



Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 22 avril 2015

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 19 mars 2015
2. 6789 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2014)
3. 6704 Projet de loi dite « Omnibus » portant modification de :
 - a) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
 - b) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ;
 - c) de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement ;
 - d) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
 - e) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
 - f) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
 - g) de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;
 - h) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
 - i) de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;
 - j) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;
 - k) l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois ;et abrogation de :
 - a) l'arrêté grand-ducal du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets ;
 - b) l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs- Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten

- Présentation des amendements gouvernementaux relatifs à la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
- Examen de l'avis du Conseil d'État
4. 6711 Projet de loi portant abolition des districts, modifiant
 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;
 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003;
 3. la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes;
 4. le Code pénal;

5. loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police;
6. la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil;
7. la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques;
8. la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe;
9. la loi du 4 mars 1896 concernant l'expropriation par zone pour cause d'utilité publique;
10. la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures;
11. la loi du 25 mai 2011 relative à la chasse;
12. loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau;
13. la loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels,
14. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;
15. la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques;
16. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et abrogeant
 1. la loi du 15 juillet 1969 portant réorganisation des commissariats de district;
 2. la loi modifiée du 12 mai 1905 concernant les mesures à prendre contre l'invasion et la propagation du phylloxéra

- Désignation d'un rapporteur
- Examen de l'avis du Conseil d'État

*

Présents : M. Claude Adam (en rempl. de M. Roberto Traversini), M. Guy Arendt, M. Frank Arndt, Mme Simone Beissel, M. Emile Eicher, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Gilles Roth, M. Laurent Zeimet

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Laurent Deville, M. Serge Sandt, M. Jean-Lou Hildgen, Direction des Affaires communales, M. Fabio Ottaviani, Direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain ; du Ministère de l'Intérieur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Yves Cruchten
M. Justin Turpel, observateur

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Approbation d'un projet de procès-verbal

Le projet de procès-verbal est approuvé sans donner lieu à observation.

2. 6789 - Débat d'orientation sur le rapport d'activité de la Médiateure (2014)

1.3.1. Affaires communales générales

Un ressortissant d'un pays tiers, titulaire d'une carte de séjour de type « vie privée » obtenue pour des raisons humanitaires, s'est adressé à l'Ombudsman suite au refus par l'office social de l'octroi d'une aide sociale. L'office social se base sur l'article 4, alinéa 2, tiret 5 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, lequel exclut du bénéfice de l'aide matérielle en espèces « la personne en séjour temporaire au Luxembourg », formulation proposée par le Conseil d'Etat. Dans son avis du 3 février 2009¹, celui-ci souligne que : « Par cet article, les auteurs tendent à lutter contre le phénomène dit du tourisme social, où des personnes, sous l'attrait de mesures sociales en vigueur au Luxembourg, viennent habiter notre pays. Il constitue le pendant de certaines catégories d'immigrants définies dans la loi du 28 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et le Conseil d'Etat peut approuver ces dispositions.

Aussi l'approche par lui proposée, qui définit l'aide sociale essentiellement comme un accompagnement et non pas comme une aide matérielle sous forme d'aumône en argent, diminue-t-elle voire supprime-t-elle les risques d'attirer au Luxembourg des personnes animées par la seule volonté de profiter du cadre généreux des mesures d'aides en place.

Quant aux personnes dont le sort est réglé par d'autres lois spéciales, telles que les demandeurs d'asile ou les prisonniers, le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité de les mentionner sous cet article.

De surcroît, le Conseil d'Etat suggère de n'exclure les personnes visées que du bénéfice de l'aide matérielle accordée en espèces [...]. ».

Le rapport des commissions parlementaires compétentes² précise dans le commentaire de cette disposition qu'« il s'agit d'ouvrir l'aide sociale aux personnes qui se trouvent en situation de résidence autorisée, régulière et effective, tout en écartant dès le départ toutes les autres situations couvertes par d'autres mesures de protection ainsi que toutes les situations évidentes pouvant donner lieu à un comportement qui est généralement qualifié de „tourisme social“ où des personnes, sous l'attrait de mesures sociales en vigueur au Luxembourg, viennent habiter notre pays. ».

La médiatrice exprime toutefois des doutes quant à l'intention du législateur qui, à son avis, n'était pas d'exclure une personne qui dispose d'une autorisation de séjour pour des motifs humanitaires.

L'office social, auquel s'est ralliée la ministre de la Famille, fait une application stricte de la législation. L'autorisation de séjour de type « vie privée », délivrée en vertu de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes, n'autorise qu'un séjour temporaire. Par conséquent, son bénéficiaire tombe sous le champ d'application de l'article 4, alinéa 2, tiret 5 de la loi précitée du 18 décembre 2009.

Dans un autre dossier, un arrêt du Conseil supérieur des Assurances sociales est allé dans le même sens.

¹ Doc. parl. 5830⁸

² Doc. parl. 5830¹³

La médiatrice n'a alors plus insisté, mais considère l'interprétation stricte des textes comme regrettable.

1.3.2. Inscription au registre de la population

Plusieurs dossiers concernent le refus de communes d'inscrire une personne au registre de la population.

Une commune avait refusé d'inscrire une femme à l'adresse de sa mère au motif de l'absence d'autorisation préalable pour diviser la maison unifamiliale en plusieurs appartements. Aucune inscription à cette adresse n'était admise tant que la procédure de régularisation de la situation n'était pas achevée.

L'Ombudsman a rappelé au bourgmestre l'obligation pour la commune d'inscrire au registre de la population toute personne qui remplit toutes les conditions et qui a sa résidence habituelle sur le territoire de la commune où elle a déclaré son arrivée. Un refus ne peut être motivé par des considérations liées à la réglementation de police ou à celles relatives à l'urbanisme que « dans certains cas très précis », comme celui de zones non destinées à l'habitation permanente.

Suite à cette intervention, l'intéressée a été inscrite au registre de la population.

1.3.3. Chèques-service accueil

L'Ombudsman a été saisi par des époux en désaccord avec la commune de leur lieu de résidence qui ne se contentait pas du bulletin d'imposition de l'année 2011 pour la détermination des droits en matière de chèque-service accueil (CSA), ceux-ci dépendant du revenu du ménage, mais exigeait la remise des trois dernières fiches de salaire.

Les réclamants soulignent que ceci serait en leur défaveur et par ailleurs contraire à l'article 9, alinéa 2 du règlement grand-ducal modifié du 13 février 2009 instituant le « chèque-service accueil », en vertu duquel : « Est considéré comme revenu du ménage, le revenu imposable tel qu'il est attesté par le bulletin d'impôt le plus récent ou les trois fiches mensuelles de rémunération les plus récentes accompagnées d'un certificat attestant que le déclarant n'est pas soumis à l'obligation d'effectuer une déclaration d'impôt ou à défaut toute autre pièce documentant le revenu actuel. ».

La médiatrice en conclut que les trois dernières fiches de salaire ne peuvent être demandées que si le déclarant n'est pas obligé de faire une déclaration d'impôt. Elle critique que chaque commune applique des règles différentes pour déterminer la situation financière d'un ménage, ce qui risque de créer des injustices suivant le lieu de résidence des demandeurs.

Le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse précise toutefois que « l'analyse du revenu du ménage, faisant partie des modalités d'adhésion au système du chèque-service accueil, est effectuée sous la responsabilité de l'administration communale de résidence de l'enfant », le ministère n'ayant partant pas de compétence d'intervention. L'administration communale était en droit de demander des pièces supplémentaires, puisque la déclaration d'impôt remise était celle pour l'année 2011 et ne permettait pas de déterminer le revenu actuel du ménage.

La médiatrice s'est ralliée à cette argumentation.

Un député estime que le texte réglementaire n'est pas suffisamment précis et qu'il convient de veiller à ce que les conditions de détermination du revenu du ménage soient les mêmes pour tous.

1.3.4. Urbanisme

Un cas concerne la construction d'un car-port sans autorisation préalable du bourgmestre. Le plan d'aménagement général (PAG) actuel de la commune ne permet pas cette construction, contrairement au futur PAG nouveau régime. L'intéressé a par conséquent du mal à accepter l'obligation de démonter le car-port pour le reconstruire ultérieurement et regrette de ne pas avoir eu droit à un entretien avec le bourgmestre.

La médiatrice avait informé le réclamant de l'impossibilité pour le bourgmestre de faire une exception à l'obligation de démontage. Elle avait néanmoins demandé au bourgmestre de rencontrer l'intéressé et regrette le maintien par le bourgmestre de sa position de refus.

Un autre dossier, relatif à la pose de murs de soutènement, met l'accent sur la manière de la commune de traiter l'affaire des réclamants. Le dossier est encore en cours.

Une autre affaire a trait au refus du bourgmestre de délivrer une autorisation de construire, puisque les parcelles concernées se trouvent dans une zone à risque d'inondation. Le bourgmestre explique avoir informé les propriétaires des terrains à maintes reprises des problèmes qui se posent dans le dossier. La médiatrice constate dès lors que toute nouvelle intervention de sa part pour obtenir de plus amples explications serait vouée à l'échec.

*

En conclusion, la commission constate que, dans les affaires relevant des communes dont a été saisi l'Ombudsman, les textes législatifs et réglementaires ont été correctement appliqués. Elle estime toutefois qu'en matière de chèque-service accueil (CSA), le texte applicable, à savoir le règlement grand-ducal modifié du 13 février 2009 instituant le «chèque-service accueil», n'est pas suffisamment précis en ce qui concerne la définition du revenu d'un ménage. Comme les droits en matière de CSA dépendent de ce revenu, il convient de veiller à ce que les conditions posées par chaque commune soient les mêmes pour tous pour éviter de créer des injustices suivant le lieu de résidence des demandeurs.

3. Projet de loi 6704

Le projet de loi 6704, déposé le 16 juillet 2014, a été renvoyé à la Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative qui a désigné comme rapporteur son président, M. Yves Cruchten.

Dans l'attente de l'avis du Conseil d'État, les auteurs du texte se sont rendus compte que le temps presse, en ce qui concerne l'adaptation de l'article 108 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

L'article 108(1) de la loi précitée dispose que :

« (1) Les plans ou projets d'aménagement général fondés sur la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi doivent faire l'objet d'une refonte complète conformément à la présente loi.

Les projets d'aménagement général faisant l'objet de la refonte complète, prévus à l'alinéa 1, doivent être soumis à l'accord du conseil communal conformément à l'article 10 alinéa 2 jusqu'au 8 août 2013.

Le prédit délai peut cependant être prorogé pour une durée maximale de deux ans sur délibération motivée du conseil communal et sous l'approbation du ministre.

A l'expiration du délai visé respectivement aux alinéas 2 et 3, les plans d'aménagement général fondés sur la loi modifiée du 12 juin 1937 précitée deviennent caducs si les projets d'aménagement faisant l'objet de la refonte complète prévue à l'alinéa 1 ne sont pas soumis à l'accord du conseil communal conformément à l'article 10, alinéa 2. ».

Pour éviter la caducité des plans d'aménagement général (PAG), sachant que le Conseil d'État n'est matériellement pas en mesure d'émettre à temps son avis sur le projet de loi 6704 en entier, les auteurs du texte proposent de procéder dans l'immédiat à la modification de l'article 108 de la loi de 2004, d'autant plus que certaines communes ont prorogé le délai pour une durée de deux ans à partir de la date de la délibération de leur conseil communal, sans profiter du délai maximal prévu par la loi, à savoir le 8 août 2015. Par conséquent, l'article 33 du projet de loi 6704 modifiant l'article 108(1) de la loi précitée est retiré du projet de loi par amendement gouvernemental, des rectifications d'erreurs matérielles y étant apportées en même temps.

L'article 33 prévoit une nouvelle prorogation du délai pour la refonte des plans et projets d'aménagement général. Un article 33bis supprimant le paragraphe 3 de l'article 108 est ajouté. L'article 108(3) dispose que :

« (3) Les communes doivent remplacer les règlements communaux sur les bâtisses, les voies publiques et les sites édictés en exécution de l'article 52 de la loi du 12 juin 1937 précitée par ceux prévus à l'article 38 de la présente loi jusqu'au 8 août 2013.

Le prédit délai peut cependant être prorogé pour une durée maximale de deux ans sur délibération motivée du conseil communal et sous l'approbation du ministre.

A l'expiration du délai visé respectivement au premier ou au deuxième alinéa qui précède, les règlements communaux sur les bâtisses, les voies publiques et les sites fondés sur la loi du 12 juin 1937 précitée deviennent caducs. ».

Le Conseil d'État « comprend la légitimité de ces considérations » et se rallie au gouvernement pour procéder « sans autre délai » à la modification de l'article 108 par scission du projet de loi 6704 en deux.

Ces modifications consistent à proroger le délai pour la refonte jusqu'au 8 août 2018 et à remplacer la sanction de la caducité, en cas de non respect du délai, par l'interdiction, avant la refonte complète, de modifier le plan ou projet d'aménagement général et d'entamer une nouvelle procédure d'adoption d'un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » (PAP NQ).

Dans son avis du 3 avril 2015 sur les amendements gouvernementaux relatif au projet de loi 6704, le Conseil d'État s'oppose formellement au libellé du dernier alinéa de l'article 108(1), tel que proposé par les auteurs. Il renvoie à son avis du 18 novembre 2014 relatif au projet de loi modifiant la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire³ pour rendre attentif que la disposition en question, prise à la lettre, interdit les modifications du plan ou

³ Doc. parl. 6694⁴

projet d'aménagement général pour rendre celui-ci conforme aux exigences de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Monsieur le Ministre suggère dès lors de reprendre le texte proposé par le Conseil d'État pour le projet de loi relatif à la modification de l'article 108 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Discussion

- Il est précisé qu'au cours de la procédure de refonte complète du PAG, les communes peuvent procéder à des modifications ponctuelles de leur projet d'aménagement général, ces modifications étant conformes au projet en cours.

- Quant à la procédure de refonte en général, il s'avère que d'importants retards sont dus, non au volet Intérieur, mais au volet Environnement et plus précisément à la « Strategische Umweltprüfung » (SUP). Par analogie à la procédure du commodo/incommodo, un député suggère de réfléchir à l'introduction d'un délai, endéans lequel la SUP doit être réalisée. En l'absence de réponse à l'expiration de ce délai, la commune pourrait continuer la procédure d'élaboration de son PAG.

Monsieur le Ministre confirme l'impact considérable, en particulier le facteur temps, de la SUP sur la procédure d'élaboration du PAG. C'est pour cette raison qu'il est proposé de supprimer la sanction de la caducité. Dans le cadre d'une réunion interministérielle relative à la simplification administrative, la problématique a déjà été évoquée avec le secrétaire d'État au Développement durable et aux Infrastructures. Actuellement, le traitement des dossiers concernés n'est assuré que par un nombre très restreint d'agents.

D'autres membres de la commission estiment que les législations en matière de PAG et de SUP devraient être mieux coordonnées. Les différentes études supplémentaires à réaliser dans le cadre de la SUP constituent un autre élément nécessitant beaucoup de temps.

Cette discussion est également menée au sein du ministère, comme le fait savoir Monsieur le Ministre qui rappelle aussi que la SUP se fait conformément à une directive européenne⁴. Il serait utile de discuter la problématique dans le cadre d'une réunion jointe avec la Commission de l'Environnement. Il importe de veiller à ce que les PAG et PAP bénéficient, du point de vue de l'urbanisme, de la sécurité juridique et ne soient pas ultérieurement renversés par des éléments inconnus au début.

Un député considère le phasage de la SUP également problématique au niveau de la légitimité démocratique, puisque des agents du ministère de l'Environnement ont de cette façon connaissance du projet d'aménagement général avant les membres du conseil communal, élus par les citoyens.

Monsieur le Ministre souligne que le ministère de l'Environnement n'exige pas des communes de faire une SUP détaillée sur l'ensemble du territoire, ceci en raison des coûts élevés de l'étude et du temps nécessaire, mais il procède par phasage. Des études détaillées sur des terrains déterminés (SUP 2) ne sont demandées que si la SUP 1, c'est-à-dire l'étude globale, en révèle la nécessité.

- Un député s'inquiète au sujet de l'application des dispositions pénales prévues par l'article 107 de la loi précitée du 19 juillet 2004. En vertu du point 1. de cet article : « Sont punis d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 251 à 125.000 euros, ou d'une de ces peines seulement, tous ceux qui enfreignent de quelque manière que

⁴ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive ESIE - «évaluation stratégique des incidences sur l'environnement»)

ce soit les prescriptions des plans ou projets d'aménagement généraux ou particuliers, du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites ou des autorisations de bâtir ».

Ces sanctions pénales avaient été reprises de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. Dans le cadre des travaux relatifs au projet de loi 6124 modifiant la loi précitée du 21 mai 1999, il y avait consensus parmi les députés pour atténuer les sanctions pénales. Celles-ci ont cependant été maintenues, le gouvernement s'étant imposé. La suggestion de les atténuer s'explique par l'insécurité juridique qui peut se présenter, lorsqu'une autorisation de construire délivrée par le bourgmestre est conforme au PAG, mais non pas aux dispositions d'un plan ou projet de plan sectoriel.

La même problématique se pose pour les communes dont le PAG est en cours de refonte. Pendant une phase transitoire, de nombreuses communes auront de facto deux PAG : celui en vigueur et le projet en cours de procédure de refonte. En vertu de l'article 20, alinéa 1^{er} de la loi précitée du 19 juillet 2004 : « Au cours des études ou travaux tendant à établir, à modifier, à compléter ou à réviser un plan ou projet d'aménagement général et jusqu'au moment de sa décision intervenant dans les conditions de l'article 10, alinéa 2, le conseil communal peut décider, sous l'approbation du ministre, que tous ou partie des immeubles touchés par le plan à l'étude ou en élaboration sont frappés des servitudes visées à l'article 21, alinéa 1^{er}, sauf que les propriétaires restent libres de procéder aux travaux d'entretien et de réparation. Ces servitudes frappent les propriétés sans conférer de droit à indemnité. ». L'article 21, relatif aux servitudes, dispose dans son alinéa 1^{er} que : « A partir de la décision du conseil communal intervenue dans les conditions de l'article 10, alinéa 2, toute modification de limites de terrains en vue de l'affectation de ceux-ci à la construction, toute construction ou réparation confortative ainsi que tous travaux généralement quelconques qui sont contraires aux dispositions du projet sont interdits, à l'exception des travaux de conservation et d'entretien. ». Il subsiste une insécurité juridique dans ce domaine, le bourgmestre ayant délivré en bonne intention une autorisation de construire pouvant néanmoins risquer une plainte pénale.

Un représentant ministériel renvoie à l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004, dont l'alinéa 2 dispose que : « L'autorisation n'est accordée que si les travaux sont conformes au plan ou au projet d'aménagement général et, le cas échéant, au plan d'aménagement particulier „nouveau quartier“, respectivement au plan ou projet d'aménagement particulier „quartier existant“ et au règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites. ». Monsieur le Ministre rappelle que la procédure est restée la même : la conformité au PAG en vigueur et au projet en cours de procédure devait déjà être contrôlée lors de la refonte des PAG sur base de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes. Par contre, la phase transitoire est devenue plus longue en raison des procédures, notamment de la SUP, et le risque de commettre des erreurs augmente.

La commission se rallie au Conseil d'État, en ce qui concerne le libellé du nouveau projet de loi modifiant l'article 108 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

4. Projet de loi 6711

La commission désigne comme rapporteur son président, M. Claude Haagen.

Suite à une courte présentation du projet de loi par Monsieur le Ministre qui rappelle l'historique des districts, la commission passe à l'examen des articles tels qu'avisés par le Conseil d'État.

Article 1^{er} – modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Point 1

La proposition rédactionnelle du Conseil d'État est reprise.

Points 2 et 3

Sans observation

Point 4

Le Conseil d'État exprime une préférence pour le terme « désigner » à celui de « déléguer » « pour qualifier l'acte par lequel le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions charge un de ses fonctionnaires de l'exécution d'une mission particulière relevant des compétences dont le ministre est investi par l'effet de la loi communale ».

La commission se rallie au Conseil d'État et procède au remplacement à tous les endroits concernés du texte.

Points 5 et 6

Sans observation

Point 7

Ce point apporte des modifications à l'article 58 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 concernant l'exercice du pouvoir réglementaire par le collège échevinal en cas d'urgence.

Le Conseil d'État constate que le remplacement du commissaire de district par un fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur en vue de prendre des règlements et ordonnances de police en cas d'inaction du collège échevinal ou à défaut de confirmation par le conseil communal, tel que prévu par l'article 58, alinéa 1^{er}, ne touche pas à la nature juridique de la compétence réglementaire. Il « estime que le principe même de l'attribution par la loi d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire, fût-il en chargé dans l'unique but de suppléer la carence de l'autorité qui en est normalement investie, risque de soulever un problème de conformité de la disposition légale concernée par rapport aux exigences de la Constitution ». Le Conseil d'État ne s'oppose pas « au transfert de la compétence visée d'un fonctionnaire à un autre », mais considère que « le principe de la suppléance du pouvoir réglementaire des communes en cas de carence de celles-ci demande à être réexaminé sous l'angle de vue de sa conformité avec la Constitution ».

Monsieur le Ministre signale qu'il existe des précédents, comme la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe.

Points 8 et 9

Sans observation

Point 10

La suggestion rédactionnelle du Conseil d'État est reprise.

Point 11

Tout comme à l'endroit du point 4, le Conseil d'État se prononce pour le remplacement du verbe « déléguer » par « désigner ». Il se base sur l'arrêté grand-ducal du 22 décembre 2000 concernant les délégations de signature par le Gouvernement, pris sur base de l'article 76 de la Constitution. Ces délégations ne sont pas « assorties d'une délégation des compétences ministérielles et des responsabilités qui s'y rattachent ». Le Conseil d'État estime que, dans ces conditions, la notion de « délégation » « peut être interprétée comme acte confiant au délégué un pouvoir revenant de droit au délégant, situation difficilement compatible avec l'arrêté grand-ducal précité du 22 décembre 2000 ».

La commission partage cette approche.

Point 12

Sans observation

Point 13

Les propositions rédactionnelles du Conseil d'État relatives aux articles 109 et 110 nouveaux de la loi communale précitée sont adoptées en grande partie.

Le Conseil d'État propose aussi de compléter le projet de loi par une disposition formelle d'abrogation des articles 111 à 115 de la loi communale.

Point 14

Sans observation

Point 15

Ce point modifie l'alinéa 1^{er} de l'article 147 de la loi communale relatif au service de contrôle de la comptabilité des communes, en supprimant le début de phrase « Sans préjudice des attributions spéciales des commissaires de district ».

Le Conseil d'État exprime une opposition formelle contre l'article 147 et en demande la suppression, sinon sa modification. Il insiste que la « simple évocation [...] d'un « service de contrôle de la comptabilité des communes » n'en fait pas une administration, dotée de structures internes et placée sous l'autorité d'un membre du Gouvernement ». Il précise que, si ce service devait avoir la structure d'une administration, une loi organique devrait être adoptée à cet effet. Dans la mesure où ce service doit, en l'absence de dispositions légales réglant son indépendance administrative et son cadre organique, « être considéré comme faisant partie intégrante du ministère de l'Intérieur », le Conseil d'État tient à « rappeler que le législateur n'est pas autorisé à intervenir dans l'organisation du Gouvernement qui fait partie des compétences réservées d'après l'article 76 de la Constitution au Grand-Duc ».

Monsieur le Ministre se montre étonné de l'opposition formelle, alors que l'article 147 existe depuis l'adoption de la loi communale en 1988. Il ne voit cependant pas de problème à suivre le Conseil d'État pour modifier l'article 147 tel que celui-ci le propose, d'autant plus que le service en question sera réorganisé. Cette réorganisation, répondant d'ailleurs au souhait de nombreuses communes, va dans le sens d'une consultation des communes.

La commission adopte la proposition de texte du Conseil d'État.

Monsieur le Ministre fait observer que cette modification rend nécessaire, entre autres, celle de la loi modifiée du 16 août 1966 portant: a) modification de la loi du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale; b) organisation des cadres de

la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics, en en supprimant l'alinéa 9 de l'article C (**amendement**).

Point 16

Sans observation

Point 17

Conformément à l'observation du Conseil d'État, l'abréviation « art. » à la première phrase de l'article 151 de la loi communale est remplacée par « article » (**amendement**).

Point 18

Sans observation

Article II – modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

Le Conseil d'État rappelle son observation préliminaire de respecter l'ordre chronologique des dates de promulgation des lois à modifier, de sorte que l'actuel article IV deviendra le nouvel article II, etc..

Point 1

Il est tenu compte de la remarque du Conseil d'État d'ordre rédactionnel.

Points 2 à 12

Sans observation

Article III – modification de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes

Point 1

Sans observation

Point 2

Le Conseil d'État rappelle sa préférence pour le terme « désigné » au lieu de « délégué ». Le libellé qu'il propose est repris par la commission.

Point 3

Ce point adapte l'article 9, alinéa 1^{er} de la loi précitée du 23 février 2001, lequel dispose que : « Dans le mois qui suit la signature du procès-verbal d'une réunion du comité du syndicat par les membres, le président du syndicat communique ce procès-verbal aux membres du comité, au commissaire de district ainsi qu'aux bourgmestres des communes membres qui le mettent immédiatement à la disposition des conseillers communaux à la maison communale. ».

L'article III, 3) du projet de loi tel que déposé est libellé comme suit : « A l'article 9, l'alinéa 1^{er} est rédigé comme suit :

« Dans le mois qui suit la signature du procès-verbal d'une réunion du comité du syndicat par les membres, le président du syndicat communique ce procès-verbal aux membres du

comité, au ministre de l'Intérieur et aux bourgmestres des communes membres qui le mettent immédiatement à la disposition des conseillers communaux à la maison communale. » ».

Le Conseil d'État suggère, « dans la logique rédactionnelle adoptée par ailleurs », le libellé suivant : « 3) À l'article 9, alinéa 1^{er} les termes « au commissaire de district » sont remplacés par « au ministre de l'Intérieur ». ».

Monsieur le Ministre estime nécessaire de préciser que ce sont les bourgmestres qui mettent le procès-verbal à la disposition des conseillers communaux (**amendement**). Cette précision a pour but d'apporter plus de clarté au texte qui pourrait donner lieu à une insécurité juridique. Le libellé du Conseil d'État n'est par conséquent pas repris.

Point 4

Les suggestions textuelles du Conseil d'État sont adoptées.

Point 5

Le Conseil d'État propose une modification rédactionnelle, en ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article 14 de la loi précitée du 23 février 2001, que la commission complète dans un souci de clarté. L'article III, 5) se lira dès lors comme suit : « À l'alinéa 2 du même article, la phrase « Le commissaire de district compétent obtient une copie de la convocation dans le même délai. » est remplacée par la phrase « Une copie de la convocation est adressée dans le même délai au ministre de l'Intérieur. ».

Point 6

Les libellés proposés par le Conseil d'État sont repris par la commission.

Point 7

La commission ne comprend pas la remarque du Conseil d'État qu'il conviendrait d'écrire « commissaires de district », alors que le point 7 ne fait que supprimer l'alinéa 2 de l'article 18 de la loi précitée sur les syndicats de communes, libellé comme suit : « Dans les cas où les communes membres sont situées dans des districts différents, le syndicat ressortit au commissariat du district auquel appartient la commune-siège du syndicat de communes. ».

Point 8

Ce point concerne l'article 19 de la loi précitée sur les syndicats de communes et propose le libellé suivant, tenant compte de la suppression du commissaire de district : « **Art. 19.** Le ministre de l'Intérieur a entrée au comité et au bureau. Il est toujours entendu quand il le demande. Il peut se faire représenter par un délégué. ».

Conformément à la proposition du Conseil d'État, la dernière phrase est remplacée comme suit : « Il peut en charger un fonctionnaire qu'il a désigné à ces fins. ».

Article IV – modification du Code pénal

Point 1

Sans observation

Point 2

Ce point propose de remplacer à l'article 312 du Code pénal les termes « commissaire de district » par « tout fonctionnaire investi du pouvoir de police ».

Le Conseil d'État fait référence à l'article 110 nouveau tel que prévu par le projet de loi, en vertu duquel le ministre de l'Intérieur surveillera directement les missions de police administrative confiées aux autorités communales par la loi. En cas de carence de celles-ci, il pourra charger un fonctionnaire désigné par lui pour suppléer cette carence.

Le Conseil d'État ne s'oppose pas « à une disposition générale impliquant d'autres fonctionnaires investis de pouvoirs de police administrative », mais « souhaite que les auteurs du projet de loi établissent l'inventaire des lois spéciales attribuant des compétences de police administrative à des fonctionnaires autres que les membres de la Police grand-ducale afin de disposer d'une vue d'ensemble sur les répercussions de la modification en projet ».

En dehors de l'objet du projet de loi, il s'interroge aussi sur la nécessité de maintenir l'article 312 dans le Code pénal « qui de surcroît relève d'un chapitre de ce code dont l'ensemble des dispositions mériteraient d'être reconsidérées dans une optique d'actualisation tant du point de vue de leur contenu que de celui de leur forme ».

Monsieur le Ministre comprend les réflexions du Conseil d'État et n'exclut pas de le suivre ultérieurement, en invoquant la compétence du ministre de la Justice. Pour l'instant, il convient cependant de se limiter à la suppression des termes « commissaire de district ».⁵

Article V – modification de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police

Point 1

Sans observation

Point 2

Ce point supprime à l'article 70 de la loi précitée du 31 mai 1999 les termes « ainsi que le commissaire de district ». L'article 70 de cette loi dispose que : « En cas d'événements susceptibles de porter une atteinte ou une menace graves à l'ordre public, la Police informe le ministre, le ou les bourgmestres des communes concernées ainsi que le commissaire de district, les tient au courant des événements et leur fournit les éléments d'appréciation qui leur permettent de décider, le cas échéant, de requérir l'intervention de l'Armée. ».

C'est à juste titre que le Conseil d'État rend attentif à l'obligation indispensable des responsables de la police d'informer en cas d'intervention sur base de l'article 70 ci-dessus, à côté du ministre du ressort et des bourgmestres des communes concernées, également le ministre de l'Intérieur. En effet, « aux termes de la version en projet de l'article 58 de la loi

⁵ Article 312 du Code pénal : « Tout commandant militaire ou commissaire de district qui aura, dans l'étendue des lieux où il a le droit d'exercer son autorité, pratiqué de pareilles manœuvres ou qui y aura participé, soit ouvertement, soit par des actes simulés ou par interposition de personnes, encourra, indépendamment des peines prononcées par l'article précédent, l'interdiction des droits énoncés aux trois premiers numéros de l'article 11. »

Article 311 du Code pénal : « Les personnes qui, par des moyens frauduleux quelconques, auront opéré la hausse ou la baisse du prix des denrées ou marchandises ou des papiers et effets publics, seront punies d'un emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende de 500 euros à 25.000 euros. ».

Article 11 du Code pénal : « Toute décision de condamnation à la réclusion de plus de dix ans prononce contre le condamné l'interdiction à vie du droit :

- 1) de remplir des fonctions, emplois ou offices publics ;
 - 2) de vote, d'élection, d'éligibilité ;
 - 3) de porter aucune décoration ;
- [...] ».

communale, les collèges des bourgmestre et échevins confrontés à des troubles de l'ordre public ou à d'autres événements imprévus doivent continuer à en informer le ministre de l'Intérieur ». De même, le Gouvernement peut suppléer la carence réglementaire des autorités communales et le ministre de l'Intérieur peut charger un fonctionnaire « de prendre sur le terrain les mesures de police requises en pareille circonstance, voire de requérir l'intervention de la force publique ».

La proposition de texte du Conseil d'État est adoptée.

Article VI – modification de l'article 7 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation

Tel qu'il est expliqué au commentaire de l'article du projet de loi, il est prévu « de revenir au système des commissions des loyers communales pour toutes les communes alors que la création des commissions intercommunales n'a pas apporté d'amélioration notable ».

Des réflexions sont menées au ministère du Logement sur une extension des compétences des commissions des loyers, ainsi que sur la création auprès du ministère d'une commission nationale des loyers, laquelle aura une mission de conseil des commissions des loyers communales.

Un député donne à considérer que, particulièrement dans les communes de petite taille, ces commissions sont rarement saisies. Par ailleurs, ces communes éprouvent des difficultés à trouver des personnes à même de remplir la fonction de membre de la commission des loyers. Pour ces raisons, l'idée d'une commission nationale est apparue, en soulignant l'importance qu'un délégué de la commune concernée y soit associé.

Le Conseil d'État constate que la modification envisagée dépasse le cadre du projet de loi, à savoir « tenir compte dans les lois spéciales invoquant l'institution des commissaires de district de l'abolition des districts dans la loi communale et de la suppression concomitante des commissaires de district et des commissariats de district ». Cette modification « s'avère dès lors être un cavalier législatif, technique à éviter dans l'intérêt de la cohérence et de la lisibilité des textes normatifs ».

Il convient de lire ensemble les articles VI et XXI du projet de loi. L'article XXI prévoit une disposition transitoire pour l'article 7(3) de la loi précitée du 21 septembre 2006. Le commentaire de l'article XXIII relatif à l'entrée en vigueur de la future loi renseigne qu'il est prévu « de revenir au système antérieur des commissions des loyers communales pour toutes les communes, après le prochain renouvellement intégral des conseils communaux ». Le Conseil d'État note que « les commissions des loyers sont renouvelées dans les trois mois après les élections générales des conseils communaux dont la prochaine échéance se trouve fixée au deuxième dimanche du mois d'octobre 2017 ». Il s'oppose formellement à l'approche choisie et souligne que « la disposition qualifiée de transitoire [...] s'avère une modification temporaire suspendant le régime légal instauré en vertu de l'article VI ci-avant. L'incohérence des articles VI et XXI met en cause la sécurité juridique. ».

Par ailleurs, le Conseil d'État « ne voit pas l'intérêt d'un report de l'entrée en vigueur des dispositions de l'article VI au-delà du mois d'octobre 2017. Les dispositions transitoires devraient ainsi se limiter au maintien en fonction des commissions intercommunales entre-temps créées par plusieurs communes de moins de 6.000 habitants sous l'égide des dispositions actuelles de l'article 7 de la loi précitée du 21 septembre 2006. La question ne se pose pas pour les communes plus importantes qui devront continuer à avoir « une ou plusieurs commissions des loyers ». Reste la situation des communes de moins de 6.000 habitants qui ont omis jusqu'à présent d'instituer une telle commission soit seules, soit en commun avec d'autres communes et qui devront, de l'avis du Conseil d'État, se tenir

d'emblée aux nouvelles exigences légales dans l'hypothèse où elles institueront une commission des loyers avant la prochaine échéance électorale. ».

Monsieur le Ministre explique que la proposition de texte du Conseil d'État pour l'article XXI omet notamment de régler la présidence et le secrétariat des commissions des loyers pendant la phase transitoire. En cas d'adoption de cette proposition, elle devrait par conséquent être complétée.

Tout en comprenant la volonté de démocratiser le système des commissions des loyers en revenant au système antérieur, à savoir une ou plusieurs commissions pour toutes les communes, un membre de la commission fait observer que les commissions des loyers ont à traiter peu d'affaires, puisque les locataires n'osent que rarement s'y adresser de peur que le bailleur les fasse ultérieurement expulser pour un autre motif. Une commission nationale des loyers présenterait son utilité en particulier en raison de l'unicité de procédure ; en effet, les décisions varient souvent considérablement d'une commission à l'autre.

Monsieur le Ministre ne s'oppose pas à une commission nationale des loyers, idée lancée par le SYVICOL⁶ dans son avis du 8 décembre 2014⁷. La décision sera à prendre au sein de la commission en charge du logement dans le cadre d'une future réforme de la législation relative au bail à loyer.

Article VII – modification de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques

La proposition rédactionnelle du Conseil d'État est adoptée.

Luxembourg, le 13 mai 2015

Le Secrétaire-Administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Claude Haagen

⁶ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

⁷ Doc. parl. 6711¹, commentaire de l'article VI