



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 18 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

- Continuation des travaux

*

Présents : M. Fernand Diederich, M. Emile Eicher, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Camille Gira, 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

Mme Christiane Loutsch-Jemming, du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Haagen, M. Paul Helminger

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

L'article 5bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, tel que proposé par l'article I., 3) du projet de loi (document parlementaire 5858²), dispose que :

« **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. ».

Monsieur le Rapporteur soumet à la Commission la proposition de commentaire suivante de l'article 5bis :

« Proposition de commentaire à intégrer dans le rapport de la commission au niveau de l'article 5bis nouveau de la loi communale.

Dans la pratique, la transition des fonctions de bourgmestre, échevins et conseillers communaux à l'issue des opérations électorales se fait de la manière suivante.

Une majorité des candidats proclamés élus sur base du résultat du scrutin fait une proposition au Ministre de l'Intérieur en vue de la formation d'un nouveau collège échevinal. La nomination et l'assermentation des bourgmestre et échevins met fin aux fonctions des anciens membres du collège échevinal.

Le bourgmestre, une fois assermenté convoque les autres candidats élus en vue de leur assermentation comme conseiller communal. A cette fin, un délai spécifique n'est pas expressément prévu par la loi.

Il se dégage cependant implicitement des dispositions de l'article 5quater que les membres du conseil communal doivent être assermentés avant le 1^{er} janvier de l'année qui suit les élections.

Le nouveau collège échevinal a toutefois intérêt à voir rapidement assermentés les nouveaux élus, alors que tant qu'il n'y procède pas il agit sous le contrôle de l'ancien conseil communal.

L'acceptation de leur mandat par la prestation de serment documente l'entrée en fonctions des nouveaux élus.

L'entrée en fonctions des nouveaux élus met implicitement fin aux fonctions de l'ancien conseil communal.

Pour que le nouveau conseil communal soit opérationnel il suffit qu'une majorité des élus issus du scrutin aient accepté leur mandat.

Les membres de l'ancien conseil communal restent en fonctions jusqu'à l'assermentation des candidats nouvellement élus.

Leur mandat ne peut cependant en aucun cas se poursuivre au-delà du 31 décembre de l'année du scrutin.

Au cas où il ne se dégage pas une majorité de nouveaux élus en vue de la présentation d'un collège échevinal avant le 31 décembre de l'année du scrutin, l'ancien collège échevinal reste en place et prend en charge la gestion journalière des affaires communales jusqu'à ce qu'il soit pourvu à son remplacement. ».

L'article 5bis initial prévoyait une assemblée des élus, à laquelle le Conseil d'Etat s'est toutefois formellement opposé au motif que cette assemblée ne constituait pas un conseil communal en conformité avec l'article 107 de la Constitution. Le Conseil d'Etat a constaté dans son avis du 25 novembre 2008 qu'en « prévoyant que l'installation du conseil communal n'a lieu qu'après la nomination du collège échevinal, le projet (de loi) se trouve en porte-à-faux à l'égard des dispositions constitutionnelles pertinentes ». L'article 107 (2) de la Constitution « consacre la primauté du Conseil communal comme unique organe élu directement par les habitants de la commune. Le paragraphe 4 du même article consacre cette légitimité en prévoyant que « les membres du collège des bourgmestre et échevins » « doivent être choisis parmi les conseillers communaux » ».

Monsieur le Ministre précise que l'introduction d'une assemblée des élus était destinée à valoriser l'institution conseil communal, en ce que les personnes élues au conseil communal se seraient elles-mêmes constituées en assemblée des élus formalisée par la suite (**à mentionner au rapport**).

Il est souligné que l'article *5bis* ne modifie pas la procédure actuellement en vigueur, puisque l'article 187 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 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. ». Les mots « le cas échéant » ne sont pas repris, puisque désormais chaque membre réélu du conseil communal est nouvellement assermenté.

Des incertitudes subsistent néanmoins en ce qui concerne l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal. Il va de soi que l'entrée en fonctions ne peut avoir lieu qu'après l'assermentation. En l'absence d'une mention textuelle expresse, il va néanmoins de soi qu'un texte de loi est à lire dans son ensemble. Par conséquent, l'article *5bis* se lit avec l'article 6 relatif à l'assermentation des conseillers communaux. (**rapport**)

L'article *5bis* pourrait être précisé par un ajout, tel que « sans préjudice de l'article 6 de la présente loi » ou encore « sans préjudice de l'assermentation de la majorité des conseillers communaux ». La Commission décidera ultérieurement sur des amendements à prendre.

Les points 4) et 5) de l'article I. (articles *5ter* et *5quater* nouveaux de la loi électorale modifiée) consistent à transférer l'article 185 respectivement les deux premiers alinéas de l'article 186 de la loi électorale modifiée à la loi communale modifiée, conformément à l'avis du Conseil d'Etat du 25 novembre 2008.

La Commission ne suit pas le Conseil d'Etat dans son raisonnement sur l'entrée en fonctions du conseil communal. En effet, au cas où le nouveau conseil communal n'est pas installé au 1^{er} janvier qui suit les élections ordinaires, il appartient au collège échevinal en fonctions d'assumer la gestion journalière des affaires communales et non au conseil communal sortant.

La Commission ne fait dès lors pas sienne la proposition du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 26 octobre 2010 d'ajouter à l'alinéa 3 de l'article *5bis* la phrase suivante : « A partir du 1er janvier, le conseil communal limite ses activités à la gestion des affaires journalières. ».

Elle adopte sa suggestion de **remplacer** à l'article *5quater* (article I., point 5)) le mot « nonobstant » par les mots « sans préjudice de », plus appropriés. Le Conseil d'Etat note que les auteurs des amendements visent « la fixation de la date à partir de laquelle commence à courir la durée du mandat de six années du conseil élu, durée qui est indépendante de l'entrée en fonctions de ce conseil communal. ».

Le point 6) de l'article I. du projet de loi supprime le dernier alinéa de l'article 6 de la loi communale modifiée. Cet alinéa est libellé comme suit : « Quant aux conseillers qui, à l'expiration de leur mandat, sont immédiatement réélus, le serment qu'ils ont prêté antérieurement est considéré comme valable et suffisant. ». Dans le but d'une plus grande sécurité juridique, « chaque membre du conseil communal devra à l'avenir prêter serment chaque fois qu'un nouveau conseil communal entre en fonctions suite à des élections. L'avantage de la nouvelle réglementation consiste dans le fait de connaître avec précision et certitude le début de chaque mandat individuel et, par conséquent, la date de l'entrée en fonctions du nouveau conseil communal » (cf. commentaire des articles du projet de loi amendé).

La Commission adopte le libellé proposé par le Conseil d'Etat pour l'article 7 de la loi communale modifiée (article I., 7)), tout en rectifiant une erreur matérielle qui s'est glissée dans la rédaction du texte du Conseil d'Etat :

« **Art. 7.** Toute personne élue au conseil communal peut, avant la prestation de serment, renoncer à son mandat en faisant part de son désistement par écrit au ministre de l'Intérieur qui pourvoira à la vacance en procédant selon les dispositions des articles ~~249~~222 ou 259 de la loi électorale. »

L'article I., 8) remplace l'article 9 de la loi communale modifiée relatif aux cas d'incompatibilité. Comme il ressort du commentaire de l'article, dorénavant, il n'appartiendra plus au collège échevinal ou au ministre de l'Intérieur de mettre en demeure la personne concernée de mettre fin à son incompatibilité. L'objet est de responsabiliser l'élu concerné pour qu'il mette de son propre gré fin à la situation d'incompatibilité dans les trente jours à dater de son élection. S'il ne le fait pas, le bourgmestre en fonctions informe immédiatement par écrit le ministre de l'Intérieur du désistement implicite ; le ministre fera appel au candidat suivant conformément aux dispositions des articles 222 et 259 de la loi électorale modifiée.

Une discussion est entamée au sujet des incompatibilités, telles qu'énumérées par l'article 11ter (article I., 11)). Certains considérant le système actuel comme plus clair, Monsieur le Ministre explique que le Gouvernement s'est fixé comme but d'élaborer « un catalogue minimaliste et exhaustif des incompatibilités entre les mandats locaux (conseiller communal, échevin et bourgmestre) et les différents postes d'agent public » (cf. programme gouvernemental de 2009). Le principe est que chacun a le droit dans une démocratie de participer activement et passivement aux élections. Les nouvelles dispositions visent à ouvrir ce droit de façon plus large que le système actuel aux agents publics et de permettre ainsi à plus de gens de s'engager dans la politique. Une exception s'impose toutefois pour les fonctionnaires et employés affectés au département de l'Intérieur ainsi qu'à ses administrations pour la raison qu'ils participent directement à l'exercice de la tutelle sur les communes.

Monsieur le Ministre rappelle que les incompatibilités sont par ailleurs suffisamment réglées par l'article 20 de la loi communale modifiée, le Statut général des fonctionnaires de l'Etat et le Code pénal.

Monsieur le Rapporteur explique que les fonctionnaires sont soumis à certains devoirs de réserve. En cas de non-respect de ces devoirs, ils s'exposent au droit de sanction du ministre compétent. En outre, les dispositions du Code pénal sur le conflit d'intérêts s'appliquent, de même que l'article 20 de la loi communale modifiée.

L'article 11ter, tel que proposé par les auteurs du projet de loi amendé (article I., 11)), est adopté par les députés des groupes parlementaires de la majorité et rejeté par les représentants des groupes et sensibilité politiques de l'opposition.

Luxembourg, le 20 décembre 2010

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes