveau régime de transmission obligatoire.

Or, l'obligation de transmission générale ne figure pas aux alinéas à supprimer, mais à l'alinéa 2 qui, lui, restera inchangé.

L'alinéa 3, en revanche, pose le principe que les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police. Il importe de le conserver.

Estimant qu'il s'agit d'une erreur matérielle, le SYVICOL recommande de modifier l'article commenté comme suit : « A l'article 29, l'alinéa 2 et le dernier alinéa sont supprimés. »

#### *Article 10*

La modification projetée de l'article 41 de la loi communale n'est qu'une adaptation à une modification antérieure de l'article 39, suite à laquelle tous les échevins sont désormais nommés par le ministre de l'Intérieur, sans distinguer s'ils exercent leurs fonctions dans une ville ou une commune. Elle ne donne pas lieu à des observations de la part du SYVICOL.

Dans ses propositions d'allègement de la tutelle administrative du 10 juillet 2017, le SYVICOL avait demandé la suppression pure et simple de l'article 41 en se référant au rapport sur la démocratie locale au Luxembourg<sup>7</sup>, sur lequel se base la Recommandation n°380 (2015) précitée du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

Les auteurs de ce rapport soulignent : « Les expressions 'inconduite notoire' ou 'négligence grave' ne sont pas définies par la loi. Elles sont vagues et laissent une large liberté d'appréciation au pouvoir central. »

Plus récemment, dans sa Recommandation CM/Rec(2019)3 aux États membres sur le contrôle des actes des collectivités locales<sup>8</sup>, adoptée le 4 avril 2019, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe considère que « selon l'article 7, paragraphe 1, de la charte<sup>9</sup>, 'le statut des élus locaux doit assurer le libre exercice de leur mandat', les sanctions visant les représentants des collectivités locales (suspension ou destitution d'élus et dissolution des organes locaux, amendes) devraient être exceptionnelles et appliquées uniquement quand le fonctionnement de l'institution est entravé ».

Dans la pratique luxembourgeoise, contrairement à ce qui pourrait se faire dans certains pays dont la tradition démocratique est moins solidement établie, la disposition ci-dessus n'est pas employée par le pouvoir central comme un moyen de pression ou d'ingérence dans les affaires des communes.

Néanmoins, le SYVICOL partage l'avis du Congrès que l'absence de définitions claires et précises des situations dans lesquelles une suspension ou une démission peut être prononcée comporte un risque d'abus.

Le SYVICOL peut comprendre que l'Etat veuille se réserver un moyen disciplinaire pour intervenir au cas où le collège des bourgmestre et échevins ne remplirait pas les obligations qui lui sont déléguées par le pouvoir central (la tenue des listes électorales en constitue un exemple). En revanche, pour ce qui est des attributions purement communales, il est d'avis que les sanctions devraient se situer à d'autres niveaux :

Tout d'abord, le comportement inadéquat de tout élu, quelle que soit sa fonction, sera probablement sanctionné par l'électeur lors du prochain passage aux urnes.

<sup>7</sup> <https://www.syvicol.lu/download/759/rapport-de-monitoring-2015.pdf>

<sup>8</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168093d064](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d064)

<sup>9</sup> Il s'agit de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985



Ensuite, il ne faut pas oublier que le conseil communal peut provoquer la démission du collège des bourgmestre et échevins moyennant une motion de censure, conformément à l'article 37 de la loi communale. Cette possibilité s'offre annuellement lors du vote sur le projet de budget. La motion de censure n'est pas une mesure individuelle, mais frappe le collège entier. Cependant, elle ne limite pas le conseil communal dans le choix des membres du nouveau collège, contrairement à l'article 41 actuel. Il est donc parfaitement possible de faire usage de la motion de censure pour mettre fin aux fonctions d'un membre individuel du collège.

Finalement, lorsqu'un membre du collège des bourgmestre et échevins se rend coupable de faits sanctionnables pénalement, il appartient au juge d'en évaluer la gravité et de prononcer éventuellement la destitution (en cas de peine criminelle) ou l'interdiction de certains droits civils et politiques conformément au Code pénal.

A cela s'ajoute que, dans le futur, les élus communaux seront soumis à un ensemble de règles déontologiques.

Si une suppression pure et simple de l'article 41 n'est pas retenue, le SYVICOL demande donc d'au moins supprimer les références à l'inconduite notoire et à la négligence en raison du flou qui entoure ces notions. En ce qui concerne la faute grave, il est d'avis qu'une sanction aussi lourde que la suspension ou la démission d'un mandataire communal n'est justifiée que si elle a été commise intentionnellement. Le SYVICOL propose dès lors de limiter l'intervention du ministre aux cas de « faute grave intentionnelle dans l'exercice des missions déléguées de l'Etat ».

Bien entendu, les réflexions ci-dessus s'appliquent par analogie également à l'article 63 de la loi communale, non visé par le projet de modification sous revue, qui donne au Grand-Duc les pouvoirs de suspension et de démission du bourgmestre.

#### *Article 19*

La modification de l'article 89 de la loi communale selon laquelle, d'une part, toutes les communes, quel que soit leur nombre d'habitants, auront la faculté de se doter d'un secrétaire adjoint et, d'autre part, les délibérations du collège des bourgmestre et échevins chargeant ce fonctionnaire d'une partie des fonctions attribuées par la loi au secrétaire, ne seront plus soumises à approbation se recoupe avec une proposition du SYVICOL et est saluée expressément.

#### *Article 21*

La modification prévue de l'article 97 concernant le partage d'un garde champêtre par plusieurs communes reprend en gros la proposition que le SYVICOL avait faite dans cette matière, sauf qu'elle exige que les communes en question soient limitrophes.

Aux yeux du SYVICOL, cette condition restreint inutilement les possibilités de coopération intercommunale et devrait être supprimée.

#### *Article 22*

Cet article modifie l'article 96 de la loi communale de façon à ce que la désignation d'un receveur remplaçant par le conseil communal ne soit plus soumise à approbation ministérielle. A ce niveau, il crée donc un parallélisme avec l'article 90 relatif au remplacement du secrétaire communal.

Cependant, l'article 20 du projet de loi apporte à ce dernier une deuxième modification, qui consiste dans la suppression de son dernier alinéa. Ceci n'est pas le cas de l'article 96. Autrement dit, le ministre de l'Intérieur perdra le pouvoir de limiter la durée de remplacement du secrétaire communal, mais gardera ce même pouvoir à l'égard du remplacement du receveur.

Le SYVICOL ignore la motivation des auteurs du projet de loi de soumettre le remplacement des deux fonctionnaires clés de l'administration communale à des règles différentes. Par ailleurs, d'un point de vue plus pratique, il se demande comment le ministre de l'Intérieur procédera à la limitation de la durée de remplacement, alors qu'il n'en sera plus obligatoirement informé.

#### *Article 23*

En ce qui concerne la possibilité pour plusieurs communes de se doter d'un agent municipal en commun, le SYVICOL renvoie à sa remarque au sujet de l'article 21 qui concerne le garde champêtre.

### Article 29

#### *Nouvel article 104 de la loi communale*

Le nouvel article 104 de la loi communale met en place le régime de la « transmission obligatoire », sous lequel toutes les décisions des autorités communales énumérées à l'article 105 entreront en vigueur dès leur transmission au ministre de l'Intérieur, sans qu'une décision d'approbation ministérielle ne doive être attendue.

Il s'agit en grande partie de décisions visées à l'article 106 actuel et donc soumises à approbation. On peut arguer que, du point de vue des secrétariats communaux, la charge de travail engendrée par cette communication est égale à celle liée à la soumission des délibérations à l'approbation ministérielle. L'avantage de ce nouveau régime consiste plutôt dans les faits que, d'abord, les décisions sont exécutoires dès leur transmission et que, ensuite, cette dernière fait courir à l'égard du ministre des délais qui, sans elle, n'auraient pas de point de départ. Ces délais contribuent à un traitement rapide des dossiers, respectivement, s'ils viennent à échéance sans réaction ministérielle, confèrent à l'acte en question un accord tacite.

Pour ces raisons, le SYVICOL peut marquer son accord à l'introduction de la transmission obligatoire, même s'il avait proposé la suppression pure et simple de la tutelle d'approbation pour les actes qui y seront soumis. En effet, ces actes n'auraient pas échappé à la tutelle générale d'annulation, mais celle-ci aurait été mise en oeuvre sans les garanties que la nouvelle procédure apporte.

Le SYVICOL se pose cependant des questions sur la date précise d'entrée en vigueur des délibérations visées à l'article 105. En effet, selon l'alinéa 1<sup>er</sup>, il s'agit de la date de *transmission* – qui correspond, selon la compréhension du SYVICOL, à celle de l'envoi – au ministre de l'Intérieur, alors que l'alinéa 4 parle de la preuve de *réception* par le ministère.

Pour éviter toute incertitude à cet égard, le SYVICOL plaide pour la mise en place, dès l'entrée en vigueur de la loi, d'une plateforme électronique pour l'échange de documents entre les communes et le ministère de l'Intérieur, qui assurera l'identité entre la date de transmission et la date de réception. Il se félicite du fait que l'alinéa 2 prévoit la transmission électronique, mais estime en même temps que l'outil à créer devrait offrir des fonctionnalités dépassant la simple transmission.

Dans ce contexte, il se permet de reproduire ci-dessous un extrait de son avis du 8 décembre 2014 relatif au projet de loi n°6711, qui est devenu la loi du 2 septembre 2015 portant abolition des districts, extrait dont il estime qu'il garde toute son actualité :

« Pour des raisons de sécurité, mais aussi vu leur caractère officiel, les échanges de documents en matière d'approbation ministérielle des délibérations des autorités communales ne sauraient guère se faire par simple courrier électronique. Aussi, le SYVICOL saluerait-il la mise en place d'une plateforme sécurisée sur Internet qui servirait à cette fin. On pourrait imaginer que les communes optant pour cette voie puissent y télécharger les délibérations et pièces à l'appui soumises à approbation, à l'instar de la pratique actuelle pour la transmission des budgets, comptes et plans pluriannuels de financement via le portail 'coficom-entcom'.

Contrairement à cet outil, la plate-forme préconisée devrait toutefois permettre une communication dans les deux sens ou, tout au moins, un retour d'informations vers les communes. En plus de la rapidité, un tel système aurait l'avantage évident de permettre aux communes de suivre l'évolution des dossiers jusqu'à l'approbation et d'en conserver l'historique après la clôture. Il pourrait sans doute être développé encore davantage, par exemple par une extension à d'autres procédures impliquant l'Etat et les communes, et constituerait, aux yeux du SYVICOL, un outil précieux de simplification administrative. »

Il va de soi que l'émission de l'accusé de réception de la part du ministre de l'Intérieur, qui est prévu à l'alinéa 4, devrait se faire également moyennant la plateforme en question.

C'est avec satisfaction que le SYVICOL prend note du fait que, dans le commentaire des articles, les auteurs parlent eux aussi d'une « plateforme d'échange électronique » et semblent donc partager ses vues sur ce point. Il importe cependant de finaliser le règlement grand-ducal afférent dans un délai permettant que la plateforme soit disponible dès l'entrée en vigueur de la loi.

#### *Nouvel article 105 de la loi communale*

Le nouvel article 105 énumère les délibérations soumises à la transmission obligatoire. Comme indiqué plus haut, il s'agit pour la plupart de délibérations soumises actuellement à approbation.



L'allègement apporté par le nouveau régime est donc évident. Il est encore renforcé par le fait que certains seuils ont été augmentés. Ainsi, par exemple, si un projet de construction d'un édifice communal est actuellement soumis à approbation dès que son coût dépasse 500.000 euros, il ne devra dans le futur être communiqué au ministre de l'Intérieur que s'il excède 1.000.000 euros. Aucune procédure vis-à-vis de ce ministère ne sera nécessaire pour les projets moins onéreux. D'un point de vue communal, cette évolution ne peut être que saluée.

Force est de constater cependant que, même si la liste des allègements l'emporte largement, l'article 105 mentionne aussi des délibérations qui ne sont, pour l'instant, pas soumises à approbation ou une quelconque obligation de communication. Il en est ainsi des règlements communaux de police, de ceux relatifs à l'assainissement des eaux et aux modalités des déchets, ainsi que des règlements d'ordre intérieur du conseil communal (point 1°), de même que des décisions d'allocation de l'indemnité spéciale prévue à l'article 25 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

En ce qui concerne les règlements relatifs à la fourniture et à l'assainissement de l'eau, le SYVICOL tient à souligner qu'ils doivent être communiqués pour avis préalable à l'Administration de la gestion de l'eau conformément aux articles 43 et 47 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Une obligation similaire existe pour les règlements déterminant les modalités de gestion des déchets en vertu de l'article 20 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets. Le syndicat se pose des questions sur la nécessité d'un contrôle supplémentaire par le ministre de l'Intérieur.

#### *Nouvel article 107 de la loi communale*

Selon l'alinéa 1<sup>er</sup> du nouvel article 107 de la loi communale, le ministre de l'Intérieur a la possibilité de suspendre ou d'annuler les actes exécutoires de plein droit, c'est-à-dire ceux visés aux nouveaux articles 105 et 106, « pour violation de la loi ou contrariété à l'intérêt général ».

Déjà dans ses propositions d'allègement de la tutelle administrative du 10 juillet 2017, le SYVICOL s'était interrogé sur la validité de l'intérêt général comme motif justifiant la suspension ou l'annulation d'un acte des autorités communales, ceci en se référant à la Recommandation 172 (2005) sur la démocratie locale au Luxembourg du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe<sup>10</sup>. Déjà en 2005, le Congrès y a constaté que « le régime luxembourgeois de contrôle des communes prévoit également qu'une atteinte à l'intérêt général peut aussi fonder l'annulation d'un acte par l'autorité de tutelle, et que le concept d'intérêt général paraît imprécis et rendre possible une part de subjectivité ». Il a recommandé « aux autorités luxembourgeoises de moderniser les dispositions législatives relatives au contrôle sur les collectivités locales, en vue de limiter la tutelle à un contrôle a posteriori pour des motifs de stricte légalité ».

En effet, l'article 8, paragraphe 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale dispose :

*« Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. Le contrôle administratif peut, toutefois, comprendre un contrôle de l'opportunité exercé par des autorités de niveau supérieur en ce qui concerne les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales. »*

La Constitution luxembourgeoise, quant à elle, dispose à son article 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. »*

Par la première phrase de cette disposition, la norme suprême ne laisse aucun doute quant à l'existence d'un contrôle exercé sur les communes. En revanche, la deuxième phrase est formulée comme une faculté, tant en ce qui concerne les moyens (approbation, annulation et suspension), que pour ce qui est des cas dans lesquels ces derniers peuvent être mis en oeuvre (illégalité ou incompatibilité avec l'intérêt général).

Selon la lecture du SYVICOL, la Constitution permet donc certes un contrôle par rapport à l'intérêt général, mais ne pose aucune obligation en ce sens. Il aurait dès lors été parfaitement possible, dans le cadre de la réforme qui sera mise en oeuvre par le projet de loi commenté, de suivre la Recommandation

<sup>10</sup> <https://www.syvicol.lu/download/757/recommandation-du-congres-172-2005-.pdf>

du Congrès et de supprimer la conformité à l'intérêt général comme motif de suspension ou d'annulation des décisions des autorités communales.

Le SYVICOL partage le point de vue du Congrès et regrette que les auteurs aient décidé de maintenir la référence à l'intérêt général. Définie comme « ce qui est pour le bien public, à l'avantage de tous »<sup>11</sup> cette notion, contrairement à celle de la légalité, dont l'appréciation se fait objectivement, laisse effectivement une marge d'appréciation considérable à l'autorité supérieure.

Toujours aux termes du 1<sup>er</sup> alinéa, une nouveauté consiste dans le fait que le ministre de l'Intérieur devient compétent aussi bien pour la suspension que pour l'annulation des actes. Cette dernière relève pour l'instant de la compétence du Grand-Duc. Les auteurs motivent cette modification, premièrement, par le fait que l'instruction des dossiers se fait actuellement déjà par le ministre de l'Intérieur et que le Grand-Duc suit en principe les conclusions de ce dernier lorsqu'il prononce une annulation, et, deuxièmement, par l'introduction de délais dans lesquels les décisions en question doivent être prises. Le troisième argument cité est celui de l'existence de recours contentieux qui, au moins en ce qui concerne l'annulation, existent d'ores et déjà.

Le SYVICOL pourrait se rallier à cette modification si le contrôle ne portait que sur la légalité des actes. Si, comme le texte le prévoit, la contrariété à l'intérêt général est maintenue comme motif de suspension ou d'annulation, il estime que l'intervention du Souverain, vu sa position au-dessus du jeu politique, constituerait une garantie d'objectivité supplémentaire qu'il y aurait lieu de maintenir.

Les alinéas 2 et 4 de l'article 107 enferment le contrôle administratif des décisions des autorités communales visées aux articles 105 et 106 par le ministre de l'Intérieur dans des délais fixés à 1 mois pour la suspension et à 3 mois pour l'annulation. La durée de la suspension est, elle aussi, limitée, étant donné qu'elle est levée à défaut d'annulation endéans le délai fixé. Ces délais courent à partir de la transmission prévue à l'article 104.

A l'égard des actes visés à l'article 105, dont la transmission aurait été omise, et de ceux qui sont exécutoires sans autre formalité en vertu de l'article 106, les délais ci-dessus ne courent que si le ministre de l'Intérieur demande communication des délibérations dans les 3 mois suivant, respectivement, le jour de la délibération et la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire.

A défaut d'intervention par le ministre endéans les délais fixés, les actes des autorités communales ne peuvent plus être remis en cause, sauf devant les tribunaux.

Il va sans dire que le SYVICOL salue le fait que le contrôle ministériel des actes des autorités communales connaîtra dorénavant des limites dans le temps, principalement en raison de la sécurité juridique qui en résulte. Ces limites sont d'autant plus importantes que, suite au basculement d'un contrôle principalement *a priori* vers un contrôle plutôt *a posteriori*, le recours à la suspension et à l'annulation aura tendance à devenir plus fréquent.

En ce qui concerne les deux sanctions, le commentaire des articles précise encore que « la suspension n'est pas un préalable obligatoire à l'annulation ». Ceci a l'avantage théorique que la suspension peut être attaquée en justice, mais une telle action n'aurait guère de chance de succès avant, soit la décision d'annulation, soit la levée de la suspension pour faute d'annulation.

La suspension est par nature temporaire, tandis que l'annulation fait disparaître l'acte visé de façon définitive et même rétroactive. Il en découle, aux yeux du SYVICOL, une suite logique entre les deux mesures : le ministre de l'Intérieur, s'il a un doute sérieux sur la légalité d'une décision communale, prononce une suspension de cette dernière, afin de se donner le temps nécessaire pour une instruction détaillée lui permettant de prendre une décision sur une éventuelle annulation en toute connaissance de cause.

Si l'annulation d'un acte n'est pas conditionnée par une suspension préalable, on peut se demander quel est l'intérêt de soumettre cette dernière à un délai plus bref. En effet, sous la forme actuelle du projet, l'absence de suspension endéans le délai d'un mois ne garantit aucunement aux communes que le ministre ne fera pas usage de son droit d'annulation endéans le délai de trois mois.

La tutelle d'approbation actuelle, avec tous les défauts qu'elle comporte, a l'avantage de donner aux communes un certain niveau de sécurité quant à la validité juridique de leurs décisions. Sous le régime de la transmission obligatoire, il est à craindre que bon nombre de communes, dès qu'elles auront le moindre doute sur la régularité d'une décision, préfèrent la tenir en suspens en attendant, soit une

<sup>11</sup> Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, 9ème édition, page 561

réaction du ministre de l'Intérieur, soit l'écoulement du délai d'intervention de ce dernier, délai qui, comme il a été souligné ci-dessus, est toujours de 3 mois. Pour les dossiers en question, non seulement la réforme manquerait à son objectif d'accélération des procédures, mais elle pourrait même engendrer des retards, étant donné que le délai actuel d'attente d'une approbation est généralement inférieur à 3 mois.

Pour éviter ceci, le SYVICOL demande une modification du projet de loi dans le sens qu'une décision d'annulation de la part du ministre de l'Intérieur soit soumise à la condition que l'acte ait préalablement fait l'objet d'une suspension endéans le délai prévu pour cette mesure.

#### *Article 31*

L'article 31 introduit le nouvel article 109 dans la loi communale, qui énumère les actes qui resteront soumis à la tutelle d'approbation et définit les modalités correspondantes. Il s'agit de délibérations qui sont actuellement aussi soumises à approbation, à l'exception des leasings financiers, que la loi communale actuelle ignore.

Dans ses propositions d'allègement de la tutelle administrative de 2017, le SYVICOL n'avait pas contesté le maintien de la tutelle d'approbation sur les décisions relatives aux constitutions d'hypothèques, aux emprunts, aux garanties d'emprunts et aux ouvertures de crédits, vu leur impact sur l'endettement public et le respect des critères de convergence de l'Union européenne (art. 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Il avait cependant souligné que le niveau du seuil à partir duquel les décisions en question sont soumises à approbation ministérielle a pour conséquence que, dans la pratique, quasiment aucune de ces décisions n'échappe à la tutelle. Pour poursuivre l'objectif de simplification administrative sans porter atteinte de façon significative au contrôle du pouvoir central sur l'endettement public, il avait proposé de relever ce montant, fixé à 50.000 euros par un règlement grand-ducal du 23 avril 2004, à 250.000 euros.

Or, non seulement cette demande n'a pas été prise en considération, mais, en plus, la possibilité d'augmenter le montant maximal par règlement grand-ducal, qui figure à l'article 106 actuel, a été abandonnée. Raison de plus pour le SYVICOL de réitérer sa demande de profiter de la présente réforme pour porter ce montant à 250.000 euros.

En ce qui concerne plus particulièrement les décisions de recourir à un emprunt, le SYVICOL rappelle également sa demande d'en permettre l'approbation ministérielle implicite dans le cadre de l'arrêt annuel du budget. A ses yeux, ceci apporterait une simplification administrative additionnelle, sans porter la moindre atteinte au pouvoir de contrôle du ministre de l'Intérieur.

L'alinéa 3 introduit, par analogie à l'article 104, l'obligation de délivrance d'un accusé de réception par le ministre. L'alinéa 4, quant à lui, donne au ministre un délai de réponse de 3 mois et pose le principe que le silence vaut approbation. Il s'agit de deux innovations qui sont en principe à saluer du point de vue communal.

La durée du délai de réponse a été fixée par analogie à celle prévue à l'article 104, mais ses effets sont différents. Ainsi, si les décisions soumises à transmission obligatoire sont exécutoires dès que cette formalité est remplie, celles visées à l'article 109 sont tenues en suspens jusqu'à l'approbation. Pour cette raison, mais aussi parce que le nombre de dossiers soumis à approbation diminuera considérablement par rapport à la situation actuelle, le SYVICOL plaide pour une réduction du délai en question à 2 mois.

Les alinéas 6 et 7 portent sur le cas où des décisions soumises à approbation n'auraient pas été communiquées au ministre de l'Intérieur ou au Grand-Duc, respectivement au ministre compétent autre que le ministre de l'Intérieur (alinéa 7). Ils donnent alors à l'autorité compétente un pouvoir de suspension ou d'annulation comparable à celui prévu à l'article 107, à l'exception près que la demande de communication de l'acte en question peut intervenir à tout moment. Cette règle vise des cas très exceptionnels et n'est pas contestée par le SYVICOL, au moins en ce qui concerne l'annulation. Il s'interroge cependant sur l'utilité de la suspension des actes visés, alors que, faute d'approbation ministérielle, ceux-ci ne sont de toute façon pas exécutoires.

#### *Article 33*

Cet article énonce les nouveaux articles 110 et 111 de la loi communale relatifs aux recours contentieux ouverts aux communes. L'article 110 maintient le régime de l'article 107 actuel, à ceci près qu'il

ajoute à la liste des décisions attaquables celles portant suspension d'une délibération. Comme il a été développé plus haut, ce recours reste cependant largement théorique, étant donné que l'action en justice correspondante n'aura pas abouti avant, soit l'intervention de l'annulation, soit la levée de la suspension à défaut d'annulation dans le délai imparti.

Au sujet des recours, l'exposé des motifs énonce encore que « pour développer davantage le dialogue précontentieux entre l'autorité de surveillance et les communes il est institutionnalisé et rendu obligatoire préalablement à l'exercice d'un recours contentieux contre une décision de l'autorité de surveillance »<sup>12</sup>. Le projet de loi lui-même ne contient aucune disposition en ce sens.

Le SYVICOL est d'avis qu'il importe que le ministre de l'Intérieur dialogue avec la commune concernée avant d'éventuellement prendre une décision de suspension ou d'annulation, ce qui correspond d'ailleurs plutôt à la pratique actuelle. Cependant, il ne voit pas d'intérêt pour un tel échange qui conditionnerait l'exercice d'un recours contentieux une fois la décision ministérielle prise.

#### *Article 36*

L'article 129 de la loi communale est modifié de façon à donner au ministre de l'Intérieur le pouvoir, lorsqu'il arrête le budget rectifié, de le redresser « s'il n'est pas conforme aux lois et règlements ».

Actuellement, ce pouvoir n'existe qu'à l'égard du budget initial<sup>13</sup>, mais non par rapport au budget rectifié.

Vu qu'il est effectué lors de l'arrêt définitif, le redressement d'office aussi bien du budget initial que du budget rectifié s'impose aux communes et peut s'avérer problématique. Le SYVICOL demande donc que, dans les deux cas, le ministre soit soumis à une obligation de consultation préalable de la commune concernée et que celle-ci dispose d'un délai raisonnable pour faire valoir son point de vue.

#### *Rappel de la proposition de modification de l'article 109 de la loi communale*

Le SYVICOL regrette le fait que le projet de loi sous revue ne tient pas compte d'une proposition de modification de la loi communale qu'il a formulée déjà à deux reprises.

En effet, dans ses propositions d'allègement de la tutelle administrative de 2017, il a réitéré une revendication qu'il avait exprimée déjà dans son avis du 8 décembre 2014 relatif au projet de loi n°6711 portant abolition des districts et, plus précisément, concernant l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 13, de ce texte, dont résultent les articles 109 et 110 de la loi communale actuelle.

Sans remettre en question l'article 109<sup>14</sup> tout entier, qui définit les attributions de surveillance générale du ministre de l'Intérieur sur les communes, il en critiqua le dernier alinéa, qui dispose : « *Il [le ministre de l'Intérieur] provoque, au besoin, auprès des communes, les règlements de police et toutes autres mesures qu'il estime utiles ou nécessaires.* »

Le SYVICOL reste d'avis que cette disposition devrait être supprimée ou, à tout le moins, reformulée, car elle donne au ministre de l'Intérieur un pouvoir d'ingérence quasiment illimité dans l'action des autorités communales. En effet, l'emploi du verbe « provoquer » laisse une grande marge d'interprétation quant à la nature exacte du pouvoir en question et à sa mise en application. En plus, le ministre peut intervenir à tout moment („au besoin“) et enjoindre aux responsables communaux toute mesure qu'il estime soit « nécessaire », soit simplement « utile ». Si la nécessité peut encore s'apprécier sur base d'éléments relativement objectifs comme le respect de la loi, la référence à l'utile ouvre la voie à un pouvoir largement discrétionnaire du ministre, incompatible avec l'autonomie communale garantie par la Constitution, aussi bien qu'avec la nouvelle conception de la tutelle que le projet de loi sous revue est censé mettre en place.

<sup>12</sup> Document parlementaire n°7514, page 15

<sup>13</sup> Article 124 de la loi communale

<sup>14</sup> Loi communale modifiée du 13 décembre 1988, article 109 :

« Le ministre de l'Intérieur détient les attributions de surveillance générale suivantes :

Les communes et leur personnel sont placés sous sa surveillance immédiate. Il veille à ce qu'ils remplissent les devoirs qui leur sont imposés par des lois, règlements et instructions.

Il assiste aux délibérations des autorités locales, lorsqu'il le juge utile. Il peut se faire remplacer par un fonctionnaire désigné à ces fins.

Il surveille l'administration régulière des biens et revenus des communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Il provoque, au besoin, auprès des communes, les règlements de police et toutes autres mesures qu'il estime utiles ou nécessaires. »

## **Chapitre 2 – Modification du Code civil**

La suppression prévue de l'article 2045, alinéa 3, du Code civil qui, comme l'indique le commentaire des articles, est caduc depuis longtemps, ne donne pas lieu à des observations.

## **Chapitre 3 – Modification de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping**

Le SYVICOL salue le fait que les règlements communaux sur le camping ne seront plus soumis qu'à la seule approbation du ministre ayant le Tourisme dans ses attributions.

## **Chapitre 4 – Modification de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux**

Les modifications apportées à la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux vont de pair avec celles au niveau de la loi communale. Elles se recourent largement avec celles proposées par le SYVICOL en 2017 et vont même un peu plus loin. Elles ne donnent lieu à aucune remarque particulière.

## **Chapitre 5 – Modification de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes**

Les modifications prévues de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes n'appellent pas d'observations.

Le SYVICOL se demande cependant pourquoi sa proposition de modification de l'article 8 de la loi en question n'a pas été retenue. Celle-ci consistait à libérer les décisions portant fixation des indemnités des membres du bureau et des jetons de présence des membres du comité de l'approbation ministérielle si, en contrepartie, le règlement grand-ducal en arrêtant les maxima était pris. A ce moment-là, le seul contrôle nécessaire serait celui du respect de ce texte dans le cadre de la vérification annuelle des comptes par le ministère de l'Intérieur.

## **Chapitre 6 – Modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

La modification projetée de l'article 7 de la loi électorale, selon laquelle l'arrêté de délégation de la fonction de tenir à jour les listes électorales n'est plus transmis au ministre de l'Intérieur, est saluée.

## **Chapitre 7 – Modification de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics**

La loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics est modifiée de sorte à transférer la compétence pour l'annulation d'un marché conclu illégalement du Grand-Duc au ministre de l'Intérieur, ce dernier étant d'ores-et-déjà compétent pour la suspension d'un tel marché. Il s'agit d'un alignement sur les modifications effectuées au niveau de la loi communale, qui ne donne pas lieu à des observations.

## **Chapitre 8 – Dispositions finales**

L'article 54 fixe l'entrée en vigueur de la loi au 1<sup>er</sup> jour du 3<sup>e</sup> mois suivant sa publication, afin que les communes puissent s'adapter aux nouvelles règles. Vu l'importance des changements, une période d'adaptation est sans doute utile.

Le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 54 dispose que « les articles 30 à 40 ne s'appliquent qu'aux actes posés à partir du jour de l'entrée en vigueur » de la loi. S'il est dans l'intérêt de la clarté du texte de préciser que la date à laquelle un acte a été posé détermine le régime applicable, le choix des articles visés surprend.

En effet, dans le faisceau des articles 30 à 40, on trouve des dispositions aussi diverses que l'introduction du nouvel article 109 relatif aux actes soumis à approbation et des nouveaux articles 110

et 111 concernant les recours, le remplacement de l'article 173ter et le changement de régime applicable aux actes y visés ou encore des modifications ponctuelles libérant certaines décisions de l'approbation ministérielle. D'autres articles ayant le même objet se trouvent ailleurs dans le projet de loi et ne sont pas visés.

N'est également pas visée la section dénommée « Des actes exécutoires de plein droit », qui est basée sur les articles 28 et 29 du projet de loi. Est-ce que cela signifie qu'un acte posé avant l'entrée en vigueur de la loi et qui ne tombe pas dans le champ d'application du nouvel article 109 est immédiatement exécutoire ? A ce moment, il importerait de distinguer entre les actes tombant sous le nouvel article 105 et ceux auxquels s'applique le nouvel article 106, et de préciser ce qu'il en est de ceux qui ont été soumis à approbation ministérielle selon les anciennes règles et qui se trouvent en état d'instruction par les services du ministère.

L'article 20 du projet de règlement grand-ducal joint au dossier prévoit, lui aussi, une entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> jour du 3e mois suivant la publication. A la différence du projet de loi, cependant, « il s'applique aux actes posés par les communes à partir du même jour », cette disposition valant pour le texte intégral.

Sur la base de ce qui précède, le SYVICOL recommande de revoir, au niveau du projet de loi, la liste des articles pour l'application desquels la date de l'acte est déterminante.

\*

## **PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL**

### **portant modification :**

- 1° du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux ;**
- 2° du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestre, échevins et conseillers communaux ;**
- 3° du règlement grand-ducal modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de formation, d'admission aux emplois et de rémunération des chargés de cours des établissements d'enseignement musical du secteur communal ;**
- 4° du règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ;**
- 5° du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux ;**
- 6° du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux ;**
- 7° du règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

### **Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises**

(20.7.2020)

Le projet de règlement grand-ducal sous analyse a pour objet de procéder à des allègements de la tutelle administrative sur les communes au niveau réglementaire. Il s'inscrit dans la continuité du projet de loi n°7514 et le SYVICOL renvoie donc à ses remarques générales formulées par rapport à celui-ci.

Il ne se limite cependant pas au domaine de la tutelle administrative, mais apporte également un gain de flexibilité en ce qui concerne la répartition des 9 heures hebdomadaires de congé politique supplémentaires dont chaque commune dispose.



**Chapitre 1<sup>er</sup> – Modification du règlement grand-ducal  
modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail  
et les congés des fonctionnaires communaux**

L'article 1<sup>er</sup> ne donne lieu à aucune observation.

**Chapitre 2 – Modification du règlement grand-ducal modifié  
du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestre  
et échevins et conseillers communaux**

Depuis l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 25 avril 2012 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux, chaque conseil communal dispose de 9 heures de congé politique supplémentaires, à répartir parmi ses membres en fonction de leur engagement dans des syndicats de communes. Cette répartition doit tenir compte « de l'envergure nationale, régionale ou intercommunale du syndicat concerné ».

Dorénavant, ces heures pourront être réparties librement par et au sein du conseil communal, sans tenir compte du ou des syndicats dans lesquels les membres représentent éventuellement la commune.

Le SYVICOL partage l'avis des auteurs du projet de règlement grand-ducal que les règles actuelles sont trop strictes. En effet, il n'existe aucun lien entre l'envergure d'un syndicat et le temps que les responsables politiques doivent y consacrer. Par ailleurs, comme le commentaire des articles le souligne à juste titre, les communes sont membres de nombreux organismes autres que des syndicats de communes, qui demandent aussi un engagement de la part des élus.

Les modifications prévues au règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestre et échevins et conseillers communaux sont donc saluées.

**Chapitre 3 – Modification du règlement grand-ducal  
modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de  
formation, d'admission aux emplois et de rémunération  
des chargés de cours des établissements d'enseignement  
musical du secteur communal**

Les modifications prévues au règlement grand-ducal susmentionné sont en phase avec celles concernant le personnel communal en général. Elles ne donnent donc pas lieu à des observations.

**Chapitre 4 – Modification du règlement grand-ducal du  
8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009  
organisant l'aide sociale**

Le SYVICOL salue le fait que les décisions portant fixation, respectivement, des jetons de présence des membres des conseils d'administration et des indemnités des présidents des offices sociaux, ne seront dorénavant plus soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Comme il l'a souligné à plusieurs reprises dans son avis sur le projet de loi n°7514, il est en faveur d'un encadrement réglementaire des jetons et présences et indemnités – qui existe en l'occurrence – et d'un contrôle *ex post* dans le cadre de la vérification des comptes annuels.

**Chapitre 5 – Modification du règlement grand-ducal modifié  
du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions  
et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux**

Les modifications prévues aux articles 7 à 11 du projet de règlement grand-ducal consistent à supprimer la tutelle d'approbation sur un certain nombre de décisions concernant les fonctionnaires communaux. Elles sont dans la continuité de celles prévues au niveau légal et sont saluées.

**Chapitre 6 – Modification du règlement grand-ducal modifié  
du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des  
employés communaux**

La remarque ci-dessus vaut également pour le chapitre 6, qui libère certaines décisions ayant trait aux employés communaux de l'approbation, respectivement de l'avis conforme du ministre de l'Intérieur.

**Chapitre 7 – Modification du règlement grand-ducal  
modifié du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du  
8 avril 2018 sur les marchés publics et portant modifi-  
cation du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi  
communale modifiée du 13 décembre 1988**

Les modifications prévues au règlement grand-ducal découlent de celles que le projet de loi n°7514 opérera au niveau de la loi communale.

En effet, puisque cette dernière, une fois modifiée, ne prévoira plus de fixation de seuils par règlement grand-ducal, l'article 146, paragraphe 3 peut être supprimé et l'intitulé du règlement grand-ducal peut être raccourci en conséquence.

La modification de l'article 144 est en ligne avec l'ensemble de la réforme.

Cependant, le SYVICOL s'étonne qu'il ne soit pas prévu de modifier également les articles 146, paragraphe 1<sup>er</sup>, et 147, qui soumettent les décisions du conseil communal portant approbation d'un projet définitif détaillé ou dérogation importante ultérieure à ce dernier à approbation ministérielle. En effet, selon le nouvel article 105 de la loi communale, ces décisions sont soumises à la transmission obligatoire si leur montant dépasse 1.000.000 euros. Le SYVICOL propose donc d'adapter les deux articles susmentionnés en conséquence.

**Chapitre 8 – Disposition finale**

L'article 20 fixe l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal et précise qu'il s'applique aux actes posés par les communes à partir du même jour. Il ne donne pas lieu à des observations.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 20 juillet 2020