



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

Procès-verbal de la réunion du 22 novembre 2021

(La réunion a eu lieu par visioconférence.)

Ordre du jour :

Concerne uniquement le volet "Affaires intérieures"

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 10 mai 2021, du 11 juin 2021, du 8 juillet 2021 (deux réunions dont une jointe avec la Commission du Logement), du 12 juillet 2021 (Commission "Toutes les Commissions Parlementaires") et du 2 septembre 2021 (réunion jointe avec la Commission de la Famille et de l'Intégration, la Commission de la Justice et la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle)

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

*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Jeff Engelen, Mme Chantal Gary (en rempl. de M. Marc Hansen), M. Marc Goergen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Claude Lamberty, M. Georges Mischo, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Alain Becker, M. Laurent Knauf, Mme Patricia Vilar, Cabinet ministériel ;
M. Philippe Schram, Direction des Finances communales ; du Ministère de l'Intérieur

Mme Brigitte Chillon, du groupe parlementaire LSAP

M. Philippe Neven, de l'Administration parlementaire

Excusée : Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

*

Présidence : M. Dan Biancalana, Président de la Commission

*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 10 mai 2021, du 11 juin 2021, du 8 juillet 2021 (deux réunions dont une jointe avec la Commission du Logement), du 12 juillet 2021 (Commission "Toutes les Commissions Parlementaires") et du 2 septembre 2021 (réunion jointe avec la Commission de la Famille et de l'Intégration, la Commission de la Justice et la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle)**

Les projets de procès-verbal susmentionnés sont approuvés.

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

En guise d'introduction, M. le Président rappelle que le projet de loi sous rubrique a été déposé le 15 janvier 2020 à la Chambre des Députés et a été présenté à la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes le 16 janvier 2020. Le Conseil d'Etat a été saisi le 21 janvier 2020 et a rendu son avis le 16 juillet 2021.

Mme la Ministre de l'Intérieur indique que les travaux en vue d'une refonte de la loi communale se poursuivent au sein du ministère. À cet égard, elle informe qu'elle a pris la décision de procéder en plusieurs étapes, en commençant par les volets jugés prioritaires afin que les communes puissent bénéficier de ces nouvelles dispositions avant les prochaines élections. Les aspects à traiter en priorité concernent l'allègement de la tutelle (projet de loi à l'ordre du jour de la présente réunion), le personnel et l'organisation des communes, et les droits et obligations de l'élu local. L'oratrice précise que, dans ce dernier volet, les aspects de la responsabilité pénale, du statut social, du congé politique, des règles déontologiques et des incompatibilités seront abordés.

Désignation d'un Rapporteur

Les membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Égalité entre les femmes et les hommes désignent Mme Simone Asselborn-Bintz (LSAP) rapportrice du projet de loi n° 7514.

Examen de l'avis du Conseil d'État et présentation d'une série d'amendements

Pour répondre aux diverses observations et à huit oppositions formelles du Conseil d'État, le projet de loi est amendé par une série d'amendements parlementaires.

Amendement 1 – article 1^{er}

L'amendement 1 remplace l'article 1^{er} initial du projet de loi et supprime le point 2°, alors que la définition des principes déontologiques est abandonnée dans le cadre du présent projet de loi.

Amendement 2 – nouvel article 2

Afin de garantir la publication des convocations et pour porter la tenue d'une séance du conseil communal à la connaissance des citoyens, et bien que cette exigence puisse découler du principe de publicité des séances du conseil communal, il est proposé d'en faire une obligation légale de manière explicite pour assurer qu'en tout état de cause, et de manière uniforme dans toutes les communes du Grand-Duché, le public soit en connaissance de la date et du lieu de la réunion du conseil communal. Ceci peut s'avérer d'autant plus important que le conseil communal peut être amené à se réunir en un endroit qui n'est pas le lieu de réunion habituel.

Amendement 3 – nouvel article 3

En principe, les membres du conseil communal doivent être personnellement présents aux séances du conseil communal pour participer aux discussions et pour exprimer leur vote sur les objets inscrits à l'ordre du jour. La loi communale¹ impose d'ailleurs aux membres du conseil communal un devoir d'assiduité alors que trois absences consécutives, à défaut de motifs légitimes, peuvent amener le ministre de l'Intérieur à démissionner un conseiller, sur proposition du conseil communal.

Il y a néanmoins des hypothèses où les raisons pour l'absence ou l'empêchement d'un conseiller sont légitimes et ne devraient pas le priver d'exercer son droit de vote au sein d'une séance du conseil communal. Par ailleurs, dans l'hypothèse d'absences multiples, ceci risquerait d'être préjudiciable au bon fonctionnement du conseil communal.

La délégation du pouvoir de vote d'un conseiller communal, communément appelé « vote par procuration », constitue pour lui un moyen approprié pour garantir que sa voix trouve une expression, alors même lorsqu'il est empêché d'assister à la séance du conseil communal. Étant donné que ce mode de votation constitue une exception au principe du vote personnel, il doit être strictement encadré et soumis à un contrôle, au moins, de régularité formelle au moment même des délibérations du conseil communal.

¹ Loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Le « vote par procuration » avait déjà été introduit temporairement 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 et trouve toujours à s'appliquer au moment où la commission adopte les présents amendements, et prévisiblement tant que la gestion de la pandémie rend de telles mesures nécessaires.

Face à une forte demande du secteur communal pour la pérennisation du vote par procuration, la commission opte pour une délégation du pouvoir de vote que le titulaire pourra à l'avenir transférer à un autre conseiller communal, sous réserve du respect des conditions précises énoncées par la loi, introduites par le présent amendement.

Cornu définit la délégation de pouvoirs comme un « transfert à une autorité délégataire désignée par sa fonction d'une compétence que le délégant ne pourra plus exercer tant que la délégation n'aura pas été rapportée »². Plus particulièrement, en ce qui concerne le droit de vote au conseil communal, la doctrine française considère que la délégation de vote est « l'opération par laquelle le conseiller élu, titulaire du droit de vote, en transfère l'exercice à un autre conseiller élu »³.

Le présent amendement précise encore que le transfert du droit de vote ne peut pas avoir lieu lorsque le conseiller délégant n'en dispose pas en raison d'un intérêt personnel direct dans son chef ou dans le chef d'une personne avec laquelle il entretient un des liens définis par l'article 20 de la loi communale. Ne peut pas non plus être délégataire du droit de vote le conseiller, qui, pour les mêmes raisons, ne peut pas participer ni aux discussions, ni au vote et qui doit se retirer dans l'enceinte réservée au public.

Pour 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 motifs légitimes », la commission renonce à définir avec précision les motifs pour lesquels une absence est à considérer comme justifiée. La loi ne doit pas non plus exiger des preuves quelconques quant aux motifs d'absence.

Pour que la délégation du droit de vote soit régulière, les conditions suivantes sont à remplir :

- la délégation se fait sous la forme écrite ;
- chaque délégataire ne sera titulaire que d'une seule délégation ;
- la délégation est valable pour une seule séance du conseil communal ;
- le délégataire peut révoquer la délégation librement ;
- la délégation est révoquée d'office en cas de présence du délégant ;
- une copie de la délégation et, le cas échéant, de la révocation doit être transmise au bourgmestre ou à son remplaçant à des fins de contrôle ;
- le bourgmestre ou son remplaçant est tenu d'écarter les délégations données de manière non conforme à la loi ;
- la délégation peut être générale (sans instructions de vote) ou spéciale (assortie d'instructions de vote) ;
- le vote non-conforme à l'instruction de vote est nul ;
- la délégation peut être donnée pour la séance entière ou pour certains points à l'ordre du jour seulement.

Le présent amendement prévoit aussi que la délibération renseigne le nombre de

² Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, puf 2000, v° délégation, p. 263.

³ Bertrand Faure, Droit des collectivités territoriales, Dalloz 2009, n° 143 ss.

délégations de même que l'identité du délégant et du délégataire.

La délégation est inconcevable pour les scrutins secrets au conseil communal, alors que dans ce cas le vote est nécessairement personnel.

Lorsqu'il est fait usage de la délégation, et sachant que le conseiller délégant n'est pas compté parmi les conseillers présents, il y a lieu de veiller à la condition du quorum afin d'éviter que le conseil communal ne se trouve pas en nombre pour délibérer. Il faut toujours que la majorité des conseillers soit présente afin que les délibérations puissent être prises.

A titre d'exemple, dans un conseil communal composé de neuf membres où tous sont en fonction et où aucun n'est empêché de participer à la délibération en application de l'article 20 de la loi communale, cinq membres doivent être présents pour que la condition du quorum soit remplie. Donc quatre membres au plus peuvent donner une procuration à un autre membre.

Le pouvoir de déléguer le vote vaut également pour les membres du comité d'un syndicat de communes, des membres de la commission administrative ou du conseil d'administration d'un établissement public placé sous la surveillance d'une commune. Ainsi, les membres de ces organes, qui sont ou peuvent être des conseillers communaux, bénéficient de la faculté de recourir à la délégation du droit de vote dans toutes les assemblées dans lesquelles ils sont membres.

- ❖ M. Gilles Roth (CSV) demande si, à l'avenir, les séances du conseil communal peuvent se tenir, bien que certains membres du conseil communal n'y soient pas physiquement présents et si le conseil communal pourra valablement délibérer en cas d'absence de la majorité des conseillers.

Un représentant ministériel précise que la condition du quorum doit toujours être remplie, voire un nombre suffisant de conseillers doit être physiquement présent afin que le conseil communal puisse délibérer.

- ❖ M. Gilles Roth demande si la délégation est prise en compte dans le calcul du quorum.

Un représentant ministériel informe qu'un conseiller communal délégant n'est pas pris en compte pour le calcul du quorum.

- ❖ M. François Benoy (déi gréng) salue l'introduction du vote par procuration pour les conseillers empêchés dans le cadre des séances du conseil communal. Il juge pourtant important de préciser que l'amendement ci-dessus n'a aucun lien avec le recours à la visioconférence par lequel les conseillers puissent participer aux séances des conseils communaux.

Mme la Ministre confirme cette affirmation.

- ❖ M. Aly Kaes (CSV) demande s'il est permis, pour une même séance du conseil communal, qu'un membre puisse recevoir des procurations de plusieurs conseillers empêchés.

Mme la Ministre précise qu'un délégataire ne puisse être titulaire que d'une seule procuration dans le cadre d'une séance du conseil communal.

- ❖ M. Emile Eicher (CSV) s'interroge quant à l'éventualité qu'un conseiller empêché

ne trouve pas de délégataire qui serait d'accord d'accepter sa procuration. Il en résulterait que la voix du conseiller empêché serait par conséquent pas prise en compte lors d'un vote du conseil communal.

Mme la Ministre fait savoir que, dans un tel cas, le conseiller empêché est considéré comme absent à la réunion. Elle donne pourtant à considérer que le délégant et le délégataire ne doivent pas nécessairement appartenir au même parti politique.

- ❖ M. Jeff Engelen (ADR) s'interroge quant aux règles d'application de la délégation en cas de scrutin secret du conseil communal.

Mme la Ministre informe que ces règles restent inchangées de sorte que la délégation n'est pas permise dans le cadre d'un scrutin secret. Elle ajoute que la délégation est néanmoins possible pour les séances à huis clos.

- ❖ En se référant aux liens définis par l'article 20 de la loi communale, selon les lesquels il est interdit pour un membre du conseil communal de participer aux discussions et au vote sur des objets auxquels il a un intérêt personnel et direct, M. Gilles Roth demande si un lien d'alliance ou de parenté puisse continuer à exister en cas de divorce dans la famille du conjoint ou du partenaire du membre du conseil communal.

Un représentant ministériel explique qu'un lien d'alliance cesse en principe d'exister avec le divorce. Contrairement au mariage, le partenariat ne crée pas de lien juridique, voire de lien d'alliance raison pour laquelle il est sans effet pour la famille du partenaire.

M. Gilles Roth et M. Aly Kaes expriment leur étonnement quant à cette logique, qui signifie qu'un conseiller communal pacsé puisse voter sur un objet, malgré l'existence d'un intérêt personnel et direct, tandis que ceci lui serait interdit au cas où il serait marié.

Amendement 4 – article 3 (devenant l'article 5)

L'article 3 du projet initial (nouvel article 5) modifie l'article 22 de la loi communale qui concerne le transfert des réunions du conseil communal dans un local particulier en supprimant l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Le Conseil d'État valide le principe de la modification, mais met le dispositif concerné en lien avec l'article 21, alinéa 1^{er} de la loi communale relatif à la publicité des séances du conseil, qu'il y a lieu d'assurer en cas de transfert desdites séances.

Ainsi, il y aurait lieu de profiter du présent projet de loi pour préciser l'article 22 de la loi communale.

La commission suit les observations du Conseil d'État et apporte les modifications nécessaires à l'article concerné du projet de loi.

Il est alors précisé à l'article 22 de la loi communale que les décisions de transfert de lieu pour les réunions du conseil communal ont un effet temporaire, soulignant ainsi que les séances doivent se dérouler en principe à la maison communale et que le conseil communal doit y retourner lorsque les raisons valables pour se réunir dans un autre lieu ont cessé.

Par ailleurs, l'obligation de motivation de la décision de transférer les réunions du conseil communal dans un local particulier est ajoutée afin d'assurer que l'abandon de la maison communale soit effectué pour des raisons valables qui peuvent, à titre d'exemple, consister dans des travaux d'aménagement, de rénovation ou dans des conditions de sécurité non-satisfaisantes pour les membres du conseil communal et le public.

L'ajout d'un deuxième alinéa à l'article 22 répond à la proposition du Conseil d'État de préciser à l'article 22 les conditions que doit remplir le local particulier dans lequel le conseil communal se réunit exceptionnellement, par dérogation au principe que les réunions du conseil communal se tiennent à la maison communale.

Le projet de loi initial ne prévoyant que la suppression de l'approbation du ministre de l'Intérieur d'une délibération du conseil communal portant désignation d'un local particulier sans la remplacer par une transmission obligatoire pour que ladite délibération puisse être exécutée, les auteurs entendent suivre en ce sens l'avis du Conseil d'État et soumettre la délibération visée à la transmission obligatoire afin d'exercer une surveillance sur une décision qui, désormais, est prise dans un cadre juridique plus contraignant, méritant toutefois un certain contrôle. L'article 105 de la loi communale étant également adapté en conséquence, il est renvoyé au commentaire de l'amendement 13.

Finalement, le Conseil d'État avait relevé dans son avis du 16 juillet 2021 que l'article 13 de la loi communale relatif aux convocations aux réunions du conseil communal devait être complété avec la précision que lesdites convocations devaient indiquer le lieu de réunion. La commission constate que ledit article contient d'ores et déjà cette précision de sorte qu'une modification de l'article 13 visé ne s'impose pas.

Amendement 5 – article 4 (devenant l'article 6)

L'article 4 du projet initial (nouvel article 6) concerne la suppression à l'article 27 de la loi communale de l'approbation du ministre de l'Intérieur en ce qui concerne les délibérations relatives aux jetons de présence que perçoivent les membres du conseil et des commissions consultatives.

Le projet de loi initial ne supprimait pas l'approbation pour l'attribution des jetons de présence aux membres des commissions administratives des hospices civils. S'agissant d'un oubli, la commission remédie à cette différence de traitement, soulevée par le Conseil d'État, et en supprime l'approbation.

Le Conseil d'État relève également une imperfection, présente à ce jour à l'article 27, alinéa 1^{er}, de la loi communale. En effet, il n'y est pas précisé qui est l'organe compétent pour l'attribution de jetons de présence aux membres du conseil communal et aux membres des commissions administratives des hospices civils. Il est alors précisé que les jetons de présence pour les membres du conseil communal sont accordés par le conseil communal et ceux pour les membres de la commission administrative des hospices civils sont accordés par la commission administrative.

Finalement, il est à préciser que la commission ne souhaite pas, à l'heure actuelle, suivre l'avis du Conseil d'État en ajoutant le complément que les montants maximums des jetons de présence des membres du conseil communal et des commissions administratives des hospices civils seront déterminés, par analogie aux indemnités du bourgmestre et des échevins.

En effet, l'introduction d'une telle mesure nécessite une analyse globale des indemnités et jetons de présence, qui sera conduite au cours des discussions dans le cadre de la refonte de la loi communale.

Amendement 6 – article 5 (devenant l'article 7)

L'article 5 du projet initial (nouvel article 7) supprime à l'article 29 de la loi communale les 3^e et dernier alinéas. Il y a tout d'abord lieu de préciser, et conformément à ce qui a été relevé par le Conseil d'État dans son avis, que les auteurs ont effectivement procédé à la suppression de l'alinéa 4 au lieu de l'alinéa 3 dans le texte coordonné. La commission a procédé à la rectification de ce point.

Plus encore, le Conseil d'État relève une incohérence entre le projet de loi sous rubrique et le projet de loi n° 7126 relative aux sanctions administratives communales. En effet, ce dernier remplace l'alinéa 6 par la phrase suivante « Les règlements de police générale sont soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur », alors que le projet de loi initial sous rubrique prévoyait simplement de supprimer l'alinéa concerné. Afin de rendre les deux projets de loi cohérents, le présent amendement modifie l'article 5 du projet de loi initial et reprend le même dispositif que celui prévu à l'article 19, point 1° du projet de loi n° 7126.

Amendement 7 – nouvel article 14

Pour le commentaire, la commission renvoie au commentaire de l'amendement 3.

Toutefois, il y a lieu de préciser que la délégation du vote n'est pas admise pour les organes exécutifs unipersonnels des établissements publics placés sous la surveillance des communes, à savoir les présidents des commissions administratives des hospices civils ou les présidents des conseils d'administration des offices sociaux.

Amendement 8 – article 12

L'article 12 du projet de loi initial concerne l'article 54 de la loi communale qui fixe l'autorité compétente pour déterminer le signe distinctif et le modèle d'une pièce de légitimation pour les bourgmestres et échevins. La modification prévue par le projet de loi initial consistait à attribuer cette compétence au ministre de l'Intérieur au lieu du Grand-Duc.

Or, le Conseil d'État émet une opposition formelle pour non-conformité à l'article 36 de la Constitution considérant que le pouvoir réglementaire visé est réservé au seul Grand-Duc.

La commission suit l'avis du Conseil d'État et propose de supprimer l'article 12 du projet de loi initial.

Amendements 9 à 11 – articles 21, 22 (devenant le nouvel article 23) et 23

Les amendements 9 à 11 ont comme objet de rendre le projet de loi initial sous rubrique cohérent avec les dispositions du projet de loi n° 7126.

Les présents amendements modifient et suppriment respectivement les articles 21, 22 et 23 pour adapter le présent projet de loi aux dispositions du projet de loi n° 7126.

Amendement 12 – article 28

L'article 28 est amendé pour faire suite aux observations du Conseil d'État, quant au fond et à la forme, faites à l'endroit des articles 28 et 29 initiaux du projet de loi.

Article 103

L'article 103 nouveau, introduit par l'article 28 du projet de loi initial, concernait uniquement la définition des autorités communales. Le présent amendement propose de restructurer l'article en question afin d'y intégrer une 2^e définition, à savoir celle de la transmission par voie électronique.

La transmission par voie électronique se définit comme étant un moyen d'envoyer des fichiers et des données structurés moyennant une authentification forte par le biais d'un dispositif de transmission sécurisé, mis à disposition et géré par l'État, qui permet d'assurer l'intégrité et la traçabilité des échanges et d'apposer un horodatage.

Les informations transmises sont prédéfinies et sont, d'un côté, des fichiers structurés constituant des unités informationnelles, enregistrées sous un format informatique précis qui ont des contenus spécifiques prédéfinis, comme des documents ou des images et, de l'autre côté, des données structurées. Celles-ci sont également prédéfinies et formatées en amont selon une structure précise, qui en facilite les échanges et permet au ministère de l'Intérieur, aux communes et entités assimilées d'exploiter les informations échangées.

Le dispositif de transmission qui sera mis en place sera géré et mis à disposition par l'État. Il permettra d'assurer l'intégrité des échanges, à savoir l'impossibilité pour un tiers, autre que l'émetteur et le récepteur, d'altérer les fichiers et les données structurés échangés ou le fonctionnement du dispositif de transmission. L'outil permettra également d'assurer la traçabilité des échanges, à savoir le suivi des échanges et du traitement des actes transmis tant par les communes et les entités y assimilées que par le ministère de l'Intérieur. Finalement, les échanges seront horodatés. Il s'agit d'un mécanisme qui consiste à associer ou à retracer le lieu, la date et l'heure d'un événement lié à une information ou une donnée. L'horodatage permet alors d'enregistrer le moment exact auquel une action a été effectuée.

La transmission électronique a l'avantage d'être instantanée et facilement traçable, contrairement à l'envoi par voie postale ou la transmission par porteur. Toutefois, considérant que le processus de digitalisation est en cours, eu égard à l'impact que la procédure législative est susceptible d'avoir sur ledit processus, il est indéniable que dans un premier temps, seul un certain nombre de démarches et de transmissions pourront être réalisées par voie électronique. Il pourra donc être recouru à la transmission électronique au fur et à mesure que les données et les fichiers structurés seront disponibles. Au moment de l'entrée en vigueur de la loi, la transmission d'un certain nombre de délibérations pourra se faire par la voie électronique. A ce stade, il n'est pas possible d'indiquer une liste exhaustive des démarches qui seront réalisables par la voie électronique et qui seront mises à disposition des communes. Toutefois, il convient de relever que cette liste couvrira dans un premier temps l'ensemble des démarches relatives au personnel communal (dont, par exemple, les nominations, avancements en traitement et promotions des fonctionnaires communaux ainsi que les engagements, avancements en traitement et démissions des employés communaux).

Le ministère de l'Intérieur est ainsi obligé de développer les fichiers et données structurés à disposition des communes de manière continue et pour l'ensemble des actes à transmettre par les communes et les entités y assimilées jusqu'au 31 décembre

2025 au plus tard. A partir du 1^{er} janvier 2026, seule la transmission par voie électronique sera admise.

Article 104

Le Conseil d'État a formulé dans son avis du 16 juillet 2021 une opposition formelle en raison de l'insécurité juridique résultant du défaut de délai dans lequel le ministre peut demander un complément de transmission, s'il estime que la transmission des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins n'a pas été effectuée avec les autres actes requis en vertu de la loi ou nécessaires au contrôle de légalité et de non-contrariété à l'intérêt général. Afin de répondre à cette lacune, la commission propose de compléter l'article en question en y ajoutant un délai au cours duquel le ministre peut vérifier si la transmission est complète et, le cas échéant, demander un complément de transmission. La commune dispose alors d'un délai de quinze jours pour transmettre le complément demandé.

Cet amendement implique également une adaptation du futur article 107 de la loi communale. En effet, si le ministre a demandé à la commune de lui transmettre des documents complémentaires, il y a lieu de prolonger les délais de suspension et d'annulation.

La commission estime que le caractère exécutoire des actes dès leur transmission est l'une des innovations essentielles du projet de loi et ne suit pas le Conseil d'État qui a préconisé que le caractère exécutoire des délibérations devrait être rattaché au délai d'un mois accordé au ministre pour demander un complément de transmission. Lorsque le ministre procède à une telle demande, le délai pendant lequel il peut suspendre ou annuler l'acte concerné ne court qu'à partir de la réception du complément de transmission. Il est renvoyé au commentaire ci-dessous relatif à l'article 107.

Par ailleurs, le Conseil d'État a demandé aux auteurs de compléter le projet par des délais maximaux à imposer aux autorités communales pour la transmission de leurs délibérations. La commission rejoint le Conseil d'État dans son analyse et propose que ces actes soient transmis dans le délai d'un mois à partir de leur adoption, mais pour les seuls actes individuels. La commission ne voit pas l'intérêt d'imposer un délai de transmission pour les autres actes où les communes doivent rester maîtres de leur propre organisation administrative.

La faculté de demander un complément de transmission et la prolongation des délais de suspension et d'annulation des actes vaut par ailleurs pour tous les cas de transmission, à savoir la transmission obligatoire des actes visés par l'article 105 et la transmission sur demande du ministre, soit à défaut d'exécution de l'obligation de transmission, soit pour les actes de l'article 106, exécutoires dès leur adoption.

Aussi bien la transmission matérielle que celle par voie électronique sont précisées par règlement grand-ducal en ce qui concerne le contenu des documents annexes, à présenter au ministre de l'Intérieur. Comme précisé au paragraphe 1^{er}, alinéa 2 du futur article 104 de la loi communale, il ne peut s'agir que de documents nécessaires à l'appréciation de la légalité et de la non-contrariété à l'intérêt général des délibérations transmises.

En effet, il revient à la loi de déterminer les modalités essentielles de la transmission de délibérations, à savoir la liste exhaustive des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins à présenter au ministère de l'Intérieur, les voies de transmission, le délai de transmission des délibérations, s'il s'agit de

délibérations à portée individuelle, le délai de demande d'un complément de transmission éventuel par le ministre de l'Intérieur, le délai de réponse de la commune à la demande de complément de transmission et finalement l'obligation d'effectuer une transmission avec les avis et les approbations d'une autorité de l'État, requis par la loi et les autres documents annexes dont la finalité est de permettre au ministre de l'Intérieur d'apprécier la légalité de la délibération et la non-contrariété à l'intérêt général. La commission estime toutefois que la détermination des documents annexes et de leur contenu est une modalité de transmission secondaire et que les dispositions y relatives sont de nature technique, de sorte qu'il appartient au pouvoir exécutif de les déterminer par voie de règlement grand-ducal. Le Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation exige notamment en matière de tutelle générale d'annulation et de tutelle spéciale d'approbation que les actes soumis à tutelle soient également « accompagnés de leurs pièces justificatives »⁴, lesquelles sont déterminées par une circulaire du ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives⁵.

La commission estime cependant, pour une meilleure transparence, que la matière est à régler par voie de règlement grand-ducal plutôt que par voie de circulaire du ministre de l'Intérieur.

Finalement, le paragraphe 1^{er} précise encore à son dernier alinéa que la transmission des délibérations a lieu par la voie postale, par porteur ou par la voie électronique.

De plus, au paragraphe 2, il est précisé qu'il appartient au bourgmestre plutôt qu'au collège des bourgmestre et échevins de certifier la transmission des actes. Il est à préciser que la certification de la transmission présente surtout un intérêt pour ceux que la délibération concerne.

Le Conseil d'État a également proposé de supprimer les termes « de plein droit » au dispositif en raison du fait qu'ils n'apportent pas de valeur ajoutée, et sont partant, superfétatoires. La commission suit cette proposition en ce que les mots « de plein droit » n'ont pas d'autre sens que celui du mot « exécutoire » et supprime lesdits termes aux articles 104 à 107 nouveaux. Par conséquent, l'article 27 du projet de loi initial, introduisant une section 1^{re} nouvelle, est également adapté.

Article 105

Pour une meilleure lisibilité, l'article 105 nouveau est restructuré en paragraphes.

Le paragraphe 1^{er} concerne les actes délibérés par le conseil communal.

L'article 29 du projet de loi initial prévoyait au nouvel article 105, points 2° à 7°, que les seuils y prévus pouvaient être augmentés par voie de règlement grand-ducal. Les auteurs du projet de loi tiennent à préciser qu'il s'agit de dispositions reprises de l'article 106 actuel de la loi communale.

Or, la commission comprend l'avis du Conseil d'État, qui a émis une opposition formelle pour contrariété à l'article 107, paragraphe 6, de la Constitution en vertu duquel il s'agit d'une matière réservée à la loi.

⁴ Code de la démocratie locale et de la décentralisation, articles L-3122-2 et L-3132-1.

⁵ Circulaire du ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives du 21 janvier 2019, réf 050204.

Le renvoi à un règlement grand-ducal pour l'augmentation des seuils est alors supprimé aux points 2° à 7°.

Le point 9° du projet de loi initial concernait, entre autres, les nominations, démissions et les avancements en grades des fonctionnaires communaux. Cependant, seules les promotions, donc les avancements aux grades du niveau supérieur d'un groupe de traitement, relèvent de la compétence du conseil communal. Le présent amendement entend corriger cette erreur en ne faisant référence qu'aux promotions au lieu des avancements en grade des fonctionnaires en général. Par ailleurs, il s'est avéré que le point 9° ne relevait pas toutes les décisions concernées par la transmission obligatoire. Dès lors, ont été ajoutées au point 9° les décisions du conseil communal relatives à la réduction du service provisoire des fonctionnaires et employés communaux et celles fixant la rémunération des salariés.

Par ailleurs, il est ajouté un nouveau point 11° à l'article 105 nouveau qui concerne la transmission obligatoire des délibérations qui portent désignation d'un local particulier pour les séances du conseil communal. Il est renvoyé au commentaire de l'amendement 4.

Le paragraphe 2 concerne les actes délibérés par le collège des bourgmestre et échevins. Dans le projet de loi initial seules les décisions du collège des bourgmestre et échevins portant sur l'engagement des salariés à tâche intellectuelle et à la fixation de leur rémunération avaient été évoquées. Il s'est toutefois avéré que certaines délibérations énumérées aux points 1° à 10° du paragraphe 1^{er} ressortent non pas des attributions du conseil communal, mais de celles du collège des bourgmestre et échevins. Ainsi, le paragraphe 2 a été précisé et énonce les décisions du collège des bourgmestre et échevins qui sont soumises aux modalités de la transmission obligatoire. Il s'agit de celles relatives aux avancements en grade au sein du niveau général de chaque groupe de traitement des fonctionnaires communaux ainsi que celles relatives aux avancements en grade des employés communaux.

Plus encore, la délibération du collège des bourgmestre et échevins concernant la modification du rang des échevins, visée à l'article 40 de la loi communale, est également soumise à l'article 104.

Le paragraphe 3 reprend les dispositions de l'article 107, alinéa 3 du projet de loi initial, tel qu'il a été déposé. Compte tenu qu'il faisait uniquement référence aux actes visés à l'article 105 du projet de loi initial, la commission propose de déplacer ledit alinéa à l'article visé pour une meilleure lisibilité. Par analogie à l'article 106, et pour uniformiser la terminologie conformément à l'avis du Conseil d'État, le terme « communication » est remplacé par celui de « transmission », de même, et par analogie aux articles précédents, les termes « de plein droit » sont supprimés.

Il est encore ajouté un paragraphe 4 qui précise que les dispositions de l'article 105 sont applicables aux syndicats de communes et aux établissements publics placés sous la surveillance des communes. Il s'agit en substance de l'article 108 nouveau, introduit par le projet de loi initial, qu'il est proposé de supprimer afin de remédier à l'incohérence, source d'insécurité juridique, qui existait entre les dispositions des articles 103, 106 et 108 nouveaux du projet de loi initial.

Selon l'article 103 du projet de loi initial, les autorités communales sont : le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins, le bourgmestre et le receveur ainsi que le comité, le bureau et le président d'un syndicat de communes et le président et le conseil d'administration ou la commission administrative des établissements publics placés sous la surveillance d'une commune. L'article 108 du projet de loi initial

distinguaient pourtant entre les différentes autorités communales et a amené le Conseil d'État à s'y opposer formellement pour contradiction flagrante.

Article 106

La notion d'actes collectifs est remplacée par celle d'actes administratifs à caractère réglementaire pour s'aligner, sur proposition du Conseil d'État, à la terminologie de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

La terminologie relative aux actes exécutoires est adaptée en tenant compte de la particularité des délibérations qui ne tombent ni sous le régime de la transmission obligatoire, ni sous celui de l'approbation en précisant qu'elles sont exécutoires dès leur adoption, sans pour autant oublier la publication préalable conformément à l'article 82 de la loi communale pour les actes qui tombent sous ce régime.

Le deuxième alinéa est remplacé pour préciser que le ministre peut demander la transmission des actes visés à l'article 106 dans les trois mois à partir du jour de la délibération et non à tout moment comme le prévoyait le projet de loi initial.

Par analogie à l'article 104 du projet de loi, le ministre peut également demander un complément de transmission, laquelle aura lieu selon les modalités visées à l'article 104, paragraphe 1^{er}.

Article 107

L'article 107 du projet de loi concerne la suspension et l'annulation des actes.

Pour une meilleure lisibilité, l'article 107 nouveau est restructuré en paragraphes.

Par analogie à l'article 106, et pour uniformiser la terminologie, le terme « communication » est remplacé à chaque fois par celui de « transmission », de même, par analogie aux articles précédents, les termes « de plein droit » sont supprimés.

La commission adopte la proposition du Conseil d'État et définit avec plus de précision le sort d'un acte suspendu en cas d'annulation subséquente ou à défaut d'annulation.

Plus encore, sont ajoutés deux nouveaux paragraphes qui précisent, d'une part, que les délais de suspension et d'annulation ne courent qu'à partir de la réception du complément, lorsque celui-ci a été demandé par le ministre et, d'autre part, que le ministre peut 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.

- ❖ M. Gilles Roth se rallie à l'avis du 20 juillet 2020 du SYVICOL, dans lequel celui-ci soulève, en se basant sur une recommandation⁶ du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, que 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.

En rendant attentif au fait que le Conseil d'État rappelle, dans son avis du 16 juillet 2021, que la Cour constitutionnelle lit l'article 107 de la Constitution ensemble avec

⁶ Il s'est référé à la recommandation n°380 (2015) adoptée le 22 octobre 2015 par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale⁷ et qu'aux termes de l'article 8.1 de cette Charte, « 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 », l'orateur se pose la question si les modifications apportées par l'article 104 de la loi en projet ne vont pas à l'encontre des dispositions de ladite Charte.

Un représentant ministériel juge que, si le Conseil d'État était d'un tel avis, alors il l'aurait clairement mentionné dans son avis du 16 juillet 2021.

- ❖ M. Emile Eicher (CSV) demande dans quel délai une annulation de la part du ministre de l'Intérieur soit soumise pour un acte qui a préalablement fait l'objet d'une suspension.

Un représentant ministériel explique que l'article 106 de la loi en projet prévoit qu'une suspension est levée, à défaut d'annulation, endéans le délai d'annulation fixé.

- ❖ M. Gilles Roth s'interroge quant aux termes « les conventions visées à l'article 173ter » à l'article 105, paragraphe 1, point 7°, en faisant remarquer qu'à son avis, un grand nombre de contrats conclus par les communes ou syndicats de communes, notamment dans le cadre d'attributions de marchés publics, puissent également tomber sous cette disposition.

L'orateur demande également si les seuils à partir desquels les délibérations doivent être transmises au ministre de l'Intérieur pourront être augmentés par voie de règlement grand-ducal.

Un représentant ministériel précise que les règles en matière de contrôle des marchés publics sont définies par une loi spéciale de sorte que ces contrats ne font pas partie des conventions visées à l'article 173ter.

Quant à l'adaptation des seuils par voie de règlement grand-ducal, l'orateur signale que ce point a fait l'objet d'une opposition formelle du Conseil d'État qui soulève que la surveillance des communes étant une matière réservée à la loi. De ce fait, les auteurs proposent d'adapter les seuils précités directement dans le texte de loi.

Amendement 13 – article 29

Les dispositions contenues à l'article 29 du projet de loi initial ont été ajoutées au dispositif de l'article 28 répondant ainsi à une observation légistique du Conseil d'État.

Amendement 14 – article 31 (devenant l'article 30)

L'article 31 du projet de loi initial (nouvel article 30) concerne les actes soumis à l'approbation du Grand-Duc et du ministre de l'Intérieur et ajoute dans le dispositif de la loi communale un nouvel article 109, lequel, suite aux observations du Conseil d'État relatives à la renumérotation d'un acte autonome existant, devient l'article 107bis nouveau.

⁷ Cour constitutionnelle, arrêt n° 00131 du 8 décembre 2017, Mém. A – n° 1042 du 12 décembre 2017 ; arrêt n° 00156 du 13 novembre 2020, Mém. A – n° 918 du 20 novembre 2020 ; Arrêt n° 00157 du 13 novembre 2020, Mém. A – n° 919 du 20 novembre 2020.

Dans son avis du 16 juillet 2021, le Conseil d'État relève à l'égard de l'article 109 (107bis), alinéa 3 que la notification au ministre de l'Intérieur des délibérations communales visées aux alinéas 1^{er} et 2 du même article n'est pas explicite, mais résulte de manière implicite de l'alinéa 4 du même article. Or, eu égard à la différence fondamentale qui existe entre le régime juridique applicable aux actes soumis à approbation et celui applicable aux actes exécutoires de plein droit (transmission obligatoire), le Conseil d'État préconise de prévoir des dispositions spécifiques sur la transmission des actes soumis à approbation à l'endroit de l'article 109 (107bis). Le présent amendement entend suivre l'avis du Conseil d'État et modifie l'article 31 du projet de loi initial (nouvel article 30) en ce sens en complétant l'article 109 (107bis) avec 2 paragraphes nouveaux qui précisent les modalités de transmission au ministre de l'Intérieur des actes concernés.

Les délibérations du conseil communal soumises à approbation doivent être transmises au ministre avec les avis et approbations requis par la loi et les actes nécessaires au contrôle de légalité et de non-contrariété à l'intérêt général.

La réception des délibérations par le ministre peut être prouvée par tout moyen, ainsi que par l'accusé de réception qu'il délivre.

Toutefois, il convient de préciser que les délibérations du conseil communal en matière d'aménagement communal et de développement urbain, régies par la loi modifiée du 19 juillet 2004, bien que soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur, sont exclues de la procédure de transmission et du régime d'approbation de l'article 31 du projet de loi initial (nouvel article 30), étant donné qu'elles obéissent à une procédure propre dans un domaine d'une technicité particulière.

Cette exclusion se justifie, d'une part, par le fait que la loi précitée prévoit des procédures d'adoption sensiblement plus complexes. En effet, les délibérations prises dans cette matière sont notamment soumises à une enquête publique et avant que le ministre décide de l'approbation d'un projet d'aménagement général il doit encore statuer sur les réclamations lui soumises à l'encontre dudit projet. D'autre part, l'exclusion s'avère être nécessaire, étant donné que certaines des délibérations susmentionnées sont soumises à une double tutelle du ministre de l'Intérieur et notamment du ministre qui a la protection de la nature et des ressources naturelles dans ses attributions.

Ce régime spécial d'approbation tutélaire s'explique par le fait que l'urbanisme constitue de manière générale une matière particulièrement complexe, alors qu'elle est susceptible d'avoir des répercussions significatives et durables sur l'intérêt général national. En effet, la somme des intérêts communaux en la matière est susceptible d'avoir un impact considérable sur le développement urbain du territoire national.

De surcroît, les actes soumis à approbation tutélaire en matière d'aménagement communal et de développement urbain bénéficient également de leur propre procédure de transmission électronique qui est fixée par règlement ministériel du 30 mai 2017 relatif au contenu et à la structure des fichiers informatiques des projets et plans d'aménagement d'une commune.

- ❖ M. Gilles Roth demande des précisions quant à la date d'entrée en vigueur définitive d'un règlement communal (p.ex. d'un règlement-taxe) lorsque l'approbation du ministère de l'Intérieur n'intervient qu'après la date d'entrée en vigueur initialement prévue. Dans un tel cas, est-ce que ce règlement communal s'applique rétroactivement, à partir de la date d'approbation du ministère ou à partir de la date de sa publication dans le Journal officiel du Grand-Duché de

Luxembourg?

Un représentant ministériel informe qu'un règlement communal ne peut en principe être appliqué qu'à partir de sa date de publication par voie d'affiche dans la commune, et que celle-ci suit obligatoirement l'approbation du ministère de l'Intérieur. À cela s'ajoute que, selon l'article 82 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, « les règlements deviennent obligatoires trois jours après leur publication par voie d'affiche dans la commune, sauf si le règlement en dispose autrement ». De ce qui précède, l'orateur estime qu'il ne serait pas possible d'appliquer un règlement-taxe communal de manière rétroactive.

À des fins d'illustration, l'orateur explique qu'au cas où le conseil communal déciderait d'instaurer un nouveau règlement-taxe en date du 1^{er} décembre d'une année donnée et l'approbation du ministère de l'Intérieur ainsi que la publication par voie d'affiche auraient lieu en date du 15 janvier de l'année suivante, alors ledit règlement serait applicable trois jours après, à savoir à partir du 18 janvier.

En ce qui concerne la publication dans le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, celle-ci n'a en principe aucun effet juridique concernant l'entrée en vigueur d'un règlement communal.

Procès-verbal approuvé et certifié exact