

**N° 7514<sup>6</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

## **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 COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(31.5.2022)

Par dépêche du 10 janvier 2022, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des affaires intérieures et de l'égalité entre les femmes et les hommes en date du 23 novembre 2021.

Le texte desdits amendements était accompagné d'un commentaire de chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi tenant compte desdits amendements.

L'avis complémentaire du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 9 mars 2022.

\*

### **EXAMEN DES AMENDEMENTS**

#### *Amendement 1*

L'amendement 1 vise à modifier l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi qui entend apporter des modifications à l'article 11 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le point 2° tel que prévu dans le projet de loi initial visant à ajouter une nouvelle disposition consacrant l'obligation pour les conseillers communaux de respecter des principes déontologiques consacrés par une charte, dont le contenu serait à déterminer par voie de règlement grand-ducal, est supprimé.

Les auteurs n'ont pas entendu suivre le Conseil d'État dans sa proposition de préciser le contenu de la charte dans le projet de loi sous avis et ont simplement supprimé le point en question. L'opposition formelle initialement formulée par le Conseil d'État devient dès lors sans objet.

#### *Amendement 2*

L'amendement 2 introduit un nouvel article 2 dans le projet de loi qui vise à remplacer l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 13 de la loi communale. La disposition nouvellement introduite entend préciser que les

convocations aux séances du conseil communal sont publiées par voie d'affiches et, partant, garantir que le public puisse en prendre connaissance.

Il y a lieu d'utiliser le pluriel et de préciser, comme dans plusieurs législations récentes<sup>1</sup>, que la publication est à effectuer « par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle ». Le Conseil d'État estime qu'il est en outre nécessaire de prévoir une publication sur le site internet de la commune de sorte que les convocations soient plus facilement accessibles au public en ajoutant les termes « ainsi que sur le site internet de la commune ».

### *Amendement 3*

L'amendement 3 introduit un nouvel article 3 dans le projet de loi qui prévoit d'ajouter un nouvel article 19*bis* dans la loi communale.

L'article 19*bis* consacre le vote par procuration tel qu'il avait déjà été prévu, dans le contexte spécifique de la pandémie, par la loi modifiée 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, dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Cette disposition entend ainsi, selon les auteurs des amendements, pérenniser le vote par procuration, et ce indépendamment du contexte précité, ceci afin de répondre à une forte demande du secteur communal. Toujours selon les auteurs, le vote par procuration constituerait un moyen approprié pour garantir que la voix du conseiller trouve une expression alors même qu'il est empêché d'assister à la réunion. Au commentaire de l'amendement en question, il est encore précisé qu'étant donné que ce mode de vote constitue une exception au principe du vote personnel, il doit être strictement encadré et soumis à un contrôle.

Alors que la loi précitée du 24 juin 2020 prévoyait la possibilité de « donner à un membre de son choix une procuration par écrit qui lui permet de voter en son nom », la disposition en projet parle d'une possibilité de « déléguer à un autre conseiller communal de son choix, le pouvoir de voter ». Les auteurs des amendements n'expliquent pas autrement ce changement de terminologie, dont le Conseil d'État constate cependant qu'il procède d'un alignement sur la terminologie utilisée à l'article 8 du Règlement de la Chambre des députés.

Le texte du nouvel article 19*bis* règle les modalités du vote par procuration. À l'instar de la disposition française correspondante, il ne définit cependant pas les motifs qui pourraient justifier en l'espèce le recours au vote par procuration, mais se limite à autoriser la délégation du vote « en cas d'empêchement ». D'après la doctrine française, l'absence de précisions quant aux motifs pouvant justifier l'empêchement du conseiller communal implique qu'« il revient à chaque élu d'apprécier s'il lui est impossible de se rendre à la réunion et s'il doit déléguer son vote »<sup>2</sup>.

Le Conseil d'État s'interroge sur l'articulation de l'article 19*bis* en projet avec l'alinéa 4 de l'article 18 de la loi communale, qui menace d'une démission d'office le conseiller communal qui n'a pas été présent à trois séances consécutives « sans motif légitime ». Les auteurs de l'amendement expliquent avoir renoncé à préciser les motifs pour lesquels une délégation de vote peut être accordée « [p]our des raisons de cohérence avec l'article 18 de la loi communale, qui exige une certaine assiduité des conseillers communaux par la formulation peu explicite d'absence "sans motif légitime" ». Pour le Conseil d'État, il ne faut pas assimiler les deux notions. Si un empêchement quelconque d'assister à une séance du conseil communal peut justifier une délégation du vote, et même une simple raison de convenance personnelle, le paragraphe 4 du nouvel article 19*bis* précise quant à lui que « le conseiller communal déléguant est considéré comme absent à la séance » et une telle absence, si elle se reproduit lors de trois séances consécutives, ne peut être justifiée que par un motif reconnu comme légitime par le conseil communal, le ministre et, en dernière instance, par le juge. Il en découle que la légitimité de l'absence du conseiller communal qui a effectué une délégation de vote sera à apprécier conformément à l'alinéa 4 de l'article 18 de la loi communale précitée.

Le paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, du nouvel article 19*bis* soulève plusieurs questions. Le Conseil d'État relève que la disposition française ne prévoit pas la possibilité d'un vote lié. Le texte sous revue reste quant à lui muet sur les modalités d'un tel vote. L'instruction de vote doit-elle comporter des indications précises ou peut-elle être générale ? Qui décide de la conformité du vote aux instructions ? Le Conseil

<sup>1</sup> Par exemple : Loi modifiée du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire ; Loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; Loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel.

<sup>2</sup> Bernard Faure, *Droit des collectivités territoriales*, 6e éd., Dalloz, 2022, p. 164.

d'État estime que les contours du vote lié sont insuffisamment précisés, ce qui entraîne une insécurité juridique et amène le Conseil d'État à s'opposer formellement à la disposition sous revue.

Le paragraphe 2 de l'article en projet prévoit que le bourgmestre, qui reçoit une copie des délégations émises pour une séance du conseil communal, peut « écarter » celles qui ne sont pas conformes aux prescriptions de l'article 19*bis* en projet. Le Conseil d'État suggère d'ajouter, d'une part, que « les membres du conseil communal peuvent prendre inspection de toute délégation » et, d'autre part, d'ajouter à l'instar de ce que prévoit la loi précitée du 24 juin 2020 qu'une copie de toute délégation reçue est annexée au procès-verbal.

Sur ce point aussi le Conseil d'État est amené à soulever une série de questions. La disposition en projet prévoit qu'un conseiller ne peut être porteur que d'une seule procuration : si un conseiller en a plusieurs, qui décide laquelle d'entre elles sera la bonne (elle n'a pas besoin d'être datée) ? La disposition en projet prévoit qu'« une copie de la délégation est transmise au bourgmestre ou à son remplaçant avant l'ouverture de la séance » : est-ce qu'à contrario cela signifie qu'il n'est pas possible de donner une délégation de vote en cours de séance (un conseiller apprend que sa maison est en feu et un vote important est à l'ordre du jour) ? Plus encore, pourquoi les auteurs ont-ils choisi de conférer au bourgmestre le pouvoir de se prononcer sur la validité de la délibération et non pas à l'assemblée (qui est normalement souveraine) ?

Au paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>, il est suggéré d'écrire « [...] et n'est pas pris en compte pour le calcul du quorum visé à l'article 18 ».

La disposition qu'il est proposé d'insérer à l'alinéa 2 du paragraphe 4 devrait, aux yeux du Conseil d'État, être insérée à l'article 26 de la loi communale, consacré à la tenue du registre des délibérations et aux mentions que le secrétaire communal doit y inscrire.

#### *Amendement 4*

L'amendement sous revue modifie l'ancien article 3 devenu l'article 5 du projet de loi en vue d'y ajouter deux nouvelles modifications visant, d'une part, à préciser que le déplacement du lieu de réunion du conseil communal dans un local situé en-dehors de la maison communale a un effet temporaire et qu'une décision de cette espèce doit être motivée et, d'autre part, à garantir la publicité des séances en cas de déplacement des réunions du conseil communal dans un local particulier.

Comme le Conseil d'État l'avait demandé dans son avis du 16 juillet 2021, le nouveau point 2<sup>o</sup> énumère une série de caractéristiques auxquelles doit répondre le local particulier. En ce qui concerne les raisons pour lesquelles le conseil communal peut faire usage de la faculté de tenir les réunions en-dehors de la maison communale, les auteurs des amendements ont prévu de préciser que le transfert a lieu « sur [la] base d'une décision motivée » sans toutefois énumérer les raisons qui pourraient justifier un tel transfert. Cette décision relèvera ainsi de la discrétion du conseil communal.

Au point 1<sup>o</sup>, il conviendrait de remplacer le terme « décision motivée » par celui de « délibération motivée ».

#### *Amendements 5 et 6*

Sans observation.

#### *Amendement 7*

L'amendement introduit un nouvel article 14 dans le projet de loi afin d'ajouter un article 50*bis* dans la loi communale relatif à la délégation de vote au sein du collège des bourgmestres et échevins. Il est calqué sur l'amendement 3, proposant l'introduction d'un nouvel article 19*bis*. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen alors que, à l'instar de l'article 19*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, et pour les raisons exposées à l'endroit de l'examen de cet article, elle est source d'insécurité juridique.

#### *Amendement 8*

Par l'amendement sous avis, les auteurs proposent de supprimer l'article 12 du projet de loi initial qui prévoyait de désigner le ministre de l'Intérieur, et non plus le Grand-Duc, comme autorité compétente pour déterminer le signe distinctif et le modèle d'une pièce de légitimation pour les bourgmestres et échevins. Le Conseil d'État avait formulé une opposition formelle à l'égard de l'article 12 précité

au motif que le ministre de l'Intérieur se verrait ainsi conférer un pouvoir réglementaire qui est réservé par l'article 36 de la Constitution au seul Grand-Duc.

L'opposition formelle du Conseil d'État devient ainsi sans objet.

#### *Amendements 9 à 11*

Sans observation.

#### *Amendement 12*

Moyennant l'amendement 12, la commission a procédé à la modification de l'article 28 du projet de loi qui opère le remplacement des articles 103 à 107 de la loi communale.

##### *Article 103 nouveau de la loi communale*

Le nouvel article 103 comporte un nouveau point 2° qui entend définir la notion de « transmission par voie électronique ». Cette définition n'appelle pas d'observation.

##### *Article 104 nouveau de la loi communale*

L'amendement sous examen adapte l'article 104 nouveau de la loi communale en vue de répondre aux observations et à l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulées à l'endroit de la disposition en question.

Les auteurs des amendements ont ainsi suivi le Conseil d'État dans ses propositions d'omettre les termes « de plein droit » et de déterminer un délai précis dans lequel le ministre doit vérifier que les délibérations sont accompagnées des documents nécessaires à leur examen. Le paragraphe 1<sup>er</sup> de la disposition sous revue précise désormais tant le délai dans lequel le ministre peut effectuer une demande de complément de transmission que celui dans lequel les autorités communales sont tenues de répondre à ladite demande. Au commentaire de l'amendement sous revue, la commission explique qu'elle n'entend cependant pas suivre le Conseil d'État dans sa proposition de rattacher le caractère exécutoire des délibérations à l'échéance du délai dans lequel le ministre est tenu de formuler sa demande de complément, ceci au motif que « [...] le caractère exécutoire des actes dès leur transmission est l'une des innovations essentielles du projet de loi ». Si la commission maintient dès lors le principe selon lequel les actes sont exécutoires dès leur transmission, elle indique toutefois avoir apporté à l'article 107 des modifications visant à préciser que le délai pendant lequel le ministre peut suspendre ou annuler l'acte transmis ne court qu'à partir de la réception du complément de transmission. L'opposition formelle exprimée par le Conseil d'État sur ce point peut dès lors être levée.

En ce qui concerne le délai dans lequel la transmission des actes doit avoir lieu, les auteurs des amendements se sont inspirés du dispositif français en ce qu'ils ont choisi de ne prévoir un délai que pour la transmission des décisions individuelles. Au commentaire de l'amendement, la commission explique qu'elle ne voit pas l'intérêt d'imposer un délai de transmission pour les actes à caractère réglementaire où les communes doivent rester maîtres de leur propre organisation administrative.

Les auteurs des amendements ont en outre décidé de préciser la notion de « documents annexes nécessaires à leur examen » en indiquant que l'examen en question vise plus spécifiquement « l'appréciation de la légalité et de la non-contrariété à l'intérêt général des délibérations » et d'insérer un renvoi à un règlement grand-ducal pour la détermination du contenu des documents annexes à transmettre.

À défaut d'avoir été saisi du règlement grand-ducal visant à déterminer le contenu des documents annexes, le Conseil d'État est amené à s'interroger sur la teneur qu'il est envisagé de donner à ce règlement. Le Conseil d'État comprend, à la lecture du commentaire de l'amendement, qu'il s'agit de dispositions qui sont de nature technique et qui visent essentiellement à déterminer les types de documents annexes à transmettre en fonction des délibérations concernées. Au regard de la technicité desdites prescriptions et du cadre légal dans lequel celles-ci doivent nécessairement s'insérer, le Conseil d'État ne voit pas l'utilité de recourir, en l'occurrence, à un règlement grand-ducal. Il estime que de telles dispositions techniques peuvent être déterminées dans une circulaire du ministre de l'Intérieur. L'objectif de transparence mis en avant dans le commentaire de l'amendement pourra être atteint en appliquant les règles de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration ouverte et transparente, et en particulier l'article 2 de la loi en question.

L'alinéa 4 du paragraphe 1<sup>er</sup> consacre la possibilité du ministre de demander un « complément de transmission ». Le Conseil d'État fait observer que le délai d'un mois dont le ministre dispose pour formuler une telle demande court à compter de « la transmission » tandis que le délai, certes plus bref, de la commune pour y répondre court à compter de « la réception de la demande de complément ». Si, à terme, la transmission et la réception devraient être instantanées grâce à la dématérialisation, il serait néanmoins indiqué d'harmoniser le cours de ces délais. En ce qui concerne la formulation, le Conseil d'État demande aux auteurs de remplacer, aux endroits pertinents, les termes « un complément de transmission » par les termes plus appropriés « des documents complémentaires ».

En ce qui concerne la disposition qui reléguait à un règlement grand-ducal la détermination des modalités de la transmission par voie électronique, celle-ci a été supprimée conformément à la proposition du Conseil d'État de régler les modalités de la transmission dans la loi. La disposition en question précise désormais que « [l]a transmission est effectuée par la voie postale, par porteur ou par voie électronique ». De ce fait, l'opposition formelle du Conseil d'État formulée à l'égard de la disposition originelle devient sans objet. Toutefois, le Conseil d'État relève une incohérence dans le dispositif qui lui est soumis dans la mesure où l'article 104 nouveau, qui autorise une transmission « par la voie postale, par porteur ou par voie électronique » est contredit par l'article 56 nouveau du projet de loi, résultant de l'amendement 25, qui prévoit que « la transmission par voie électronique est obligatoire dans un délai de deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi ». Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à ce dispositif, qui est source d'insécurité juridique. Il comprend, à la lecture du commentaire, que les auteurs veulent ménager au ministère de l'Intérieur une phase de transition de deux ans pour la mise en place de la transmission électronique des délibérations et des décisions. Cet objectif peut être atteint en disposant à l'article 104, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 5, nouveau de la loi communale que « [l]a transmission est effectuée par voie électronique » et en insérant à l'article 56 du projet de loi une disposition à proprement parler transitoire prévoyant que « [p]ar dérogation à l'article 104, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 5, de la loi communale tel que modifié par l'article 28, la transmission y visée peut être effectuée par la voie postale, par porteur ou par voie électronique pendant une durée de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi ».

Par ailleurs, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur les risques liés à l'instauration d'un régime purement électronique sans possibilité de recours à d'autres voies telle que la voie postale. Il suggère, dans ce contexte, de s'inspirer de l'article 6 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg qui règle l'hypothèse d'une interruption du système informatique.

L'ancien alinéa 3 devenu le paragraphe 2 est également modifié en tenant compte de la suggestion formulée par le Conseil d'État d'attribuer la compétence de certifier la transmission des délibérations – et non les délibérations en tant que telles – non au collège des bourgmestre et échevins mais au bourgmestre.

Au paragraphe 3, le Conseil d'État s'interroge sur la pertinence de régler les modalités de preuve de « la réception par le ministre de l'Intérieur des délibérations » dès lors qu'aux termes du paragraphe 1<sup>er</sup>, et par ailleurs également aux termes des articles 106 et 107, le moment déterminant est celui de la transmission et non celui de la réception. Il estime qu'il convient, en l'espèce, de veiller à la cohérence de la terminologie en se référant à la transmission des délibérations.

#### *Article 105 nouveau de la loi communale*

L'article 105 est également adapté. Ainsi, aux points 2<sup>o</sup> à 7<sup>o</sup>, les dispositions qui prévoyaient que les seuils, exprimés en euros, à partir desquels les délibérations doivent être transmises au ministre de l'Intérieur peuvent être augmentés par voie de règlement grand-ducal sans aucune limitation de montant sont supprimées, ceci afin de tenir compte de l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulée à l'endroit de ces dispositions en raison de leur contrariété aux articles 107, paragraphe 6 et 32, paragraphe 3, de la Constitution. L'opposition formelle du Conseil d'État y relative devient dès lors sans objet.

Les auteurs des amendements ont également procédé à la reformulation du point 9<sup>o</sup>, ceci selon le commentaire de l'amendement afin de corriger certaines erreurs (certaines délibérations ne relevaient en effet pas de la compétence du conseil communal, mais bien de celle du collège des bourgmestre et échevins, lesdites délibérations ont ainsi été transférées à l'endroit du paragraphe 2 qui a trait aux délibérations dudit collège) et de compléter le dispositif qui omettait de viser certaines délibérations.

L'article 105, paragraphe 1<sup>er</sup>, est en outre complété par un nouveau point 11° qui a trait à la délibération portant désignation d'un local particulier de réunion du conseil communal visée à l'article 22 de la loi communale telle que modifiée par le projet de loi sous revue.

Le paragraphe 2 de l'article 105 est, comme précisé plus haut, complété par les délibérations qui figuraient erronément à l'endroit des délibérations prises par le conseil communal de même que par un nouveau point 1°, tel que proposé par le Conseil d'État dans son avis du 16 juillet 2021, qui vise la délibération par laquelle le collège des bourgmestre et échevins procède à une modification du rang des échevins.

Quant au paragraphe 3, il reprend la disposition qui figurait à l'endroit de l'article 107, alinéa 3 du projet de loi initial tout en remplaçant le terme de « communication » par celui de « transmission », ceci selon les auteurs afin de garantir une meilleure lisibilité de l'article sous revue et afin de tenir compte de l'observation formulée par le Conseil d'État concernant ces mêmes termes à l'endroit de l'article 106. En ce qui concerne la formulation, il est suggéré d'écrire « le ministre peut en demander la transmission dans un délai [...] ».

Le paragraphe 4 reprend en substance la disposition qui figurait à l'article 108 du projet de loi initial. La disposition en question, qui prévoyait que le titre 3 composé des articles 103 à 108 s'appliquait également aux actes pris par les syndicats de communes et par les établissements publics placés sous la surveillance des communes, est toutefois adaptée afin de tenir compte de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 16 juillet 2021. Ainsi, il est désormais précisé que la disposition s'applique au seul article 105 qui énumère les délibérations à transmettre au ministre et non plus à l'ensemble des articles du titre 3. Le Conseil d'État avait, en effet, mis en évidence un problème d'articulation entre l'article 108 et les articles 103 et 106 du projet de loi initial. Outre le fait qu'il n'était pas clair quelles étaient les dispositions du titre 3 qui étaient spécifiquement visées, la deuxième phrase de l'article 108 était en contradiction avec l'article 106 qui soustrayait précisément certains actes à l'obligation de transmission. L'opposition formelle exprimée par le Conseil d'État à l'égard de l'article 108 du projet de loi initial peut dès lors être levée.

#### *Article 106 nouveau de la loi communale*

En ce qui concerne la formulation, le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « Les autres actes [...] » par les termes « Les actes [...] non visés aux articles 104 et 105 ».

#### *Article 107 nouveau de la loi communale*

Moyennant l'amendement sous avis, la commission a encore procédé à une réécriture et à une restructuration de l'article 107 du projet de loi initial. Ici aussi, il est procédé à une harmonisation de la terminologie à travers le remplacement du terme « communication » par celui de « transmission » et à la suppression des termes « de plein droit » qui sont superflus. Le Conseil d'État constate, par ailleurs, que le texte proposé reprend des propositions de formulation qu'il avait mises en avant dans son avis précité du 16 juillet 2021. La commission a en outre supprimé la phrase qui précisait que les délibérations visées à l'article 105 qui n'avaient pas été communiquées pouvaient être suspendues dans le mois ou annulées dans les trois mois par le ministre à partir du moment où il en avait pris connaissance afin de tenir compte de l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'égard de la notion trop vague de « prise de connaissance ». De ce fait, l'opposition formelle du Conseil d'État formulée à l'égard de la disposition en question devient sans objet.

Le Conseil d'État constate qu'en dépit des efforts déjà consentis, il subsiste une divergence terminologique entre les articles 104 et 105 en projet, qui se réfèrent à des « délibérations » qui sont exécutoires et transmises à l'autorité de tutelle et les articles 106 et 107 nouveaux, qui évoquent le caractère exécutoire et la possible suspension ou annulation par l'autorité de tutelle des « actes administratifs » ou « actes exécutoires » qui sont le résultat des délibérations. Si, en pratique, la délibération et l'acte ou la décision qui en résulte sont probablement indissociables, il serait néanmoins indiqué d'harmoniser davantage encore les termes employés.

Le paragraphe 4, nouvellement introduit, a pour objet de régler le cours des délais de suspension et d'annulation au cas où le ministre de l'Intérieur a été amené à demander un complément de transmission.

Le paragraphe 5 est également nouveau. Il prévoit la possibilité pour le ministre de l'Intérieur d'informer la commune qu'il ne sera pas procédé à la suspension ou à l'annulation des actes transmis et

de lui donner ainsi une certitude quant au sort réservé à ces délibérations avant même l'écoulement des délais de suspension et d'annulation.

Le paragraphe 5 vise, d'après le commentaire de l'amendement, à instaurer la possibilité, pour le ministre de l'Intérieur, d'« établir un document certifiant que les actes transmis en question ne seront ni suspendus ni annulés pour permettre aux communes d'avoir une certitude sur le sort de leurs actes avant l'expiration des délais de suspension et d'annulation ». Il s'agit là d'une disposition superfétatoire. Il relève en effet de l'évidence qu'une autorité qui dispose d'un certain délai pour prendre position sur un acte qui lui est soumis n'est pas obligée d'attendre le dernier jour du délai avant de le faire. Il n'y a aucun besoin pour le législateur de le confirmer.

Il est vrai que cette possibilité soulève des questions. Selon quels critères, en effet, le ministère réservera-t-il à certaines communes ou à certains actes la faveur d'une telle information rapide ? N'y a-t-il pas un risque d'arbitraire ou de favoritisme (ou simplement de reproches de telles dérives) ? Toutefois, le texte en projet n'y apporte aucune réponse de sorte qu'il n'a pas de plus-value.

Tel qu'elle est libellée (« le ministre peut informer la commune de son intention de ne pas suspendre ou annuler les délibérations et actes visés [...] »), la disposition en projet est par ailleurs problématique sur de nombreux plans. Le ministre pourrait-il tout simplement renoncer à assumer la mission de vérifier la conformité à la loi et à l'intérêt général des actes des communes ? En fonction de l'interprétation qui pourra être faite de la disposition en question, celle-ci risque d'être source d'insécurité juridique en ce qu'elle pourrait être comprise comme permettant au ministre, dans un domaine qui relève des matières réservées à la loi, d'apprécier de manière arbitraire l'opportunité d'exercer son pouvoir de contrôle de la conformité des actes lui soumis à la loi et à l'intérêt général, pouvoir qui lui est expressément conféré par le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 107 nouveau. Le Conseil d'État estime que le ministre ne saurait disposer en l'espèce d'une marge d'appréciation quant à l'opportunité d'exercer ce contrôle. Il se demande par ailleurs quel intérêt concret présente une information de la commune sur les intentions du ministre ? Le ministre sera-t-il lié par l'intention qu'il aura exprimée à un moment donné ou bien pourra-t-il revenir sur sa position ultérieurement ?

Face à ces imprécisions et à l'insécurité juridique qui en résulte, le Conseil d'État se voit amené à s'opposer formellement au paragraphe 5. Le Conseil d'État pourrait d'ores et déjà marquer son accord avec la suppression de la disposition en question.

Le Conseil d'État donne enfin à considérer que l'incertitude des autorités communales sur le statut de leurs actes jusqu'à la fin du délai dont l'autorité de tutelle dispose pour se prononcer est inhérente au choix fondamental fait par les auteurs du projet de loi de rendre les actes des communes immédiatement exécutoires (articles 104 et 106) tout en conférant à cette autorité un pouvoir, limité dans le temps, de mettre fin au caractère exécutoire de l'acte en prononçant la suspension ou l'annulation (article 107).

#### *Amendement 13*

Sans observation.

#### *Amendement 14*

L'amendement sous revue vise à modifier l'article 31, devenu l'article 30, du projet de loi qui introduit un nouvel article 107*bis* dans la loi communale.

Le paragraphe 3 est complété par des dispositions sur la transmission des actes soumis à approbation pour faire suite à une demande du Conseil d'État. Dans la mesure où le dispositif suit la même trame que l'article 104 nouveau, il est renvoyé aux observations formulées à cet endroit, ceci notamment pour ce qui concerne le renvoi au règlement grand-ducal pour la détermination du contenu des documents annexes à transmettre.

Le paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>, correspond à la disposition qui figure au nouvel article 105, paragraphe 3, mais comporte en outre la précision que la demande de transmission est « effectuée conformément au paragraphe 3 ». Cette précision est superfétatoire et peut être omise.

Le paragraphe 6 est nouveau. Il vise à exclure l'application des paragraphes 3 à 5 de l'article 107*bis* aux délibérations visées dans la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Au commentaire de l'amendement, les auteurs précisent que cette exclusion est motivée par le fait que ces délibérations obéissent à une procédure propre dans un domaine d'une technicité particulière.

*Amendement 15*

L'amendement 15 supprime les articles 32 et 33 du projet de loi initial qui introduisaient les articles 110 et 111 nouveaux relatifs aux recours. Dans son avis précité du 16 juillet 2021, le Conseil d'État avait en effet attiré l'attention des auteurs sur le fait que la disposition de l'article 110, qui reprenait en substance la teneur de l'article 107 de la loi communale en vigueur, était superfétatoire étant donné que le droit commun admet depuis la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif de manière générale les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre les actes administratifs à caractère réglementaire, quelle que soit l'autorité dont ils émanent. La commission s'est ralliée au point de vue exprimé par le Conseil d'État et a supprimé les dispositions visant à introduire les articles 110 et 111.

Afin de supprimer complètement ce régime procédural dérogatoire au droit commun, il est cependant nécessaire d'abroger également le paragraphe 2 de l'article 100 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, qui attribue compétence à la Cour administrative pour connaître des recours visés par l'article 107 actuel de la loi communale.

Le Conseil d'État constate encore que le dispositif sous revue ne comporte pas de disposition transitoire visant à régler le sort des affaires qui pourraient être pendantes devant la Cour administrative au moment de l'entrée en vigueur du projet de loi sous revue. Par conséquent, le Conseil d'État demande de compléter le projet de loi sous revue par un dispositif transitoire, en s'inspirant de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. Cette disposition pourrait être formulée comme suit :

« Les recours introduits devant la Cour administrative par les autorités communales à l'encontre d'une décision d'annulation ou de refus d'approbation du Grand-Duc ou du ministre de l'Intérieur sont transmis au tribunal administratif sans autre forme de procédure ».

*Amendements 16 à 24*

Sans observation.

*Amendement 25*

L'alinéa 1<sup>er</sup> n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Le Conseil d'État doit toutefois s'opposer formellement à l'alinéa 2, précisant que « [l]a transmission par voie électronique est obligatoire dans un délai de deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente loi » en raison de la contradiction entre cette disposition et celle qui figure à l'article 104, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 4 nouveau que le projet de loi tel qu'amendé entend insérer dans la loi communale. Il renvoie aux développements à ce propos figurant à l'endroit de l'article 28.

*Amendement 26*

Sans observation.

\*

## OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

*Observation générale*

Dans un souci de cohérence de terminologie, il y a lieu de viser « le ministre de l'Intérieur » aux endroits pertinents.

*Intitulé*

Au point 2°, il y a lieu d'écrire « Code civil » avec une lettre « c » initiale majuscule au terme « code ».

*Amendement 4*

À l'article 5, point 1°, il y a lieu d'écrire « sur la base ».

*Amendements 23 et 24*

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait qu'il convient d'adapter l'intitulé du projet de loi sous revue, suite à l'ajout des modifications introduites à travers les amendements sous rubrique. L'intitulé est dès lors à reformuler comme suit :

« 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 ;

8° de la loi modifiée 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 dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ».

*Amendement 26*

À l'article 57, il convient d'écrire « le premier jour du [...] mois qui suit celui de sa publication [...] qui suit celui de sa publication. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 31 mai 2022.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Christophe SCHILTZ





