



## Commission des Affaires intérieures

### Procès-verbal de la réunion du 28 avril 2015

#### Ordre du jour :

- 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
- Rapporteur : Monsieur Claude Haagen
- Continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'État

Présents : Mme Diane Adehm (en rempl. de M. Laurent Zeimet), Mme Simone Beissel, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Laurent Deville, M. Serge Sandt, M. Jean-Lou Hildgen, Direction des Affaires communales, du Ministère de l'Intérieur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, M. Gast Gibéryen

\*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

\*

La commission poursuit ses travaux d'examen de l'avis du Conseil d'État par l'article VIII.

Article VIII – modification de la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe

Il est tenu compte de l'observation du Conseil d'État concernant l'intérêt de remplacer le terme « délégué » par les mots « désigné à ces fins ».

Article IX – modification de la loi du 4 mars 1896 concernant l'expropriation par zone pour cause d'utilité publique

Le Conseil d'État fait remarquer que l'intitulé de la loi comporte une virgule derrière la date.<sup>1</sup>

Le même remplacement du terme « délégué » demandé pour l'article VIII est à faire à l'article IX.

Article X – modification de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures

*Point 1*

Le Conseil d'État constate que les permis de pêche sont délivrés par les commissaires de district et les bourgmestres, conformément à l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 28 juin 1976. La compétence de retirer le permis de pêche est attribuée par la même loi dans son article 8, paragraphe 3 au « ministre ayant dans ses attributions l'administration des eaux et forêts ». Comme le projet de loi prévoit, en raison de la suppression des commissaires de district, de transférer la compétence de délivrance des permis de pêche au « ministre ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions et les bourgmestres par lui délégués », le Conseil d'État pose la question de l'opportunité de continuer à avoir deux autorités respectivement pour la délivrance et le retrait des permis et propose de réunir ces compétences « entre les mains d'un seul et même membre du Gouvernement, tout en ne s'opposant pas au maintien de la possibilité de déléguer la compétence de délivrance de ces permis à des bourgmestres ».

---

<sup>1</sup> À noter également qu'à l'intitulé datant de 1896, le mot « zone » s'écrit « zône ».

Monsieur le Ministre fait savoir que le Département de l'environnement du ministère du Développement durable et des Infrastructures considère cette idée comme compréhensible du point de vue administratif. Toutefois, la réalité sur le terrain fait qu'elle est difficilement à mettre en pratique, puisque seuls les gardes forestiers sont à même, en raison de leur présence sur le terrain, de vérifier les permis. Par conséquent, les auteurs du texte proposent de maintenir la répartition des compétences telle que prévue par la loi précitée du 28 juin 1976 et le projet de loi. La commission se rallie aux auteurs.

#### *Point 2*

Il est fait droit à la demande du Conseil d'État de confier le contrôle de la gestion des syndicats de pêche, non à l'Administration de la gestion de l'eau, mais à son directeur.

Par contre, le Département de l'environnement du ministère du Développement durable et des Infrastructures n'est pas suivi dans son souhait d'ajouter le directeur adjoint de l'Administration de la gestion de l'eau. La commission estime en effet que les compétences au sein d'une administration sont réglées de manière interne, de sorte qu'il ne convient pas de les préciser dans un texte de loi. Il faut toutefois que la sécurité juridique et la transparence soient assurées, c'est-à-dire que les compétences soient claires à l'égard des administrés (cf. opposabilité d'un acte, délégation de signature).

#### *Points 4 et 5*

Faisant suite à la demande du Conseil d'État, le commissaire de district est remplacé par le directeur de l'Administration de la gestion de l'eau aux articles 30, paragraphe 3 et 33, paragraphe 2 de la loi précitée du 28 juin 1976.

#### *Point 6*

Le commissaire de district est remplacé par le directeur de l'Administration de la gestion de l'eau à l'article 42 de la loi précitée du 28 juin 1976.

#### Article XI – modification de la loi du 25 mai 2011 relative à la chasse

Les suggestions rédactionnelles du Conseil d'État sont reprises.

#### Article XII – modification de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau

La commission adopte les libellés proposés par le Conseil d'État.

#### Article XIII – modification de la loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels

L'erreur grammaticale à laquelle rend attentif le Conseil d'État est à redresser.

#### Article XIV – modification de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles

La proposition de texte faite par le Conseil d'État est adoptée.

#### Article XV – modification de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques

Sans observation.

Article XVI – modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État ; articles XVII à XIX

Monsieur le Ministre explique que le gouvernement s'est engagé à ce que les personnes transférées au ministère suite à la suppression des districts ne subissent pas de préjudice au niveau de leur carrière professionnelle. Ce transfert coïncide avec la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2015. Cette loi prévoit le reclassement des commissaires de district du grade 16 au grade 17, par analogie à tous les autres commissaires de l'État. Pour éviter de faire subir un préjudice aux personnes concernées, le projet de loi 6711 entrera en vigueur le 3 octobre 2015, deux jours après l'entrée en vigueur de la loi précitée du 25 mars 2015. De cette manière, les commissaires de district bénéficieront du reclassement au grade 17, dont ils conserveront les avantages après leur intégration dans la carrière de l'attaché de gouvernement, telle que prévue par le présent projet de loi, cette carrière ne comportant pas de grade 17.

À une question afférente d'un député, un représentant ministériel confirme que la fonction de commissaire de district relève de la loi du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État, pour ce qui est des commissaires de district nommés depuis l'entrée en vigueur de cette loi. Ceux nommés antérieurement faisaient l'objet d'une nomination à vie. Les avantages liés au grade 17 dont bénéficieront les commissaires de district ne constituent pas un supplément de traitement, celui-ci étant fixe à partir d'un certain moment. Pour cette raison, l'article XVIII du projet de loi prévoit que la législation relative aux fonctions dirigeantes ne s'applique pas ici pour ne pas désavantager les commissaires de district en fonction concernés.

Au sujet de l'article XVIII, le Conseil d'État « suppose que les commissaires de district seront en fait intégrés dans la carrière du conseiller de gouvernement », compte tenu du renvoi à certaines dispositions de la loi précitée du 22 juin 1963. Il est « d'avis que dans ces conditions il y a lieu d'éviter que les expectatives de carrière des fonctionnaires concernés soient fonction des hasards de calendrier se dégageant de l'agenda de la Chambre des députés » et « propose de reprendre explicitement le contenu des dispositions auxquelles l'article sous examen se limite de renvoyer ».

Monsieur le Ministre demande à ne pas suivre le Conseil d'État, dont la proposition équivaldrait à conférer par la loi à des fonctionnaires le grade de premier conseiller de gouvernement. Il s'agirait d'un précédent sans pareil qui ne serait pas conforme à la volonté politique. Une telle proposition devrait d'ailleurs, selon l'orateur, faire l'objet d'une opposition formelle de la part du Conseil d'État pour violation de l'article 76, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution, en vertu duquel : « Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement, lequel est composé de trois membres au moins. ».

L'article XVII est complété comme suit suite à l'opposition du Conseil d'État à l'endroit de l'article 1er, point 15 : « Le personnel des commissariats de district et du service de contrôle de la comptabilité des communes ainsi que les postes vacants au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont repris par l'administration gouvernementale et affectés aux services relevant du ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions. ».

Un député rend attentif au fait que, par l'intégration du service de contrôle de la comptabilité des communes au ministère, le contrôleur est le subordonné hiérarchique du preneur de décision. Tel n'est pas le cas pour la Direction du contrôle financier qui est organiquement séparé du ministre des Finances.

Monsieur le Ministre confirme que l'autonomie du service de contrôle de la comptabilité des communes n'est pas renforcée, mais que le statu quo est maintenu. L'article 147, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dispose que : « Sans préjudice des attributions spéciales des commissaires de district, le contrôle des budgets, des comptes, de la comptabilité et des caisses des communes se fait par un service spécial dénommé «service de contrôle de la comptabilité des communes». Ce service est placé sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur. ». La situation est donc effectivement problématique, raison pour laquelle le programme gouvernemental de 2013 prévoit que : « Dans le cadre de la réforme du Ministère de l'Intérieur, sera également analysé comment le contrôle des finances communales et des syndicats communaux pourra être organisé d'une manière plus indépendante et plus efficace. ». Ces changements ne peuvent pas être apportés par la loi en projet, mais le seront dans le cadre de la réforme de la loi communale et de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes. Le fait d'intégrer le service de contrôle de la comptabilité des communes au ministère de l'Intérieur est conforme au programme gouvernemental et constitue la première étape d'une réorganisation du service de contrôle de la comptabilité des communes.

Le même député insiste sur l'importance d'une rapide intervention de ce service qui analyse à charge et à décharge. La rapidité est aussi dans l'intérêt des communes qui auront ainsi la possibilité d'examiner le cas de manière contradictoire, préalablement à la décision du ministre.

Monsieur le Ministre informe la commission d'une première modification : le contrôle du budget des communes n'est plus fait par les mêmes personnes qui contrôlent les comptes, mais par la Direction des Finances communales du ministère de l'Intérieur, tandis que le contrôle du compte des communes sera réservé au service de contrôle de la comptabilité des communes. Ce service ne se compose actuellement que d'une douzaine de personnes de la carrière moyenne ; la surcharge de travail engendre d'importants retards, ce qui rend pour les communes quasiment impossible le contrôle politique des décomptes.

Concernant un transfert de pouvoir de contrôle à la Cour des comptes, Monsieur le Ministre se prononce contre un tel contrôle. En effet, la Cour des comptes est une institution de la Chambre des Députés, de sorte que l'attribution d'un pouvoir de contrôle des finances communales par elle mènerait à un mélange des institutions.

Un député estime que le ministère de l'Intérieur pourrait établir avec le SYVICOL un programme pour organiser le contrôle à exercer sur les communes.

Les amendements proposés par les auteurs du projet de loi pour les articles XVI à XIX sont adoptés par la commission. Le service de contrôle de la comptabilité des communes est ajouté à plusieurs endroits pour faire bénéficier son personnel des mêmes droits que le personnel des commissariats de district.

À une question afférente d'un membre de la commission au sujet de l'intégration du personnel des commissariats de district au ministère, Monsieur le Ministre fait savoir que 25 personnes sont concernées ; une personne rejoindra l'Administration de la gestion de l'eau, une autre l'Administration de la nature et des forêts pour le travail relatif aux permis de pêche et de chasse.

À noter que plusieurs autres lois devront être modifiées en raison de la modification de l'article 147 de la loi communale (définition des missions du service de contrôle de la comptabilité des communes) par l'article 1er, point 15 du présent projet de loi.

Article XX – abrogation de deux lois

Sans observation.

#### Article XXI – modification de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation

Le Conseil d'État s'oppose formellement aux mesures transitoires du projet de loi 6711 concernant la présidence et le secrétariat des commissions des loyers des communes de moins de 6 000 habitants tout en formulant une proposition de texte à l'article VI portant modification des dispositions y relatives dans la prédite loi du 21 septembre 2006. Extrait du procès-verbal de la réunion du 22 avril 2015 : « 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. ». ».

Les auteurs du texte proposent de remplacer le commissaire de district par un agent du ministère du Logement qui assure la présidence, le secrétariat et l'archivage des commissions des loyers régionales existantes. L'organisation des commissions des loyers sera discutée de manière approfondie avec le ministère du Logement et la commission parlementaire compétente.

Un représentant ministériel explique que, du point de vue légistique, la disposition transitoire, à savoir l'article XXI, est à abandonner. La modification apportée à la loi précitée du 21 septembre 2006 se limite pour l'instant à enlever le commissaire de district de cette loi en le remplaçant par un agent du ministère du Logement, ceci au niveau de l'article VI du projet de loi. La proposition de texte du Conseil d'État n'est pas reprise.

#### Article XXII

Sans observation.

#### Article XXIII – entrée en vigueur

Cet article est à amender, la future loi devant entrer en vigueur le 3 octobre 2015.

\*

Revenant à l'article 1er, point 16, un député s'étonne de l'absence d'observation du Conseil d'État. Ainsi, une contrainte administrative par l'Administration de l'enregistrement et des domaines est, en matière de succession, visée par le juge de paix pour être exécutoire. Or, ici le ministre de l'Intérieur intervient en matière de recouvrement d'impositions communales, alors qu'il est l'autorité qui donne son aval aux impôts communaux. Le collège échevinal procède au recouvrement et est responsable de l'acte de recouvrement.

L'article 151 de la loi communale dispose que : « Les débiteurs qui n'ont pas payé dans le délai prévu à l'art. 150 sont portés par le receveur sur un relevé qu'il certifie conforme aux rôles et aux titres. Ce relevé qui indique les montants dus par chaque débiteur est rendu exécutoire par le ministre de l'Intérieur pour la Ville de Luxembourg et par le commissaire de district pour les autres communes. Il constitue la contrainte. ». Monsieur le Ministre déclare

que ce qui s'applique déjà à la Ville de Luxembourg sera également appliqué aux autres communes par la modification proposée.

Luxembourg, le 26 juin 2015

Le Secrétaire-Administrateur,  
Marianne Weycker

Le Président,  
Claude Haagen