



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2010-2011

MW/PR

Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police

Procès-verbal de la réunion du 22 novembre 2010

ORDRE DU JOUR :

- 5858 Projet de loi portant modification de:
1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988
 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth

- Continuation des travaux

*

Présents : M. Fernand Diederich, M. Emile Eicher, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Camille Gira, M. Claude Haagen, M. Ali Kaes, M. Jean-Pierre Klein, M. Gilles Roth, M. Jean-Paul Schaaf, M. Raymond Weydert

M. Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région

M. Serge Sandt, Coordination, Mme Christiane Loutsch-Jemming, Direction des Affaires communales, du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Paul Helming

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

Monsieur le Rapporteur exprime le souhait que les groupes et sensibilité politiques prennent position par rapport au texte gouvernemental amendé (amendements gouvernementaux)

avant l'établissement définitif du rapport de la Commission, ceci dans un souci de clarté quant à la signification du texte de loi.

L'article 11 ter (2) dispose dans son point 1. que ne peuvent faire partie du conseil communal d'une commune déterminée « toute personne qui reçoit une rémunération, fixe ou variable, de la commune ou d'un établissement subordonné à l'administration de la commune ou d'un syndicat intercommunal dont la commune fait partie ainsi que de toute autre personne morale de droit public ou de droit privé dans laquelle la commune est associée ».

Sont donc visés les fonctionnaires et salariés communaux qui reçoivent une rémunération fixe ou variable ; par « établissement subordonné à l'administration de la commune ou d'un syndicat intercommunal dont la commune fait partie », sont visés les établissements publics des communes, à savoir les hospices civils. Concernant les personnes morales de droit privé, on peut citer l'exemple de la société LEO S.A. (Luxembourg Energy Office), dont les salariés ne peuvent faire partie du conseil communal de la Ville de Luxembourg, qui a créé cette société « pour préserver les intérêts de ses clients dans le cadre de l'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz ». Les services de la Ville de Luxembourg, qui détient directement et indirectement 100% du capital social, continuent à être responsables des infrastructures, des raccordements et de la pose des compteurs. En outre, la recette communale poursuit le traitement des paiements. De même, un salarié de CREOS Luxembourg S.A. ne saurait être conseiller communal d'une commune faisant partie de cette société.

Le **rapport** de la Commission précisera aussi qu'il faut entendre par rémunération la contrepartie d'une prestation de travail. Le terme « rémunération » est à lire au sens de la législation du travail ; ne sont donc pas visés les jetons de présence.

Dans le cadre d'une discussion au sujet des incompatibilités, il est également renvoyé à l'article 20 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 :

« **Art. 20.** Il est interdit à tout membre du corps communal, au secrétaire et receveur:

1° d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoir ou auxquels ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct. Cette interdiction s'applique tant aux discussions qu'au vote;

2° d'intervenir comme avocat, avoué ou chargé d'affaires dans les procès dirigés contre la commune. Il ne pourra, en la même qualité, servir la commune, si ce n'est gratuitement;

3° de prendre part, directement ou par personne interposée, à aucun marché de travaux, de fourniture ou de services pour la commune. Cette interdiction s'applique également aux sociétés civiles, en nom collectif, en commandite simple ou à responsabilité limitée dans lesquelles le membre du corps communal, le secrétaire ou le receveur est associé, gérant ou mandataire salarié ainsi qu'aux sociétés par actions ou coopératives dans lesquelles il est administrateur chargé de la gestion courante ou employé dirigeant.

Cette interdiction s'applique encore aux sociétés par actions et sociétés coopératives dans lesquelles un membre du collège des bourgmestre et échevins appartient au conseil d'administration.

L'interdiction visée aux alinéas qui précèdent sub 3° ne s'applique pas aux fournitures et prestations urgentes de faible envergure faites par un commerçant ou artisan, lorsqu'aucune autre entreprise de la même branche n'existe dans la commune ou dans le voisinage.

Elle ne s'applique pas non plus aux sociétés visées à l'article 13 de la loi modifiée du 14 février 1900 concernant la création de syndicats de communes. ».

La question se pose précisément pour des personnes, membres d'un conseil communal, exerçant à titre principal une fonction rémunérée auprès d'un syndicat dans lequel est associé un autre syndicat dont fait partie leur commune de résidence. Un député renvoie au rapport 2009-2010 du Médiateur qui mentionne des cas de conflits d'intérêts dans le chef des élus communaux.

Si on adopte une lecture stricte de l'article 11^{ter} (2), 1., il faut répondre à la question de savoir si la commune concernée est à considérer, d'après le texte, comme associée dans la personne morale ou non. Il appartiendra, le cas échéant, aux juges de trancher cette question. En plus, pour être clair quant à une participation indirecte de la commune dans une personne morale, c'est-à-dire pour l'exclure, il faudrait compléter le texte comme suit :

« (2) Ne peuvent faire partie du conseil communal d'une commune déterminée : 1. toute personne qui reçoit une rémunération, fixe ou variable, de la commune ou d'un établissement subordonné à l'administration de la commune ou d'un syndicat intercommunal dont la commune fait partie ainsi que de toute autre personne morale de droit public ou de droit privé dans laquelle la commune respectivement le syndicat sont associées ; ».

L'article 11^{ter} (1), 2. dispose que ne peuvent faire partie d'un conseil communal « les fonctionnaires et employés affectés au département de l'Intérieur ainsi qu'à ses administrations ».

Actuellement, il existe deux administrations qui sont concernées, à savoir l'Administration de la gestion de l'eau et l'Administration des services de secours. Monsieur le Ministre explique qu'il s'agit d'une incompatibilité relative, liée à la tutelle du ministre sous laquelle se trouvent ces deux administrations.

La Commission soulignera dans son **rapport** que le texte est d'interprétation stricte en ce qui concerne les exceptions. La capacité est la règle et c'est la loi qui y apporte des restrictions.

Concernant l'établissement d'une liste des incompatibilités, déjà demandée au cours de la législature précédente dans le cadre de la demande du groupe parlementaire ADR du 28 novembre 2006 dans le contexte de l'article 194 de la loi électorale du 18 février 2003 (« Des incompatibilités »), Monsieur le Ministre rappelle que le programme gouvernemental de 2004 retient que « le Gouvernement élaborera un catalogue minimaliste et exhaustif des incompatibilités entre les mandats locaux (conseiller communal, échevin et bourgmestre) et les différents postes d'agent public. A défaut le projet de loi élaboré par le Gouvernement précédent prévoyant l'abolition des incompatibilités sera maintenu. ». La disposition visée par l'abolition est l'incompatibilité relative de l'article 194 (2), 3. :

« (2) Ne peuvent faire partie du conseil communal d'une commune déterminée:

[...]

3. les fonctionnaires et employés de l'Etat, de ses administrations ou services, si, de par leurs fonctions,

a) ils sont responsables d'un ressort de service qui comprend le territoire de la commune en question;

b) ils exercent des compétences sectorielles à portée nationale, qui sont susceptibles de se recouvrir ou d'être en opposition avec les intérêts de la commune en question. ».

L'article 11^{ter} (2) dispose dans son point 2. que ne peuvent faire partie du conseil communal d'une commune déterminée « toute personne intervenant dans l'enseignement et l'encadrement des élèves, y compris les chargés de cours de religion et de formation morale et sociale dans l'enseignement fondamental de la commune ».

Il est précisé que cette incompatibilité existe déjà dans la loi actuelle. Nonobstant les changements opérés au niveau de la nomination et de la rémunération du personnel enseignant, cette incompatibilité est maintenue. Le commentaire des articles explique que la nouvelle formulation « tient compte des personnes engagées par la commune pour intervenir dans l'encadrement des élèves (p.ex. : maison-relais) ainsi que du fait que l' « enseignement fondamental » a remplacé l'enseignement préscolaire et primaire ». Il convient de souligner que l'incompatibilité pour les membres du personnel enseignant et d'encadrement des élèves se limite à la commune par laquelle ils sont engagés. Par ailleurs, le personnel encadrant engagé par la commune tombe de toute façon déjà sous l'incompatibilité du point 1. du paragraphe (2) de l'article 11^{ter}, en raison du fait que ces personnes reçoivent une rémunération de la commune.

La question se pose de savoir si l'incompatibilité s'applique de la même façon au personnel de structures d'accueil qui ne sont pas exploitées par la commune. La réponse est négative, puisque la convention qui lie l'organisme d'exploitation de la structure à la commune est un contrat de nature civile (cf. article 1134 du Code civil), qui met les parties concluantes sur un pied d'égalité. Il ne s'agit donc pas « d'un établissement subordonné à l'administration de la commune... ».

Dans ce contexte se présente une difficulté d'interprétation du texte : le bout de phrase « dans l'enseignement fondamental de la commune » au point 2. s'applique-t-il à « toute personne intervenant dans l'enseignement et l'encadrement des élèves, y compris les chargés de cours de religion et de formation morale et sociale » ou uniquement aux chargés de cours ? Dans la première hypothèse, le commentaire de l'article ne correspond pas au texte, puisqu'il cite comme exemple d'encadrement des élèves la maison-relais. Or, les structures telles que la maison-relais ne font pas partie de l'enseignement fondamental. Une lecture stricte du point 2., tel qu'il est rédigé, n'est donc pas possible.

[article 194 (2), 2., de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 :

« (2) Ne peuvent faire partie du conseil communal d'une commune déterminée:

[...]

2. le personnel enseignant, y compris les chargés de cours de religion et de formation morale et sociale dans l'enseignement préscolaire et primaire de la commune; ».]

Monsieur le Ministre fait remarquer qu'il faut se référer à la nomenclature de la loi du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental, indiquant clairement les fonctions faisant partie de l'enseignement et de l'encadrement des élèves dans l'enseignement fondamental.

Il est indispensable de clarifier ce point, aussi en ce qui concerne le fondement politique. Si les structures d'accueil telles que les maisons-relais sont également visées par le paragraphe (2) de l'article 11^{ter}, le personnel des structures non exploitées par la commune peut faire partie du conseil communal de la commune, alors que le personnel rémunéré directement ou indirectement par la commune, donc qui se trouve dans un lien de subordination avec la commune, est frappé de l'incompatibilité en question.

L'article 11^{quater} instaure l'incompatibilité pour les ministres d'un culte d'être bourgmestre ou échevin ou d'en exercer ces fonctions temporairement.

Le commentaire des articles indique que cet article « ne prévoit désormais qu'une seule incompatibilité supplémentaire pour les fonctions de bourgmestre et d'échevin par rapport au mandat de conseiller communal, à savoir celle de ministre d'un culte. Sont visés en l'occurrence les cultes autres que ceux qui sont liés à l'Etat par voie de convention au sens de l'article 22 de la Constitution. ». Il y a lieu de préciser que l'incompatibilité pour les ministres d'un culte qui n'est pas lié à l'Etat par une convention se limite aux fonctions de bourgmestre et d'échevin.

Le fait de traiter différemment les ministres de culte suivant que le culte est ou non lié à l'Etat par une convention est critiqué, nonobstant le fait que ces dispositions existent déjà maintenant. En effet, l'article 194 (1) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 dispose dans son point 5. que ne peuvent faire partie d'un conseil communal « les ministres des cultes liés à l'Etat par voie de convention au sens de l'article 22 de la Constitution et visés par ces conventions ». En vertu du point 3. de l'article 195 de la même loi, ne peuvent être bourgmestre ni échevin, ni en exercer temporairement les fonctions les ministres d'un culte.

La question se pose donc de savoir si à l'article 11 *ter* (1), point 5., la partie de phrase « liés à l'Etat par voie de convention au sens de l'article 22 de la Constitution et visés par ces conventions » est à rayer. De cette façon, aucun ministre d'un culte ne peut faire partie d'un conseil communal, position défendue par *déi gréng*. L'article 11 *quater* serait alors supprimé.

Les points 12) et 13) de l'article I du projet de loi amendé ne suscitent pas d'observation.

Le point 14) concerne le nombre des échevins attribués à chaque commune. Ce nombre est fixé « eu égard à la population réelle de chaque commune au 31 décembre de l'année précédant les élections communales », si le dernier recensement de la population « prévu à l'article 4*bis* est antérieur de plus de cinq ans à la date des élections communales ordinaires ».

[Art. 4*bis*. (inséré par le présent projet de loi) :

En vue de déterminer le nombre des membres du conseil communal assignés à chaque commune, il est procédé, au moins tous les dix ans, au recensement de la population du Grand-Duché de Luxembourg.

La date et les modalités de ce recensement sont fixées par règlement grand-ducal. Le recensement se fait sur la base de la résidence habituelle qui est le lieu géographique où la personne à recenser habite d'ordinaire.]

Un député est d'avis que la population réelle au 31 décembre doit toujours être la référence pour la détermination du nombre d'échevins.

Il est rappelé que la Commission, pour des raisons de délai, s'est accordée à l'occasion de l'examen de l'article 4*bis* à maintenir le texte et par là le système actuel, puisque cette question pourra être revue lors des travaux relatifs au projet de loi 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques.

La Commission s'accorde à ce que les groupes et sensibilité politiques lui communiquent dans les prochains jours leur prise de position relative aux incompatibilités.

Au point 2° de l'article I., 14), le terme « générales » est remplacé par le terme « ordinaires », tel que proposé par le **Conseil d'Etat**. Le point 2° se lit dès lors comme suit :

« 2° L'article est complété par l'alinéa suivant:

„L'augmentation ou la réduction du nombre d'échevins ne s'opère qu'à l'occasion des élections communales ~~générales~~ **ordinaires**.“ ».

Le point 15) modifie l'article 39 de la loi communale modifiée comme suit :

« **Art. 39.** Les échevins sont nommés par le ministre de l'Intérieur sur présentation de la majorité des nouveaux élus au conseil communal ou du conseil communal. La nomination du candidat proposé est de droit, à moins qu'il n'ait perdu une condition d'éligibilité ou qu'il ne soit frappé d'une incompatibilité, auquel cas le ministre de l'Intérieur demande aux nouveaux élus au conseil communal ou au conseil communal de désigner un nouveau candidat.“

Le Conseil d'Etat propose de remplacer les termes « sur présentation de la majorité des nouveaux élus » par ceux de « sur proposition de la majorité des membres du conseil communal nouvellement élu ».

Or, selon le deuxième alinéa de l'article *5bis* : « Le conseil communal est installé et entre en fonctions dès que les nominations et les assermentations du bourgmestre et des échevins, tels que présentés par la majorité des nouveaux élus au conseil communal, ont été opérées. ». Le terme « présentés » inclut l'ordre dans lequel sont nommés et assermentés le bourgmestre et les échevins. Le texte gouvernemental est par conséquent maintenu.

L'article I., 16) ne donne pas lieu à observation.

A l'article I., 17), la proposition de reformulation du **Conseil d'Etat** est adoptée :

« 17) Il est inséré un article *45bis* libellé comme suit:

„**Art. 45bis.** En cas de vacance d'un poste d'échevin en cours de mandat, le conseil communal procède parmi ses membres à la désignation d'un candidat à proposer à la nomination ~~du~~ **par le** ministre de l'Intérieur.“ ».

L'article I., 18) ne donne pas lieu à observation.

L'article I., 19) est maintenu tel que formulé par les auteurs. Le Conseil d'Etat s'est trompé en proposant d'ajouter au dernier alinéa de l'article 47 à modifier la phrase suivante, de même qu'à l'alinéa 3 de l'article *5bis* nouveau :

« ... A partir du 1er janvier, le conseil communal limite ses activités à la gestion des affaires courantes. ».

En vertu du dernier alinéa de l'article 47 tel que proposé par les auteurs : « En cas de renouvellement intégral du conseil communal, les échevins sortants restent en fonctions jusqu'au moment de l'entrée en fonctions du nouveau collège des bourgmestre et échevins. ».

En effet, si le nouveau conseil communal n'est pas encore installé au 1^{er} janvier qui suit les élections communales ordinaires, « il appartient donc au collège échevinal en exercice de fonctions d'assumer la gestion journalière de la commune », et donc pas au conseil communal (cf. commentaire de l'article I., 3) – article *5bis* nouveau).

Luxembourg, le 25 novembre 2010

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes