

N° 7892⁵

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**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES
ET DE L'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES**

(9.6.2022)

La commission se compose de : M. Dan Biancalana, Président ; Mme Simone Asselborn-Bintz, Rapportrice ; M. François Benoy, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Carlo Weber, M. Michel Wolter, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Madame la Ministre de l'Intérieur le 30 septembre 2021. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que des textes coordonnés par extraits des lois que le projet de loi sous rubrique vise à modifier.

L'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics date du 8 novembre 2021.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises date du 6 décembre 2021.

L'avis de la Commission nationale pour la protection des données date du 4 mars 2022.

Le Conseil d'État a émis son avis le 22 mars 2022.

La Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes a entendu la présentation du projet de loi par Madame la Ministre de l'Intérieur dans sa réunion du 9 juin 2022. Elle y a examiné l'avis du Conseil d'État et elle y a désigné Madame Simone Asselborn-Bintz comme Rapportrice du présent projet de loi.

La commission parlementaire a adopté le présent rapport dans la même réunion du 9 juin 2022.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Vu que les élections législatives et communales auront lieu en 2023, il y a lieu d'avancer les élections communales du deuxième dimanche du mois d'octobre au premier dimanche du mois de juin 2023 ou à l'un des deux dimanches précédant ou suivant ce jour. En exécution de l'article 186 de la loi électorale

modifiée du 18 février 2003, le règlement grand-ducal du 3 décembre 2021 a fixé la date pour les élections communales de 2023 au 11 juin. Il y a lieu de procéder encore à des modifications au niveau de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, ci-après « loi communale », afin de compléter le cadre légal actuellement en place par des dispositions supplémentaires qui tiennent compte de l'organisation d'élections communales ordinaires, soit au mois de mai, soit au mois de juin.

En effet, l'avancement des élections communales de quelques mois apporte comme conséquence qu'il y a lieu de revoir certaines dispositions afin d'éviter toute lacune ou incohérence juridique.

Les articles relatifs à la fixation du nombre des conseillers communaux, à la fixation du nombre d'échevins, à la cessation des fonctions du conseil communal ainsi qu'au point de départ du mandat, respectivement suite à des élections communales ordinaires conformément à l'article 186 précité de la loi électorale modifiée ou à une dissolution du conseil communal conformément à l'article 190 de la loi électorale modifiée, sont alors à adapter.

En outre, il est profité de cette occasion pour changer la base de données servant à la détermination du nombre de conseillers communaux et du nombre des échevins à attribuer à chaque commune. Il est ainsi proposé de remplacer les chiffres du recensement général de la population par le nombre d'habitants du registre national des personnes physiques. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, la détermination du nombre d'habitants par commune peut se faire de manière fiable sur base des registres de la population. Par ailleurs, par rapport au recensement général, ces chiffres seraient également plus actuels. Finalement, cette base de données centralisée engendre un gain de temps et une réduction de tâches administratives pour les communes et pour le ministère de l'Intérieur.

Les données seront soit mises à disposition par le Centre des technologies de l'information de l'État conformément à l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 2 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, soit elles seront disponibles sur la plate-forme de données luxembourgeoise « data.public.lu » à la fin de chaque trimestre. En cas de besoin, les données seront fournies par le STATEC¹.

Le recensement général de la population maintiendra néanmoins sa fonction en vue de la mise en exécution du règlement (CE) N°763/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant les recensements de la population et du logement et conformément à l'article 2 de la loi modifiée du 10 juillet 2011 portant organisation de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Il y a lieu de préciser que la suppression du recensement général de la population des articles 4*bis* et 5*ter* de la loi communale implique une modification ponctuelle de l'article 18 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Par ailleurs, il y a lieu de clarifier le rôle des communes lors des recensements décennaux de la population. Pour lever toute ambiguïté, il est proposé de modifier ponctuellement 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'État.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État a rendu son avis le 22 mars 2022. Il approuve le projet de loi, tout en formulant quelques observations et remarques. Ainsi, il note que la modification de 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'État vise à préciser que le recensement de la population est effectué par l'Institut national de la statistique et des études économiques en collaboration avec les communes. Or, il s'interroge sur la nature de cette collaboration et les modalités concrètes de sa mise en œuvre. Par ailleurs, il propose de modifier la disposition en question dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité.

*

¹ Le STATEC est l'acronyme désignant l'Institut national de la statistique et des études économiques.

IV. AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES (SYVICOL)

Dans son avis du 6 décembre 2021, le SYVICOL approuve le projet de loi d'une manière générale.

Il 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. Il marque également son accord à une disposition légale selon laquelle les recensements de la population réalisés par le STATEC se feront en collaboration avec les communes, sous condition que tous les frais y relatifs soient à charge de l'État.

Quant à la durée pendant laquelle le conseil communal peut rester en fonctions, le SYVICOL propose d'exprimer celle-ci en semaines, plutôt qu'en mois, afin d'assurer un délai uniforme au cas où les élections ont lieu en mai ou en juin.

Il se pose encore 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, ce qui sera le cas en 2029. Il recommande de compléter le texte d'une disposition assurant la prolongation des fonctions jusqu'au jour de ces élections. Afin d'éviter toute insécurité juridique, il demande également 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.

*

V. AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYÉS PUBLICS

La Chambre des fonctionnaires et employés publics n'a pas formulé d'observation particulière dans son avis du 8 novembre 2021 sur le projet de loi et elle y marque son accord.

*

VI. AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNÉES (CNPD)

Selon l'interprétation de la CNPD de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, la détermination du nombre des membres du conseil communal et des échevins pourrait alternativement se baser sur des « données » qui seraient fournies par le STATEC. Elle s'interroge sur les raisons d'une telle alternative, alors que la volonté des auteurs du projet de loi est de « remplacer comme base de données le recensement général de la population par le registre national des personnes physiques » afin d'obtenir notamment des chiffres « plus actuels ». Elle estime que, si la volonté des auteurs du projet de loi est de prévoir que le STATEC transmette aux communes des données servant de base à la détermination du nombre des membres du conseil communal et des échevins, cela devrait être reflété expressément dans le projet de loi, afin de respecter le principe de prévisibilité et de précision auquel doit répondre tout texte légal ou réglementaire.

La CNPD note encore que le projet de loi vise à modifier 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'État dans un but de clarifier le rôle des communes lors des recensements décennaux de la population. Si elle salue de telles précisions, la CNPD se permet toutefois de renvoyer à ses observations formulées dans son avis sur le projet de règlement grand-ducal prescrivant un recensement général de la population, des logements et des bâtiments du Grand-Duché au 1^{er} juin 2021 sur le rôle des communes dans le cadre de la mise en œuvre du recensement général de la population d'un point de vue de la protection des données. Dans cet avis, la CNPD avait estimé que le rôle des différents acteurs impliqués dans le recensement, les finalités du traitement, le principe de l'accès par le STATEC à des registres administratifs dans le cadre du recensement ou encore l'utilisation du numéro d'identification national devraient être prévus dans la loi au sens strict du terme, et non pas dans un acte réglementaire.

*

VII. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observations générales

Dans ses observations générales, le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 3 de la loi en projet, à l'article 5^{ter}, alinéa 3, à remplacer, « à l'article 186, alinéas 2 et 3₂ de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ».

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de la loi en projet prévoit d'abroger l'article 4^{bis} de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, car ce dernier devient superfétatoire. En effet, étant donné que le Gouvernement propose de remplacer le recensement général de la population par le registre national des personnes physiques comme mode de détermination du nombre des conseillers communaux à attribuer à chaque commune, cette disposition est sans objet dans la loi communale précitée.

Cette abrogation est aussi la conséquence logique de la modification apportée à l'article 5^{ter}.

Dans son avis du 22 mars 2022, le Conseil d'État n'émet pas d'observation concernant cet article.

Article 2

L'article 2 a pour objet de préciser les deux cas de figure qui engendrent la cessation des fonctions du conseil communal sortant, à savoir les élections communales ordinaires et les élections communales qui ont lieu suite à la dissolution du conseil communal.

Le texte ne se réfère plus à une date exacte de fin des fonctions du conseil communal sortant, mais établit une règle générale applicable aux deux cas précités et valable quelle que soit la date à laquelle les élections ont lieu. Au fond rien ne change, alors que le dernier jour du deuxième mois correspond, pour les élections communales qui ont lieu en octobre, au 31 décembre. Si les élections communales ont lieu en mai ou en juin, le dernier jour de fonction du conseil communal est respectivement le 31 juillet ou le 31 août. La durée de la période entre le jour des élections et le dernier jour de fonction du conseil communal sortant est presque identique quelle que soit la date des élections.

Cet article n'appelle pas d'observation du Conseil d'État.

Article 3

L'alinéa 1^{er} fixe la base de données pour la détermination du nombre de conseillers communaux, à savoir le nombre d'habitants résultant du registre national des personnes physiques.

L'alinéa 2 vise le principe de l'organisation des élections communales ordinaires au mois d'octobre conformément à l'article 186, alinéa 1^{er}, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. La population réelle de chaque commune à prendre en considération est déterminée à la date du 31 décembre de l'année précédant les élections pré-mentionnées.

Quant à l'alinéa 3, il traite de l'organisation exceptionnelle d'élections communales ordinaires soit au mois de mai, soit au mois de juin, lorsque les élections législatives et communales tombent la même année. Afin de pouvoir publier le règlement grand-ducal portant fixation du nombre des conseillers communaux au plus tard six mois avant les élections, il y a lieu d'analyser la population réelle non pas le 31 décembre, mais au 30 septembre de l'année précédant lesdites élections. En effet, la date actuelle de fixation de la population réelle au 31 décembre ne permettrait plus de publier ledit règlement grand-ducal dans le délai imparti de six mois.

Cet article n'appelle pas d'observation du Conseil d'État.

Article 4

L'alinéa 1^{er} a pour objet de préciser le point départ du terme des six ans de mandat des membres du conseil communal.

Cette adaptation est la suite logique de la modification de l'article 5^{bis}.

Cet article n'appelle pas d'observation du Conseil d'État.

Article 5

Cette disposition vise à supprimer la référence au recensement général de la population pour déterminer le nombre des échevins à attribuer à chaque commune selon les mêmes modalités que pour le nombre des conseillers communaux.

Comme pour le nouvel article *5ter*, le présent article fixe la date à laquelle il y a lieu d'analyser la population réelle pour déterminer le nombre des échevins.

Cet article n'appelle pas d'observation du Conseil d'État.

Article 6

L'article 6 vise à préciser, dans le texte de loi, que les recensements généraux de la population sont réalisés par l'Institut national de la statistique et des études économiques en collaboration avec les communes, dont les modalités exactes sont fixées par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'État s'interroge sur la nature de cette collaboration et les modalités concrètes de sa mise en œuvre et renvoie aux considérations concernant ladite collaboration formulées dans son avis n° 60.516 du 16 juillet 2021 relatif au projet de règlement grand-ducal prescrivant un recensement général de la population, des logements et des bâtiments du Grand-Duché au 8 novembre 2021.

Le Conseil d'État note que les auteurs du projet de loi sous rubrique proposent d'insérer les termes « en collaboration avec les communes » à la suite des termes « les recensements de la population ». Or, selon la Haute Corporation, l'insertion desdits termes à l'endroit proposé nuit à la lisibilité de la phrase. Il suggère dès lors d'insérer les termes en question à la suite des termes « les recensements de la population, du logement et des bâtiments », le recensement de la population étant par ailleurs réalisé conjointement avec le recensement du logement et des bâtiments.

La commission parlementaire suit la proposition du Conseil d'État.

Article 7

Une des modifications proposées par le présent projet de loi est de supprimer toutes les dispositions relatives au recensement pour fixer le nombre des conseillers communaux et le nombre des échevins de chaque commune en fonction de la population réelle, déterminée sur base du registre national des personnes physiques.

Or, la suppression du recensement général de la population des articles *4bis* et *5ter* de la loi communale modifiée entraîne nécessairement une modification de l'article 18 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, qui renvoie à l'article *5ter* de la loi communale modifiée.

Il est donc proposé de supprimer audit article 18, à l'alinéa 2 la référence à l'article *5ter* de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à l'alinéa 3 de remplacer la référence à l'article *5ter* actuel de la loi communale modifiée par celle à l'article 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'État.

Cet article n'appelle pas d'observation du Conseil d'État.

*

VIII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes recommande à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7892 dans la teneur qui suit :

*

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**

Art. 1^{er}. L'article *4bis* de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est abrogé.

Art. 2. A l'article *5bis* de la même loi, l'alinéa 3 est remplacé comme suit :

« Les fonctions du conseil communal sortant suite à des élections communales ordinaires, conformément à l'article 186 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ou à des élections qui suivent la dissolution du conseil communal conformément à l'article 190 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, cessent au moment de l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal. Elles ne peuvent en aucun cas se prolonger au-delà du dernier jour du deuxième mois qui suit celui des élections. ».

Art. 3. L'article *5ter* de la même loi est remplacé comme suit :

« Art. 5ter. Le nombre des membres du conseil communal attribués à chaque commune, eu égard à la population réelle, est déterminé sur base du registre national des personnes physiques.

La fixation du nombre des conseillers communaux attribués à chaque commune est faite par règlement grand-ducal, sur proposition du ministre de l'Intérieur, eu égard à la population réelle de chaque commune au 31 décembre de l'année précédant les élections communales d'octobre conformément à l'article 186, alinéa 1^{er}, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Lorsque les élections communales ordinaires ont lieu le premier dimanche du mois de juin ou l'un des deux dimanches qui précèdent ou qui suivent ce jour, conformément à l'article 186, alinéas 2 et 3, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, le nombre des conseillers communaux attribués à chaque commune est fixé eu égard à la population réelle de chaque commune au 30 septembre de l'année précédant les élections communales.

Le règlement grand-ducal qui fixe le nombre des conseillers communaux est publié au plus tard six mois avant la date des élections communales.

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

Art. 4. A l'article *5quater* de la même loi, l'alinéa 1^{er} est remplacé comme suit :

« Sans préjudice des dispositions de l'article *5bis* de la présente loi et de l'article 190 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, les membres du conseil communal sont élus pour le terme de six ans, à compter du 1^{er} jour du troisième mois qui suit celui des élections communales. ».

Art. 5. L'article 38 de la même loi est modifié comme suit :

1° L'alinéa 3 est remplacé comme suit :

« Le nombre des échevins attribués à chaque commune est fixé eu égard à la population réelle de chaque commune au 31 décembre de l'année précédant les élections communales ordinaires, qui ont lieu le deuxième dimanche du mois d'octobre conformément à l'article 186, alinéa 1^{er}, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003. ».

2° A la suite de l'alinéa 3, il est inséré un nouvel alinéa, l'alinéa 4 devenant le nouvel alinéa 5, avec la teneur suivante :

« Lorsque les élections communales ordinaires ont lieu le premier dimanche du mois de juin ou l'un des deux dimanches qui précèdent ou qui suivent ce jour, conformément à l'article 186, alinéas 2 et 3, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, le nombre des échevins attribués à chaque

commune est fixé eu égard à la population réelle de chaque commune au 30 septembre de l'année précédant les élections communales. ».

Art. 6. A 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, les termes « en collaboration avec les communes » sont ajoutés à la suite des termes « les recensements de la population, du logement et des bâtiments ».

Art. 7. L'article 18 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques est modifié comme suit :

- 1° A l'alinéa 2, les termes «, de l'article 5^{ter} de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ainsi qu'» sont remplacés par le terme « et ».
- 2° A l'alinéa 3, les termes « l'article 5^{ter} de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 » sont remplacés par les termes « l'article 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 ».

Luxembourg, le 9 juin 2022

Le Président,
Dan BIANCALANA

La Rapportrice,
Simone ASSELBORN-BINTZ

