

N° 7892²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

portant modification :

- 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
- 2° de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat ;
- 3° de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

* * *

**AVIS DU SYVICOL DES VILLES ET COMMUNES
LUXEMBOURGEOISES**

(6.12.2021)

I. REMARQUES GENERALES

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 20 septembre 2021, le projet de loi sous rubrique, dont l'objectif principal consiste à apporter à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 les adaptations nécessaires afin que les élections communales puissent se dérouler en mai ou en juin, plutôt qu'en octobre.

Cet avancement de la date des élections communales est prévu par l'article 186 de la loi électorale du 18 février 2003, telle que modifiée par la loi du 15 décembre 2017¹, pour le cas où des élections législatives tombent au mois d'octobre de la même année, situation qui se présentera en 2023.

Une deuxième innovation importante consiste dans le fait que le nombre de conseillers et d'échevins des différentes communes ne sera plus déterminé sur base des recensements décennaux de la population, mais en fonction du nombre d'habitants inscrits au registre national des personnes physiques.

Le SYVICOL remercie les membres de sa commission consultative 1 (volet administratif) pour leurs contributions à l'élaboration du présent avis.

Le projet de loi est avisé favorablement, sous réserve des observations ci-dessous.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL salue le fait que la fixation du nombre de membres du conseil communal et du nombre d'échevins se fera dorénavant en fonction du nombre d'habitants inscrits au registre national des personnes physiques (art. 1, 3 et 5).
- Il propose d'exprimer la durée pendant laquelle le conseil communal peut rester en fonctions en semaines, plutôt qu'en mois, afin d'assurer un délai uniforme au cas où les élections ont lieu en mai ou en juin (art. 2).

1 Loi du 15 décembre 2017 portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

- Tel qu'il est défini par le nouvel article *5quater*, le mandat des élus issus d'élections en mai ou en juin vient à échéance avant les prochaines élections au mois d'octobre. Le SYVICOL recommande donc de compléter le texte d'une disposition assurant la prolongation des fonctions jusqu'au jour de ces élections (art. 4).
- Finalement, le SYVICOL marque son accord à une disposition légale selon laquelle les recensements de la population réalisés par le STATEC se font en collaboration avec les communes, sous condition que tous les frais y relatifs soient à charge de l'Etat (art. 6).

*

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi abroge l'article *4bis* de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, qui prévoit l'organisation, tous les 10 ans, d'un recensement ayant entre autres pour but de déterminer le nombre de membres de chaque conseil communal.

Le SYVICOL salue cette abrogation, qui est le corollaire de la modification apportée par l'article 3.

Article 2

L'article 2 remplace l'article *5bis*, alinéa 3, de la loi communale qui concerne la cessation du mandat des conseillers communaux à la suite d'élections ordinaires.

Par rapport au texte actuel, il apporte, d'abord, la précision que l'article *5bis* s'applique aussi bien aux « élections communales ordinaires » prévues à l'article 186 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 qu'à celles suivant la dissolution d'un conseil communal conformément à l'article 190 de la même loi. Le SYVICOL se demande si on peut qualifier ces dernières élections d'« ordinaires ».

Ensuite, l'article dispose que les fonctions du conseil communal cessent au plus tard « le dernier jour du deuxième mois qui suit celui des élections ». Il fixe donc ce moment par rapport à la date des élections, contrairement au texte actuel, selon lequel il s'agit toujours du 31 décembre de l'année des élections. Si ces dernières ont lieu le 2^e dimanche d'octobre, le dernier jour du deuxième mois correspond au 31 décembre et la modification du texte n'a aucun effet.

Elle est pourtant justifiée par le fait que, depuis la modification de l'article 186 de la loi électorale par la loi du 15 décembre 2017 déjà mentionnée, les élections communales sont avancées au premier dimanche du mois de juin lorsqu'elles tombent au mois d'octobre de la même année que des élections législatives, ce qui se réalisera en 2023.

Etant donné que, dans ce cas, l'article 186 permet au pouvoir réglementaire d'avancer ou de reculer la date des élections de deux semaines, ce dernier dispose en fait d'un choix de 5 dimanches situés dans la période qui s'étend de la deuxième moitié du mois de mai à la mi-juin. Les membres du conseil communal cesseront donc leurs fonctions au plus tard le 31 juillet si la date choisie se situe au mois de mai, et le 31 août si les élections ont lieu en juin.

Lorsque les élections n'ont pas lieu en octobre, les dispositions prévues auront pour conséquence que la durée de la période pendant laquelle le conseil communal peut rester en place variera en fonction de la date des élections. En effet, si les élections ont lieu le 1^{er} dimanche de juin, le mois de juin sera pris en considération presque entièrement et la durée de la période transitoire pendant laquelle le conseil communal peut rester en place se rapprochera de trois mois. Si, à l'inverse, il est décidé d'avancer les élections au dernier dimanche de mai, seuls quelques jours de ce mois seront pris en compte et le délai se réduira à un peu plus de deux mois.

Le SYVICOL est conscient du fait que cette situation ne se présentera, sans nouvelle modification des échéances électorales, qu'une fois tous les trente ans. Néanmoins, il propose, afin de garantir un délai uniforme, d'exprimer la durée maximale pendant laquelle le conseil sortant peut rester en fonctions en semaines, plutôt qu'en mois. La dernière phrase du nouvel alinéa 3 pourrait alors prendre la forme suivante : « Elles ne peuvent en aucun cas se prolonger au-delà du dernier jour de la douzième semaine qui suit celle des élections. »

Article 3

L'article 3 modifie l'article 5^{ter} de la loi communale de sorte que, dorénavant, le nombre de membres de chaque conseil communal ne soit plus déterminé sur base des recensements décennaux de la population, mais en fonction du nombre d'habitants inscrits au registre national des personnes physiques. Ces données seront celles arrêtées au 31 décembre de l'année précédant les élections lorsque celles-ci ont lieu en octobre, et au 30 septembre de l'année précédente lorsqu'elles se déroulent en mai ou en juin.

Le SYVICOL salue expressément cette innovation, qu'il a d'ailleurs lui-même revendiquée dans son avis du 1^{er} février 2021 relatif au projet de règlement grand-ducal prescrivant un recensement général de la population, des logements et des bâtiments du Grand-Duché au 1^{er} juin 2021².

Il considère que les termes « registre national des personnes physiques » englobent aussi bien le registre principal que le registre d'attente, ce qui lui semble en l'occurrence justifié.

Article 4

L'article 4 remplace l'alinéa 1^{er} de l'article 5^{quater} de la loi communale consécutivement à la modification prévue de l'article 5^{bis}. Il est évident que la date de début du nouveau mandat doit elle aussi être fixée par rapport à la date des élections.

Si la proposition formulée à l'endroit de l'article 2, qui consiste à exprimer la durée maximale pendant laquelle le conseil sortant peut rester en fonctions en semaines, plutôt qu'en mois, est retenue, la date d'entrée en fonctions du nouveau conseil pourrait être définie comme « le premier jour de la treizième semaine suivant celle des élections ».

Selon le projet de loi tel que déposé, si les élections ont lieu en octobre, la date d'entrée en fonctions du nouveau conseil communal est celle du 1^{er} janvier de l'année suivante. En revanche, si celles-ci sont organisées en mai ou en juin, il s'agit, respectivement, du 1^{er} août et du 1^{er} septembre de l'année des élections.

Lorsque des élections en juin succèdent à des élections en octobre six ans plus tôt, le mandat des membres du conseil communal issus de ces dernières est donc réduit de quelques mois. Cette réduction résulte en effet de l'article 5^{bis}, qui dispose que le nouveau conseil entre en fonctions « dès que les nominations et les assermentations du bourgmestre et des échevins (...) ont été opérées » et que « les fonctions du conseil communal sortant suite à des élections ordinaires cessent au moment de l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal ».

En revanche, le SYVICOL se pose des questions sur le cas où des élections communales se déroulent en octobre, alors que les précédentes ont eu lieu en mai ou en juin. C'est précisément la situation qui se présentera en 2029.

Concrètement, en exécution de l'article 5^{quater} tel que prévu, le mandat des élus issus des élections de juin 2023 commencera le 1^{er} septembre 2023 et durera 6 ans, c'est-à-dire jusqu'au 30 août 2029, soit un mois et demi avant la date des élections.

Rappelons que l'article 186 de la loi électorale dispose que les élections communales ont lieu « de six ans en six ans, le deuxième dimanche du mois d'octobre ». Il prévoit aussi, comme exception à cette règle, l'avancement des élections communales au mois de juin lorsque les élections législatives tombent au mois d'octobre de la même année. Le SYVICOL se demande dès lors si on peut déduire de cette disposition une prolongation implicite de la durée du mandat.

Dans le doute, et afin d'éviter toute insécurité juridique, il recommande de compléter le projet de loi d'une disposition expresse assurant, dans la situation décrite ci-dessus, que le conseil communal reste en fonctions jusqu'aux prochaines élections. A l'issue de celles-ci il est à considérer comme sortant et l'article 5^{bis} s'applique.

Article 5

L'article 5 modifie l'article 38 de la loi communale et introduit pour la détermination du nombre d'échevins de chaque commune les mêmes règles que celles posées par l'article 3 en ce qui concerne le nombre de conseillers. Il est avisé favorablement.

² <https://www.syvicol.lu/download/3302/av21-08-prgd-prescrivint-un-recensement-general-de-la-population-des-logements-et-des-batiments-du-grand-duche-au-1er-juin-2021.pdf>

Article 6

L'article 6 modifie l'article 2, point 5, de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques et modifiant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat dans le sens que les recensements de la population du STATEC seront dorénavant réalisés « en collaboration avec les communes ».

Il a pour objet de maintenir l'implication des communes dans l'organisation de ces recensements à la suite de l'abrogation de l'article *4bis* de la loi communale.

Le SYVICOL est conscient du fait que les communes, en tant qu'autorités administratives les plus proches des citoyens, peuvent jouer un rôle important dans le déroulement de ces recensements et contribuer à la qualité des données. Dès lors, il ne s'oppose pas à la modification prévue, sous condition cependant que l'Etat s'engage à prendre en charge l'intégralité des frais engendrés par cette opération.

Article 7

L'article 18 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques est modifié de sorte à enlever toute référence à l'article *5ter* de la loi communale à la suite de la modification de ce dernier. Ceci ne donne lieu à aucune remarque de la part du SYVICOL.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 6 décembre 2021