



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 15 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. Emile Eicher, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Ali Kaes, M. Jean-Pierre Klein, M. Marcel Oberweis (en rempl. de M. Jean-Paul Schaaf), M. Gilles Roth

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

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

Excusés : M. Camille Gira, M. Paul Helminger, M. Raymond Weydert

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

La Commission approuve le transfert dans la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 des dispositions concernant les communes et le maintien dans la loi électorale modifiée du 18 février 2003 des dispositions relatives aux élections.

Ainsi, les articles 183 à 185 de la loi électorale modifiée sont transférés dans la loi communale modifiée sous forme des nouveaux articles 4bis (article I., 1)), 5 (article I., 2)) et

5ter (article I., 4)). Ces articles concernent la détermination du nombre des membres du conseil communal assignés à chaque commune. Ce nombre est déterminé sur base du recensement de la population du Grand-Duché de Luxembourg fait tous les dix ans. Le système pratiqué jusqu'à présent est inscrit dans la loi communale modifiée, à savoir que si le dernier recensement date de plus de cinq années, la population réelle de la commune au 31 décembre de l'année précédant les élections sert de référence.

Le Conseil d'Etat propose de remplacer ce système par un instrument nouveau, à savoir les registres national et communaux des personnes physiques. Selon le Conseil d'Etat : « Dès l'entrée en vigueur des lois Nos 5949 et 5950, actuellement en projet, chaque commune connaîtra en temps réel le nombre de ses habitants. Il deviendra dès lors possible de rapprocher la détermination formelle de ce nombre aussi près de la date des élections que cela paraîtra opportun. La date limite pour ce faire, la plus proche de la date des élections, est celle fixée par les articles 200 (pour les communes qui suivent le régime de la majorité relative) et 227 (pour les communes qui suivent le régime avec représentation proportionnelle), c'est-à-dire la date de la présentation des candidatures. La date limite dans l'autre sens dépend de la seule opportunité politique: à partir de quelle date les futurs candidats et les formations politiques au niveau local, régional et national veulent-ils être informés avec certitude du nombre des sièges disponibles dans chaque commune? La question est importante surtout pour les communes qui suivent le régime proportionnel, avec présentation des candidats sur des listes. Le Conseil d'Etat abandonne le choix de la „bonne“ date aux auteurs du projet de loi ainsi qu'à la Chambre des députés, mieux placés que lui pour fournir la réponse.

S'il devait s'avérer que le vote des deux projets de loi Nos 5949 et 5950 ne pouvait pas intervenir dans des délais utiles, la modification proposée par le Conseil d'Etat pourrait quand même être retenue, pour peu qu'il y ait inscription d'une disposition transitoire maintenant en vigueur les dispositions actuellement proposées jusqu'à une date précise à inscrire dans la future loi. Si cette solution était considérée comme trop lourde, un ajout à apporter au projet de loi No 5949 pourrait régler la question. ».

Monsieur le Ministre entend maintenir pour le moment le système actuel, afin de permettre la mise en vigueur rapide du projet de loi sous examen, notamment en raison des dispositions concernant les ressortissants étrangers non communautaires. La proposition du Conseil d'Etat sera reprise dans le cadre de l'examen du projet de loi 5949 relatif aux registres communaux des personnes physiques et intégrée dans celui-ci. **(rapport)**

Concrètement, comme le prochain recensement aura lieu au mois de février 2011, le nombre des membres du conseil communal pour les élections communales d'octobre 2011 sera déterminé sur base de la population réelle de chaque commune au 31 décembre 2010.

« Le recensement se fait sur base de la résidence habituelle qui est le lieu géographique où la personne à recenser habite d'ordinaire. », selon la deuxième phrase du second alinéa de l'article 4bis. La résidence habituelle est constatée au moyen de l'inscription sur le registre de la population de la commune.

L'article 5bis (article I., 3) du projet de loi modifiant l'article 5 de la loi communale modifiée est libellé comme suit :

« **Art. 5bis.** Les conseillers communaux sont élus directement par les électeurs de la commune, le tout dans la forme et de la manière déterminées par la loi électorale.

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.

Les fonctions du conseil communal sortant suite à des élections ordinaires cessent au moment de l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal. Elles ne peuvent en aucun cas se prolonger au-delà du 31 décembre suivant les élections communales ordinaires par lesquelles il est procédé au renouvellement intégral de tous les conseils communaux. ».

Trois questions se posent :

- Le Conseil d'Etat s'était formellement opposé dans son avis du 25 novembre 2008 à la conception du projet de loi initial prévoyant une assemblée des élus qui désignerait les membres du collège échevinal.

Tout en approuvant l'effort des auteurs du projet de loi de « démocratiser le processus de désignation de l'exécutif communal conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale », le Conseil d'Etat ne pouvait toutefois pas les suivre dans leur démarche. Le texte initial prévoyait qu'une assemblée des élus constituée des conseillers communaux élus, mais non encore installés, procéderait à l'élection du collège des bourgmestre et échevins. Pour le Conseil d'Etat, en « prévoyant que l'installation du conseil communal n'a lieu qu'après la nomination du collège échevinal, le projet se trouve en porte-à-faux à l'égard des dispositions constitutionnelles pertinentes ».

Le Conseil d'Etat a rappelé la primauté du conseil communal « comme unique organe élu directement par les habitants de la commune », consacrée par l'article 107(2) de la Constitution. Le paragraphe 4 de l'article 107 « consacre cette légitimité en prévoyant que « les membres du collège des bourgmestre et échevins » « doivent être choisis parmi les conseillers communaux » ». L'assemblée des élus prévue par le projet de loi initial ne constituait pas un conseil communal constitué aux termes de la Constitution.

Par ailleurs, en dehors des doutes d'ordre constitutionnel, « le Conseil d'Etat estime que la constitution d'une assemblée des élus, dont l'unique mission consisterait à élire le collège échevinal, comporte un certain nombre d'aléas juridiques et techniques, que le recours direct à l'organe prévu par la Constitution permettra d'éviter ».

La Commission souhaite dès lors savoir des auteurs si le nouveau texte, à savoir l'article 5*bis*, est conforme à la Constitution.

- Comment les auteurs prévoient-ils le déroulement en pratique ?

- Les députés demandent des précisions concernant l'hypothèse où le nouveau conseil communal n'est pas encore installé le 1^{er} janvier qui suit les élections ordinaires. Les auteurs du projet de loi estiment qu'il appartient au collège échevinal en fonctions d'assumer la gestion journalière de la commune, alors que le Conseil d'Etat considère que cette tâche incombe au conseil communal sortant.

Il est renvoyé à l'actuel article 187 de la loi électorale modifiée, qui dispose que : « L'entrée en fonctions du nouveau conseil communal se fait dès que les nominations et, le cas échéant, les assermentations du bourgmestre et des échevins ont été opérées. ».

Dans un souci de clarté, il faudrait libeller le second alinéa de l'article 5*bis* comme suit : « Le conseil communal est installé dès que les nominations et les assermentations du bourgmestre et des échevins ont été opérées. Il entre en fonctions après l'assermentation des conseillers communaux. ».

Ainsi, l'obligation pour le nouveau bourgmestre d'installer le conseil communal serait inscrite dans la loi. En outre, il serait clairement dit que l'entrée en fonctions du conseil communal se fait après l'assermentation des conseillers communaux.

Monsieur le Ministre souligne que le texte proposé est cependant plus précis, également plus précis que l'article 187 de la loi électorale modifiée, en ce qu'il indique que le bourgmestre et les échevins sont présentés par la majorité des nouveaux élus au conseil communal.

Par rapport à l'article 187, les mots « le cas échéant » sont supprimés pour la raison que désormais, chaque membre du conseil communal devra prêter serment à chaque fois qu'un nouveau conseil communal entre en fonctions suite à des élections. Le serment des conseillers communaux réélus n'est donc plus considéré comme valable et suffisant.

Comme l'article 5*bis* est constitué de dispositions existantes et comme le Conseil d'Etat ne soulève pas d'objections fondamentales, il convient d'expliquer dans le rapport la phase d'installation des nouveaux élus. Dès lors, une majorité des nouveaux élus propose au ministre de l'Intérieur la composition du collège échevinal. Une fois nommé et assermenté, le nouveau collège échevinal convoque les autres candidats élus en vue de leur assermentation. Le nouveau conseil communal entre en fonctions par l'assermentation de la majorité des élus et met fin aux fonctions du conseil communal sortant. Aussi longtemps que les conseillers communaux ne sont pas assermentés, le nouveau collège échevinal agit sous le contrôle du conseil communal sortant.

Tant que le nouveau conseil communal n'est pas entré en fonctions, le conseil communal sortant continue à exercer ses fonctions. L'alinéa 3 de l'article 5*bis* précise que les fonctions du conseil communal sortant « ne peuvent en aucun cas se prolonger au-delà du 31 décembre suivant les élections communales ordinaires par lesquelles il est procédé au renouvellement intégral de tous les conseils communaux ». Contrairement à l'avis du Conseil d'Etat, c'est le collège échevinal en fonctions, et non pas le conseil communal sortant, qui assure la gestion journalière des affaires communales au-delà du 31 décembre.

Par ailleurs, l'article I., 5) insère un article 5*quater* dans la loi communale, dont le libellé est le suivant :

« **Art. 5*quater*.** Les membres du conseil communal sont élus pour le terme de six ans, à compter du 1er janvier qui suit leur élection, nonobstant les dispositions de l'article 5*bis* de la présente loi.

Ils sont rééligibles. ».

Il s'agit des deux premiers alinéas de l'article 186 de la loi électorale modifiée.

La Commission adopte la proposition du Conseil d'Etat de remplacer le terme « nonobstant » par les mots « sans préjudice de ».

Au sujet des doutes d'ordre constitutionnel du Conseil d'Etat, Monsieur le Ministre insiste sur l'article 187 de la loi électorale modifiée, qui prévoit déjà que l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal se fait après les nominations et les assermentations du collège échevinal.

Plusieurs députés sont d'avis que les organes sortants de la commune doivent rester en fonctions jusqu'à l'assermentation, donc l'entrée en fonctions, de la majorité au niveau du conseil communal et du collège échevinal.

La question de la date d'entrée en fonctions du conseil communal se pose surtout pour les communes nouvellement créées par une fusion de communes. Il importe de décider si on veut maintenir le système actuel, les fonctions du conseil communal sortant prenant fin au

plus tard au 31 décembre suivant les élections communales ordinaires, ou si on veut déterminer une date fixe pour l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal.

Le Conseil d'Etat retient d'ailleurs lui-même dans son avis complémentaire du 26 octobre 2010 que : « Pendant la phase qui se situe entre la date des élections et celle de l'installation du conseil nouvellement élu, mais au mieux jusqu'au 31 décembre de l'année au cours de laquelle les élections se sont déroulées, l'„ancien“ conseil communal continue à siéger avec ses pouvoirs normaux en vertu du mandat qu'il avait lui-même reçu lors des élections précédentes. [...] A défaut d'autre décideur légitimé, et à l'image du Gouvernement sortant – la comparaison vaut malgré les différences d'ordre constitutionnel existant entre les deux situations – qui reste chargé traditionnellement des affaires courantes de l'Etat entre la date de son offre de démission après les élections législatives et celle de la nomination du nouveau Gouvernement, l'„ancien“ conseil communal a effectivement la responsabilité entière des affaires communales pendant la période durant laquelle il continue à officier. S'il doit faire preuve d'une retenue certaine pour ce qui est du contenu politique de ses décisions, il n'est pas moins vrai qu'il est obligé de prendre une décision dans toute affaire qui ne peut pas être renvoyée jusqu'à l'entrée en fonction de la nouvelle équipe. ».

La Commission demande à Monsieur le Ministre de lui préparer pour la prochaine réunion un tableau comparatif juxtaposant le système antérieur à la loi électorale modifiée, celui de cette loi et celui du projet de loi sous examen.

Luxembourg, le 21 décembre 2010

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes