

N° 6711⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

portant abolition des districts, modifiant

- 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;**
- 2. le Code pénal;**
- 3. la loi du 28 décembre 1883 concernant les associations syndicales pour l'exécution de travaux de drainage, d'irrigation, etc.;**
- 4. la loi du 4 mars 1896 concernant l'expropriation par zone pour cause d'utilité publique;**
- 5. la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques;**
- 6. la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures;**
- 7. la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe;**
- 8. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux;**
- 9. la loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;**
- 10. la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police;**
- 11. la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes;**
- 12. la loi électorale modifiée du 18 février 2003;**
- 13. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;**
- 14. la loi modifiée du 13 mars 2006 portant fixation du cadre du personnel du service de contrôle de la comptabilité des communes et modifiant la loi 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;**
- 15. la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil;**
- 16. la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau;**

- 17. la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale;**
- 18. la loi du 25 mai 2011 relative à la chasse;**
- 19. la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques;**
- 20. la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat**

et abrogeant

- 1. la loi modifiée du 12 mai 1905 concernant les mesures à prendre contre l'invasion et la propagation du phylloxéra;**
- 2. la loi du 15 juillet 1969 portant réorganisation des commissariats de district**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES INTERIEURES

(2.7.2015)

La Commission se compose de: M. Claude HAAGEN, Président-Rapporteur; MM. Guy ARENDT, Fränk ARNDT, Mme Simone BEISSEL, MM. Yves Cruchten, Emile EICHER, Gast GIBERYEN, Max HAHN, Aly KAES, Marc LIES, Gilles ROTH, Roberto TRAVERSINI et Laurent ZEIMET, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 11 août 2014 par le Ministre de l'Intérieur. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le SYVICOL a émis son avis en date du 8 décembre 2014.

Le projet de loi a été avisé par la Chambre des Métiers le 23 janvier 2015 et par la Chambre de Commerce le 4 février 2015.

En date du 3 avril 2015, le Conseil d'Etat a émis son avis.

Une présentation générale du projet de loi par le Ministre de l'Intérieur à la commission a eu lieu le 23 octobre 2014.

Dans sa réunion du 22 avril 2015, la commission a désigné son président, M. Claude Haagen, comme rapporteur et a procédé à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat.

La commission a adopté au cours de sa réunion du 21 mai 2015 une série d'amendements que le Conseil d'Etat a avisés le 16 juin 2015.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a rendu son avis le 18 juin 2015.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat a été examiné le 25 juin 2015.

La commission a adopté le présent rapport le 2 juillet 2015.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi a pour objectif l'abolition de la fonction de commissaire de district. Il prévoit la réaffectation du personnel des secrétariats des commissariats de district. Avec la disparition de la fonction de commissaire de district, la notion de district est également amenée à disparaître. Le projet de loi se place dans la transposition du programme gouvernemental qui prévoit que „dans le contexte de la réforme du Ministère de l'Intérieur, le Gouvernement se prononce en faveur de l'abolition des commissariats de district qui seront intégrés au Ministère de l'Intérieur“.

A cet égard, il y a lieu de préciser que les commissariats de district n'ont pas d'attributions légales propres. Ils n'ont pour objet que d'assister les commissaires de district dans l'accomplissement de leurs missions légales. D'ailleurs, la seule référence légale aux commissariats figure dans la loi du 15 juillet 1969 „portant réorganisation des secrétariats des commissariats de district“ et dont l'objet consiste à en fixer le cadre des emplois et fonctions.

Les trois districts actuels de Luxembourg, Diekirch et Grevenmacher ont été créés par la loi du 24 février 1843 sur l'organisation communale et des districts. La même loi établit „dans chaque district un fonctionnaire nommé par le Roi Grand-Duc, et portant le titre de Commissaire de district“ (art. 111), „obligé d'habiter le chef-lieu“ (art. 112) et placé „sous les ordres du Gouverneur et du Conseil de Gouvernement“ (art. 116). Rappelons pour être complet que du 30 mai 1857 au 4 mai 1867 existait un district de Mersch composé des cantons de Mersch et Redange.

Pendant toutes ces années, les commissaires de district ont rendu de bons et loyaux services à l'Etat du Grand-Duché. L'évolution de la société et notamment des techniques de communication exigent aujourd'hui de repenser le mode dont l'Etat s'acquitte de son devoir de surveillance des communes et des entités qui s'y rattachent. L'abolition de la fonction ne remet pas en cause l'exercice qui en était fait, elle constitue un préalable nécessaire à la réforme du fonctionnement des services du Ministère de l'Intérieur et à l'accélération des procédures.

Le présent projet de loi prévoit partant l'abrogation du chapitre 5 du titre III de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 traitant de la fonction et des attributions du commissaire de district et de la loi du 15 juillet 1969 portant réorganisation des secrétariats des commissariats de district.

Il prévoit également des adaptations à apporter à d'autres lois confiant actuellement des missions aux commissaires de district.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans les considérations générales de son avis du 3 avril 2015, le Conseil d'Etat retrace d'abord l'historique des districts et l'évolution des missions des commissaires de district au fil du temps. Il rappelle que les missions des commissaires de district peuvent dans les grandes lignes être subdivisées comme suit:

- La loi a conféré aux commissaires de district l'obligation d'assumer, dans les conditions qu'elle a prévues à cet effet, les compétences en matière de surveillance de la gestion communale dont le principe se trouve inscrit à l'article 107(5) de la Constitution.
- Les commissaires de district remplissent une fonction de conseil qui, selon le Conseil d'Etat, est allée en augmentant au rythme des nouvelles attributions conférées aux communes et de la complexité des matières relevant de la compétence de celles-ci.
- Les missions du commissaire de district comprennent des fonctions de police administrative qui résultent tant de l'article 114, sous 2° de la loi communale et qui ont notamment trait aux matières de sécurité, de salubrité et de tranquillité publiques, que de plusieurs dispositions de lois spéciales (cf. art. 9 de la loi modifiée du 29 juillet 1912 concernant la police sanitaire de bétail et l'amélioration des chevaux, des bêtes à cornes et des porcs, art. 6 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques; art. 2 de la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe).

Le Conseil d'Etat constate que le projet d'abolir les districts constitue une étape nouvelle dans la façon de concevoir la tutelle étatique sur les communes, alors qu'il voue à la disparition non seulement

la subdivision administrative formée par les districts, mais comporte indirectement aussi la suppression de la fonction des commissaires de district qui ont été depuis plus de 170 ans les intermédiaires entre le Gouvernement et les autorités locales. Il prend note de la volonté des auteurs du projet de loi de créer ainsi „un préalable nécessaire à la réforme du fonctionnement des services du ministère de l'Intérieur et à l'accélération des procédures“ et „de repenser le mode dont l'Etat s'acquitte de son devoir de surveillance des communes et des entités qui s'y rattachent“ à une époque „où l'évolution de la société et notamment des techniques de communication exigent de repenser“ l'approche ayant prévalu jusqu'ici.

Le Conseil d'Etat aurait pourtant préféré être saisi d'un projet de loi traitant de l'ensemble des dispositions sur la question qui figurent notamment dans la loi communale de 1988, et définissant de façon nouvelle les limites que le législateur entend donner à l'autonomie communale. Or, il constate que le cadre de la tutelle administrative reste inchangé dans la mesure où le texte se borne pour l'essentiel à conférer directement au ministre en charge de l'Intérieur les compétences assumées jusqu'à présent par les commissaires de district et à traiter l'ensemble des communes luxembourgeoises à l'instar de la capitale en ce qui concerne les relations directes dont celle-ci bénéficie par rapport au ministre compétent.

Le Conseil d'Etat craint que la surveillance des communes attribuée directement au Ministre de l'Intérieur confèrera à cette surveillance une connotation politique, contrairement à la situation actuelle où cette dimension de la tutelle serait fortement atténuée grâce à la présence de l'échelon intermédiaire des commissaires de district exerçant leur mission selon des critères exclusivement administratifs. Il est d'avis que la décision prise dans l'exercice de la surveillance administrative des communes risquera d'exposer le titulaire du poste ministériel concerné au reproche d'être teinté de considérations de politique partisane, peu importe que la constellation politique au niveau communal soit ou non la même que celle de la coalition gouvernementale.

Le Conseil d'Etat admet que la suppression de l'obligation des communes de passer par l'intermédiaire des commissariats de district dans leurs relations avec le Gouvernement permettra d'accélérer les procédures d'approbation des actes posés par les autorités locales dans l'intérêt tant des communes que de leurs administrés. Il s'étonne néanmoins que le projet de loi reste muet sur l'introduction de la possibilité de recourir à des moyens de communication électronique sécurisés en vue de la transmission de la correspondance officielle.

Quant à la fonction de conseil des commissaires de district, le Conseil d'Etat aurait également préféré trouver dans la loi en projet la façon dont le Gouvernement entend dorénavant s'acquitter de cette tâche.

Le Conseil d'Etat souligne que l'abolition des districts n'entraîne pas seulement la nécessité d'adapter en conséquence les dispositions de la loi communale, mais encore de nombreuses autres lois qui comportent des références éparses aux commissaires de district. Dans ce contexte, il attire l'attention sur plusieurs lois qui devraient également être adaptées, et qui ne sont pas prises en considération par le projet de loi.

*

IV. AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

Le SYVICOL salue expressément l'abolition des districts.

Il souligne que l'organisation des relations entre les communes, le Gouvernement et les commissaires de district a été définie à une période mouvementée de notre histoire, à savoir la décennie suivant l'accession du Grand-Duché à l'indépendance et que la société de l'époque, à dominante agricole et économiquement peu développée, n'a plus rien en commun avec celle d'aujourd'hui.

Il insiste qu'entre-temps, les communes sont devenues des administrations modernes et des prestataires efficaces de services de plus en plus variés. L'offre et, partant, la charge de travail de ces administrations continuent à se développer à un rythme soutenu, afin qu'elles puissent répondre au mieux aux besoins de la population. Il estime que le fait de faire passer tout courrier entre les communes et le Gouvernement par une instance intermédiaire et procéder dans certains domaines à un double contrôle a priori entraînent une perte de temps incompatible avec les objectifs d'une gestion administrative rapide et efficace.

Le SYVICOL partage donc entièrement la position selon laquelle le développement des moyens de communication contemporains a enlevé à la fonction de commissaire de district une grande partie de sa raison d'être. Il rappelle que cette considération incita déjà en 1966 l'Association des villes et communes luxembourgeoises, organisme prédécesseur du SYVICOL, à s'exprimer contre le maintien de ces institutions et pour un contact direct entre les communes et le Gouvernement. Il cite également la proposition de loi déposée le 17 mars 1970 par Monsieur le Député Léon Bollendorff, qui, considérant que „les commissariats de district ont fini par dégénérer en de simples rouages dans la hiérarchie administrative“, ne visait pas leur suppression, mais, au contraire, leur revalorisation par une extension significative de leurs compétences. Tout en notant que lors de l'élaboration de la loi communale du 13 décembre 1988, abrogeant celle du 24 février 1843 sur l'organisation des communes et des districts, le législateur ne suivit ni l'une, ni l'autre tendance.

Pour le SYVICOL, l'intérêt d'une abolition des districts réside dans une simplification et une accélération des procédures. Il souligne néanmoins que les commissariats ont toujours été une importante source d'information et de conseil.

Ainsi, en cas d'abolition des districts, le SYVICOL propose-t-il la mise en place par le Ministère de l'Intérieur d'un service de conseil juridique au profit des communes. C'est avec satisfaction qu'il a pris connaissance de l'annonce faite à plusieurs reprises par Monsieur le Ministre de l'Intérieur, selon laquelle un tel service est effectivement prévu. Il se montre impatient de connaître de plus amples détails, notamment au sujet de la présence des agents dans les communes, et offre son soutien au développement du service en question et à la définition de ses missions.

Par ailleurs, vu que l'abolition des districts vise principalement une facilitation et une accélération de la communication entre les communes et le Gouvernement, le SYVICOL estime qu'il serait conséquent d'aller plus loin dans ce domaine et de renforcer l'utilisation des moyens de communication électroniques. Il propose la mise en place d'une plateforme sécurisée sur internet qui devrait permettre l'échange de documents en matière d'approbation ministérielle des délibérations des autorités communales. Dans le même ordre d'idées le SYVICOL saluerait également la mise en place, pour le secteur communal, d'un outil informatique centralisé d'archivage électronique.

En revanche, le SYVICOL regrette que le projet de loi commenté conçoive son objet de façon très restrictive. Il regrette qu'il ne soit pas prévu de profiter de cette procédure pour moderniser de fond en comble les relations entre les communes et l'Etat et pour renforcer l'autonomie communale.

En se référant à la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, ratifiée par le Luxembourg le 18 mars 1987, il attire l'attention sur la recommandation 172 (2005) adoptée le 2 juin 2005 par le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe qui, en ce qui concerne le „contrôle exercé sur les avis des collectivités locales“, constate un certain nombre d'incompatibilités entre le système actuel et la Charte. Le Congrès avait recommandé „aux autorités luxembourgeoises de moderniser les dispositions législatives relatives au contrôle sur les collectivités locales, en vue de limiter la tutelle à un contrôle a posteriori pour des motifs de stricte légalité“.

Le SYVICOL se demande si, au lieu de renforcer l'autonomie communale, le projet de loi n'aura pas l'effet contraire. Il note que le fait que le commissaire de district est un fonctionnaire nommé par le Grand-Duc et qu'il est donc soumis au statut général des fonctionnaires de l'Etat apporte aux communes certaines garanties, notamment d'indépendance et de neutralité. Le SYVICOL estime que cet aspect, ainsi que le fait que le commissaire de district est chargé d'un certain contrôle de la régularité et des effets prévisibles de l'exécution des ordres reçus de ses supérieurs, contribuent à la protection des communes contre l'arbitraire.

Il insiste donc sur la nécessité de renforcer dans les meilleurs délais l'autonomie communale et d'encadrer le pouvoir de surveillance et d'ingérence conformément à la recommandation du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux.

V. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

La Chambre des métiers a émis son avis en date du 23 janvier 2015 sans formuler des observations particulières.

Dans son avis du 4 février 2015, la Chambre de commerce approuve le projet de loi sous réserve de quelques remarques. Ces observations concernent en premier lieu une modification prévue dans le projet de loi initial de l'article 7 de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, relatif à l'organisation et au fonctionnement des commissions des loyers. Etant donné que l'article en question a été amendé par la suite, les remarques de la Chambre de commerce sont prises en compte.

Dans son avis du 18 juin 2015, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve le projet de loi sous rubrique, tout en formulant un certain nombre de critiques. Son avis ne tient pourtant pas compte des amendements parlementaires du 22 mai 2015, ce qui fait que ces remarques sont en partie devenues sans objet. Quant au fond, la Chambre des fonctionnaires et employés publics tient à souligner que la réforme découlant de l'abolition des districts et des commissariats afférents ne doit pas servir de prétexte pour porter atteinte à l'autonomie des communes. Elle constate que, en transférant la majorité des compétences des commissaires de district au Ministère de l'Intérieur, la tutelle exercée par celui-ci se trouve renforcée à l'égard des communes. Elle estime que les auteurs du projet de loi auraient pu profiter de l'occasion pour consolider l'autonomie des communes.

Par ailleurs, elle souligne le fait que les commissariats de district jouent un rôle non négligeable concernant la fourniture de renseignements et de conseils en matière administrative, notamment à destination des communes de petite taille ne disposant pas des ressources nécessaires. Tout en notant qu'il est projeté de créer un service juridique au sein du Ministère de l'Intérieur qui se verra attribuer les missions d'information et de conseil revenant actuellement aux commissariats de district, la Chambre des fonctionnaires et employés publics regrette que le projet sous rubrique ne fournisse aucune précision quant à l'institution et au fonctionnement d'un tel service.

*

VI. TRAVAUX PARLEMENTAIRES

La Commission des Affaires intérieures a analysé une première fois le projet de loi portant abolition des districts le 23 octobre 2014. Suite à la présentation du projet de loi par le Ministre de l'Intérieur, les députés ont soulevé un certain nombre de questions. Selon les explications du ministre, le projet de loi se limite volontairement à l'abolition des commissariats de district et n'apporte pas d'autres modifications à la loi communale. Celle-ci serait modifiée en profondeur avec le SYVICOL avec l'objectif d'élaborer un code communal ou du moins une loi unique pour les communes et les syndicats communaux.

Les députés faisaient notamment remarquer que les commissariats de district remplissent entre autres une fonction de conseil juridique au service des communes. Le ministère n'étant actuellement pas doté de façon optimale pour reprendre cette fonction, les députés ont voulu savoir s'il est prévu de changer cet état des choses (et réduire notamment le temps de réponse aux communes) en augmentant ses effectifs par le personnel des commissariats de district.

Le Ministre de l'Intérieur faisait savoir que le transfert des commissariats de district au ministère présuppose une réorganisation de celui-ci. L'objectif doit consister à améliorer les services à la disposition des communes, tant au niveau de la rapidité qu'à celui de la qualité. Il convient de souligner que des travaux préparatoires considérables sont faits par les commissariats de district dans le cadre de l'exercice des missions du ministère. Une ambition consiste à réaliser au ministère avec un effectif réduit le travail qui est fait jusqu'à présent aux commissariats de district et au ministère.

Soucieux de maintenir l'avantage de la proximité que présentent les commissariats de district, les députés voulaient encore savoir s'il était prévu de maintenir un guichet unique pour les communes dans les régions pour remplir principalement la fonction de conseil juridique.

Le ministre expliquait qu'un changement d'approche de tous les fonctionnaires du ministère, donc ne se limitant pas à ceux de la commission juridique, à l'égard des communes est visé. La collaboration avec les communes ne sera dès lors pas seulement réalisée à distance, mais également en se déplaçant dans les communes.

Les députés se demandaient encore si certaines tâches, telle la délivrance d'un permis de pêche, ne pourraient pas être transférées aux communes dans le but de faciliter la démarche à faire par les citoyens.

Le ministre a répondu par la négative, mais précisa que des réflexions sont menées par l'Administration de la gestion de l'eau sur la possibilité de faire la demande par voie électronique afin d'éviter des déplacements. De manière générale, le fonctionnement du ministère et des communes serait à reconsidérer au sens que les nouveaux moyens de communication dont ils disposent seraient à mettre en œuvre pour relier les deux niveaux.

*

VII. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Observation liminaire

Le commentaire des articles se limite aux points essentiels du projet de loi tel qu'il a été amendé par la commission (doc. parl. 6711⁴) et adapté à la suite de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat (doc. parl. 6711⁵). Pour l'analyse détaillée, il est renvoyé au commentaire des articles accompagnant le texte du projet de loi tel que déposé.

Intitulé

L'intitulé du projet de loi a été complété en fonction des amendements correspondants modifiant certaines lois qui ne figuraient pas dans le texte déposé. Contrairement à la remarque que fait le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 16 juin 2015, les modifications apportées à l'intitulé ne se font pas sous la forme d'un amendement.

Article 1er

Points 4 et 11

Dans son avis du 3 avril 2015, le Conseil d'Etat préfère 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“. 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'Etat 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 s'est ralliée au Conseil d'Etat et a procédé au remplacement à tous les endroits concernés du texte.

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'Etat constate dans son avis du 3 avril 2015 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 1er, 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 charge 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'Etat 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“.

Il existe d'ailleurs des précédents, comme la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe.

Point 13

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

Dans son avis du 3 avril 2015, le Conseil d'Etat propose aussi de compléter le projet de loi par une disposition formelle d'abrogation des articles 111 à 115 de la loi communale, ceci „pour des raisons d'ordre légistique et afin de prévenir toute ambiguïté en la matière“. La commission ne suit pas le Conseil d'Etat, puisque le point 13 remplace, par un nouveau chapitre 5, le chapitre 5 actuel du titre III de la loi communale précitée, à savoir les articles 109 à 115 de la loi communale telle qu'elle est en vigueur.

Point 16 (15 initial)

Ce point modifie l'alinéa 1er de l'article 147 de la loi communale précitée 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“.

Dans son avis du 3 avril 2015, le Conseil d'Etat 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'Etat 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“.

Il convient de noter que l'article 147 existe depuis l'adoption de la loi communale en 1988, de sorte que l'opposition formelle paraît étonnante. La commission ne voit cependant pas d'inconvénient à suivre le Conseil d'Etat pour modifier l'article 147 tel que celui-ci le propose, d'autant plus que le service en question sera réorganisé dans le sens d'une consultation des communes, d'après les explications qu'elle a reçues du Ministre de l'Intérieur.

Cette modification a notamment rendu nécessaire l'insertion au projet de loi d'un nouvel article XIV supprimant les articles 1er et 2 de la loi modifiée du 13 mars 2006 portant fixation du cadre du personnel du service de contrôle de la comptabilité des communes et modifiant la loi du 16 août 1966 portant: a) modification de la loi modifiée 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.

*Article II (article IV initial)**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“.

Dans son avis du 3 avril 2015, le Conseil d'Etat 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'Etat 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“.

L'article 312 du Code pénal dispose que: „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.“

En vertu de l'article 11 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;
- [...].“

Tout en comprenant les réflexions du Conseil d'Etat, la commission ne le suit pas, mais préfère se limiter pour l'instant à la suppression des termes „commissaire de district“, en précisant que la compétence dans cette matière relève par ailleurs de la Commission juridique de la Chambre des Députés et du ministre de la Justice.

Articles III, VIII et XVII

Comme le Conseil d'Etat signale dans son avis du 3 avril 2015 que le projet de loi déposé omet de modifier la loi du 28 décembre 1883 concernant les associations syndicales pour l'exécution de travaux de drainage, d'irrigation, etc., la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux et la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale, de nouveaux articles III, VIII et XVII sont insérés.

En ce qui concerne l'omission de la loi modifiée du 29 juillet 1912 concernant la police sanitaire de bétail et l'amélioration des chevaux, des bêtes à cornes et des porcs, la commission souligne qu'il s'agit d'une matière relevant de la compétence de la commission parlementaire en charge de l'agriculture et du ministre ayant l'agriculture dans ses attributions.

Article IV (article IX initial)

Dans son avis du 3 avril 2015, le Conseil d'Etat fait remarquer que l'intitulé de la loi du 4 mars 1896 comporte une virgule derrière la date.

La commission reprend également l'orthographe originale de l'intitulé en écrivant „zône“.

Article V (article VII initial)

Sans observation.

Article VI (article X initial)

Point 1

Dans son avis du 3 avril 2015, le Conseil d'Etat constate que les permis de pêche sont délivrés par les commissaires de district et les bourgmestres, conformément à l'article 5, paragraphe 1er de la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures. 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'Etat 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“.

La commission se rallie aux auteurs du texte, lesquels ont expliqué que le Département de l'environnement du ministère du Développement durable et des Infrastructures considère cette idée comme

compréhensible du point de vue administratif, mais que 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, la répartition des compétences telle que prévue par la loi précitée du 28 juin 1976 et le projet de loi est maintenue.

Point 2

La commission suit le Conseil d'Etat qui demande dans son avis du 3 avril 2015 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, elle ne fait pas droit au souhait du Département de l'environnement du ministère du Développement durable et des Infrastructures 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).

Article VII (article VIII initial)

Sans observation.

Article IX (article XIII initial)

Sans observation.

Article X (article V initial)

Sans observation.

Article XI (article III initial)

Point 3

Ce point adapte l'article 9, alinéa 1er de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, 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 était libellé comme suit:

„A l'article 9, l'alinéa 1er 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.“.

Dans son avis du 3 avril 2015, le Conseil d'Etat suggère, „dans la logique rédactionnelle adoptée par ailleurs“, le libellé suivant: „3) A l'article 9, alinéa 1er les termes „au commissaire de district“ sont remplacés par „au ministre de l'Intérieur“.

La commission a cependant préféré amender le texte comme suit:

„A l'article 9, l'alinéa 1er 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; ces derniers qui le mettent immédiatement à la disposition des conseillers communaux à la maison communale.“.

Elle estime nécessaire de préciser que ce sont les bourgmestres qui mettent le procès-verbal à la disposition des conseillers communaux. Cette précision a pour but d'apporter plus de clarté au texte qui pourrait donner lieu à une insécurité juridique.

Point 7

La commission ne comprend pas la remarque du Conseil d'Etat 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.“

Article XII (article II initial)

Sans observation.

Article XIII (article XIV initial)

Sans observation.

Article XIV

Sans observation.

Article XV (article VI initial)

Tel qu'il est expliqué au commentaire de l'article du projet de loi initial, 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“.

Dans son avis du 3 avril 2015, le Conseil d'Etat 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 initial. 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 initial 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'Etat 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'Etat „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'Etat, se tenir d'emblée aux nouvelles exigences légales dans l'hypothèse où elles institueront une commission des loyers avant la prochaine échéance électorale.“

La commission note que la proposition de texte du Conseil d'Etat 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.

Par conséquent, la commission remplace l'article VI initial (devenant le nouvel article XV) par l'article XXI initial et en supprime la phrase introductive relative à la période transitoire. Par ailleurs, le remplacement des termes „ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions“ par „ministre ayant le Logement dans ses attributions“ s'est imposé, la compétence en cette matière relevant de ce dernier. Le commissaire de district est par conséquent remplacé par un fonctionnaire du ministère du Logement qui assure la présidence, le secrétariat et l'archivage des commissions des loyers régionales existantes.

Comme il s'avère notamment que les commissions des loyers communales sont rarement saisies pour divers motifs, spécialement dans les communes de petite taille, la commission parlementaire réfléchit sur l'idée d'une commission nationale des loyers remplaçant les commissions communales,

en soulignant l'importance qu'un délégué de la commune concernée y soit associé. 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 chaque commune, les députés sont d'avis qu'une commission nationale des loyers présenterait son utilité en particulier en raison de l'unicité de procédure, sachant que les décisions varient souvent considérablement d'une commission communale à l'autre. Aussi la commission parlementaire a-t-elle appris que des réflexions sont menées au ministère du Logement sur une extension des compétences des commissions des loyers, ainsi que sur la création auprès de ce ministère d'une commission nationale des loyers, laquelle aura une mission de conseil des commissions des loyers communales.

Le Ministre de l'Intérieur ne s'oppose d'ailleurs pas à une commission nationale des loyers, idée lancée par le SYVICOL dans son avis du 8 décembre 2014¹. 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 XVI (article XII initial)

Sans observation.

Article XVIII (article XI initial)

Sans observation.

Article XIX (article XV initial)

Sans observation.

Articles XX à XXIII (articles XVI à XIX initiaux)

Suite à l'adoption du projet de loi 6459 devenu la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, laquelle entrera en vigueur le 1er octobre 2015, et qui abroge la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat, le nouvel article XX est inséré dans le projet de loi en remplacement de l'article XVI initial pour apporter à la loi précitée du 25 mars 2015 les modifications qui découlent de la suppression de la fonction de commissaire de district.

La commission a été informée 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'Etat qui entrera en vigueur le 1er 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'Etat. Pour éviter de faire subir un préjudice aux personnes concernées, le présent projet de loi entrera en vigueur le 3 octobre 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.

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'Etat, 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 XXII 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 initial, le Conseil d'Etat „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 attentes de carrière des fonctionnaires concernés soient fonction des hasards de calendrier

¹ Doc. parl. 6711¹, commentaire de l'article VI

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“.

La commission ne suit pas le Conseil d'Etat, dont la proposition équivaldrait à conférer par la loi à des fonctionnaires le grade de premier conseiller de gouvernement. Une telle proposition devrait d'ailleurs se heurter à une opposition formelle de la part du Conseil d'Etat pour violation de l'article 76, alinéa 1er de la Constitution, en vertu duquel: „Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement [...]“.

L'article XVII initial, devenu l'article XXI, a été complété par une référence au service de contrôle de la comptabilité des communes suite à l'opposition du Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 1er, point 15 (cf. supra).

La commission précise que des changements seront à effectuer ultérieurement dans le cadre de la réforme de la loi communale et de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes. En effet, l'autonomie du service de contrôle de la comptabilité des communes n'est pas renforcée, mais le statu quo est maintenu. L'article 147, alinéa 1er 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.“. 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 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.“.

Article XXIV (article XX initial)

Sans observation.

Article XXV (article XXII initial)

Sans observation.

Article XXVI (article XXIII initial)

Sans observation.

*

Compte tenu des observations qui précèdent, la Commission des Affaires intérieures propose à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur suivante:

*

PROJET DE LOI**portant abolition des districts, modifiant**

1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;
2. le Code pénal;
3. la loi du 28 décembre 1883 concernant les associations syndicales pour l'exécution de travaux de drainage, d'irrigation, etc.;
4. la loi du 4 mars 1896, concernant l'expropriation par zone pour cause d'utilité publique;
5. la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques;
6. la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures;
7. la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe;
8. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux;
9. la loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels;
10. la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police;
11. la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes;
12. la loi électorale modifiée du 18 février 2003;
13. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;
14. la loi modifiée du 13 mars 2006 portant fixation du cadre du personnel du service de contrôle de la comptabilité des communes et modifiant la loi du 16 août 1966 portant:
a) modification de la loi modifiée 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;
15. la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil;
16. la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau;
17. la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale;
18. la loi du 25 mai 2011 relative à la chasse;
19. la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques;
20. la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat

et abrogeant

- 1. la loi modifiée du 12 mai 1905 concernant les mesures à prendre contre l'invasion et la propagation du phylloxéra;**
- 2. la loi du 15 juillet 1969 portant réorganisation des commissariats de district**

Art. 1er. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifiée comme suit:

- 1) L'article 1er, alinéa 1er est remplacé par le texte suivant:
„Le Grand-Duché de Luxembourg est divisé en communes.“
- 2) A l'article 8, les termes „ou du commissaire de district“ sont supprimés.
- 3) A l'article 11*bis*, alinéa 1er, à la première et à la quatrième phrase, les termes „par l'intermédiaire du commissaire de district“ sont supprimés.
- 4) A l'article 24, alinéa 2, le terme „délégué“ est remplacé par le terme „désigné“. Les termes „ou par le commissaire de district“ sont supprimés.
- 5) A l'article 31, alinéa 3, les termes „par l'intermédiaire du commissaire de district“ sont supprimés.
- 6) A l'article 45, la deuxième phrase est remplacée par le texte suivant: „Une copie de la lettre de démission est adressée en même temps au ministre de l'Intérieur.“
- 7) A l'article 58, alinéa 1er, les termes „et au commissaire de district“ sont supprimés. Aux alinéas 4 et 5, les termes „le commissaire de district“ sont remplacés par „le fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur conformément à l'article 110“.
L'alinéa 6 du même article est remplacé par le texte suivant:
„L'exécution des règlements et ordonnances prévus à l'alinéa 1er du présent article peut être suspendue par le ministre de l'Intérieur.“
- 8) A l'article 67, les termes „du commissaire de district“ sont remplacés par „du ministre de l'Intérieur“.
- 9) A l'article 68, alinéa 1er, les termes „le commissaire de district“ sont remplacés par „le ministre de l'Intérieur“. L'alinéa 2 est supprimé.
- 10) A l'article 82, alinéa 5, les termes „et au commissaire de district“ sont supprimés.
- 11) L'article 88 est modifié comme suit:
A l'alinéa 2, les termes „du commissaire de district“ sont remplacés par „d'un fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur“.
L'alinéa 4 est supprimé.
L'alinéa 6 qui devient l'alinéa 5 est rédigé comme suit:
„Le secrétaire en commun prête serment entre les mains du fonctionnaire désigné aux termes de l'alinéa 2.“
- 12) A l'article 108, alinéa 1er, les termes „ou le commissaire de district“ sont supprimés.
- 13) a. Le chapitre 5 du titre III intitulé „Des commissaires de district“ est remplacé par le texte suivant:

„Chapitre 5. De la surveillance du fonctionnement des communes

Art. 109. Le ministre de l'Intérieur détient les attributions de surveillance générale suivantes:

Les communes et leur personnel sont placés sous sa surveillance immédiate. Il veille à ce qu'ils remplissent les devoirs qui leur sont imposés par des lois, règlements et instructions.

Il assiste aux délibérations des autorités locales, lorsqu'il le juge utile. Il peut se faire remplacer par un fonctionnaire désigné à ces fins.

Il surveille l'administration régulière des biens et revenus des communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Il provoque, au besoin, auprès des communes, les règlements de police et toutes autres mesures qu'il estime utiles ou nécessaires.

Art. 110. Le ministre de l'Intérieur veille à ce que les autorités communales assument dans le cadre de leurs compétences légales le maintien de la sûreté, de la tranquillité et de la salubrité publiques.

Lorsqu'il estime qu'il y a carence des autorités communales ou qu'il y a péril en la demeure dans les cas prévus à l'alinéa 1er de l'article 58, il désigne un fonctionnaire chargé de prendre immédiatement les mesures de police nécessaires et de requérir, en cas de besoin, l'intervention de la force publique. La réquisition doit être faite par écrit. Les commandants sont tenus d'y obtempérer.

- b. L'article 97 est modifié comme suit: à l'alinéa 3, les termes „l'administration communale“ sont remplacés par „la commune“; au dernier alinéa, les termes „des administrations communales intéressées“ sont remplacés par „des communes intéressées“.
- L'article 99 est modifié comme suit: à l'alinéa 3, les termes „l'administration communale“ sont remplacés par „la commune“; au dernier alinéa, les termes „des administrations communales intéressées“ sont remplacés par „des communes intéressées“.
- 14) L'article 123 est rédigé comme suit:
„Le budget voté est soumis sans retard par le collège des bourgmestre et échevins au ministre de l'Intérieur.“
- 15) A l'article 143, paragraphe 2, première phrase, les termes „et au service de contrôle de la comptabilité des communes“ sont supprimés.
- 16) L'article 147 est remplacé par le texte suivant:
„**Art. 147.** Le ministre de l'Intérieur contrôle les budgets, les comptes, la comptabilité et les caisses des communes. Ce contrôle comprend des contrôles de la comptabilité des communes en cours d'exercice qui ont pour objet de vérifier de manière périodique et approfondie les caisses et les comptabilités des communes.“
- 17) Il est ajouté un article 148*bis* rédigé comme suit:
„Le ministre de l'Intérieur rend exécutoires les rôles des impositions communales dont le montant est porté aux budgets, ainsi que les contraintes pour recouvrement d'impositions communales et reliquats de comptes arrêtés.“
- 18) A la première phrase de l'article 151, l'abréviation „art.“ est remplacée par „article“.
La deuxième phrase du même article est rédigée comme suit:
„Ce relevé qui indique les montants dus par chaque débiteur est rendu exécutoire par le ministre de l'Intérieur.“
- 19) A l'article 161, alinéa 1er, les termes „au service de contrôle de la comptabilité des communes“ sont remplacés par „au ministre de l'Intérieur“.
- 20) A l'article 163, première phrase, les termes „le service de contrôle de la comptabilité des communes“ sont remplacés par „le ministre de l'Intérieur“.
- 21) A l'article 165, les termes „ou le commissaire de district“ sont supprimés.

Art. II. Le Code pénal est modifié comme suit:

- 1) A l'article 239, les termes „commissaire de district“, sont supprimés.
- 2) A l'article 312, les termes „ou commissaire de district“ sont supprimés.

Art. III. A l'article 30 de la loi du 28 décembre 1883 concernant les associations syndicales pour l'exécution de travaux de drainage, d'irrigation, etc., l'alinéa 5 est supprimé.

Art. IV. A l'article 2 de la loi du 4 mars 1896, concernant l'expropriation par zone pour cause d'utilité publique, les termes „le commissaire du district où les propriétés à exproprier sont situées“ sont remplacés par „un fonctionnaire désigné à ces fins par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions“.

Art. V. La lettre a) de l'article 6 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques est remplacée par le texte suivant:

- „a) Les officiers de police judiciaire, les membres de la police grand-ducale ainsi que les agents de la carrière du cantonnier de l'Administration des ponts et chaussées spécialement habilités à cet

effet par le directeur de cette administration sont chargés d'assurer l'exécution des dispositions légales et réglementaires et de dresser procès-verbal des infractions à ces dispositions."

Art. VI. La loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures est modifiée comme suit:

- 1) A l'article 5, paragraphe (1), les termes „Les commissaires de district ou les bourgmestres par eux délégués“ sont remplacés par „Le ministre ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions et les bourgmestres par lui délégués“.
- 2) A l'article 27, paragraphe 3, les termes „sous le contrôle du commissaire de district compétent“ sont remplacés par „sous le contrôle du directeur de l'Administration de la gestion de l'eau“.
- 3) A l'article 28 le paragraphe (3) est rédigé comme suit:
„(3) L'assemblée générale est convoquée par le collège des syndics.“
- 4) A l'article 30, paragraphe (3), les termes „au commissaire de district compétent“ sont remplacés par „au directeur de l'Administration de la gestion de l'eau“.
- 5) A l'article 33, paragraphe (2), les termes „le commissaire de district“ sont remplacés par „le directeur de l'Administration de la gestion de l'eau“.
- 6) A l'article 42, paragraphe (3), l'alinéa 2 prend la teneur suivante:

„Par dérogation à la disposition qui précède, le collège des syndics est chargé du contrôle et de l'approbation du rôle de répartition et du compte définitif qui seront établis par le secrétaire-trésorier et publiés d'après le mode prévu à l'article 10 de la loi du 15 novembre 1854 sur la composition des conseils communaux. Cette publication qui dure quinze jours se fait, au plus tard, pour le rôle, le 15 octobre de chaque année d'exercice et pour le compte, le 31 août suivant. Elle est portée immédiatement à la connaissance du directeur de l'Administration de la gestion de l'eau. Celui-ci peut, en cas d'inaction du collège des syndics ou du secrétaire-trésorier, et après deux avertissements consécutifs constatés par la correspondance, charger un commissaire spécial de se transporter sur les lieux, aux frais personnels des syndics et du secrétaire-trésorier en retard de satisfaire aux avertissements, à l'effet de recueillir les renseignements et observations demandés ou de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et règlements ou par les dispositions de l'Administration de la Gestion de l'eau. Dans le mois de la publication chaque intéressé a le droit d'attaquer le rôle ou le compte par simple lettre à adresser à l'Administration de la Gestion de l'eau qui statue sur la réclamation. A défaut de réclamation dans le mois, le rôle ou le compte est définitivement arrêté par le collège des syndics.“

Art. VII. L'article 2, alinéa 1er de la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe, prend la teneur suivante:

„Le droit de requérir appartient aux membres du Gouvernement dans le cadre de leurs compétences respectives et aux conseillers de Gouvernement désignés à ces fins par le membre du Gouvernement compétent ainsi qu'aux personnes désignées à ces fins par le Gouvernement en conseil.“

Art. VIII. L'article 45 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux est modifié comme suit:

- 1) Au paragraphe 1er, la première phrase est rédigée comme suit: „Il est institué auprès du ministre de l'Intérieur une commission centrale composée de trois délégués du ministre de l'Intérieur, de quatre délégués des administrations communales et de sept délégués des fonctionnaires communaux.“.
- 2) Au paragraphe 2, les termes „et le délégué des commissariats de district,“ sont supprimés.
- 3) L'alinéa 2 du paragraphe 5 est supprimé.

Art. IX. L'article 10 de la loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels est modifié comme suit:

„**Art. 10.** Le ministre ordonne, aux fins d'enquête publique, le dépôt du projet de parc naturel et le projet de règlement grand-ducal y afférent pendant trente jours à la maison communale des communes concernées où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt du dossier est publié par voie d'affiches apposées dans les communes de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces.“

Le ministre et les conseils communaux concernés doivent tenir au moins une réunion d'information de la population dans les trente jours qui suivent le dépôt public du dossier. Cette réunion peut être tenue conjointement avec les autres communes concernées et le ministre.

Dans le délai de publication de trente jours, les objections contre le projet relatif à la création de parc naturel doivent être adressées par écrit aux collègues des bourgmestres et échevins qui en donnent connaissance aux conseils communaux pour avis. Le dossier, avec les objections et les avis des conseils communaux, est transmis au ministre dans le mois de l'expiration du délai de publication.

Art. X. La loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police est modifiée comme suit:

1) L'article 63, alinéa 2, prend la teneur suivante:

„Les relations de service sont régulièrement entretenues avec les bourgmestres par les directeurs des circonscriptions régionales et par les commandants de commissariat de proximité.“

2) A l'article 70, les termes „la Police informe le ministre, le ou les bourgmestres des communes concernées ainsi que le commissaire de district“ sont remplacés par „la Police informe le ministre, le ministre de l'Intérieur, ainsi que le ou les bourgmestres de la ou des communes concernées“.

Art. XI. La loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes est modifiée comme suit:

1) A l'article 1er, alinéa 1er, les termes „par le commissaire de district“ sont supprimés.

2) A l'article 7, alinéa 3, première phrase, les termes „le commissaire de district du siège du syndicat“ sont remplacés par „le ministre de l'Intérieur“.

Au même alinéa 3, la deuxième phrase est remplacée par le texte suivant: „La réunion jointe est présidée par un fonctionnaire désigné à ces fins par le ministre de l'Intérieur“.

Aux alinéas 8 et 9 de l'article 7, les termes „ou du commissaire de district“ sont supprimés.

3) A l'article 9, l'alinéa 1er 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; ces derniers le mettent immédiatement à la disposition des conseillers communaux à la maison communale.“

4) A l'article 11, alinéa 2, les termes „et aux commissaires de district ou aux fonctionnaires délégués par eux“ sont remplacés par „et aux fonctionnaires que celui-ci a chargés de prendre connaissance et copie des délibérations visées à l'alinéa 1er“.

L'alinéa 3 du même article est remplacé par le texte suivant:

„Le syndicat doit fournir aux fonctionnaires dont question à l'alinéa 2 tous les renseignements qu'il possède et dont ceux-ci ont besoin pour remplir leur mission“.

5) A l'article 14, alinéa 1er, les termes „ou du commissaire de district“ sont supprimés.

A l'alinéa 2 du même article, la quatrième phrase est remplacée par la phrase suivante: „Une copie de la convocation est adressée dans le même délai au ministre de l'Intérieur.“

6) A l'article 16, l'alinéa 4, les termes „réunis sous la présidence du commissaire de district“ sont remplacés par „réunis sous la présidence du fonctionnaire que le ministre de l'Intérieur a désigné à ces fins“.

L'alinéa 6 du même article est supprimé.

A l'alinéa 8, les termes „entre les mains du commissaire de district qui a présidé l'assemblée des communes“ sont remplacés par „entre les mains du fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur en vue de présider l'assemblée.“

7) L'alinéa 2 de l'article 18 est supprimé.

8) L'article 19 prend la teneur suivante:

„Le ministre de l'Intérieur a entrée au comité et au bureau. Il est toujours entendu quand il le demande. Il peut en charger un fonctionnaire qu'il a désigné à ces fins.“

Art. XII. La loi électorale modifiée du 18 février 2003 est modifiée comme suit:

1) A l'article 7, paragraphe 2, alinéa 3, les termes „par l'intermédiaire du commissaire de district territorialement compétent“ sont supprimés.

- 2) A l'article 20, alinéa 1er, les termes „commissaire de district territorialement compétent“ sont remplacés par „ministre de l'Intérieur“. L'alinéa 3 du même article est supprimé.
- 3) A l'article 30, alinéa 2, dernière phrase, les termes „commissaire de district“ sont remplacés par „ministre de l'Intérieur“.
- 4) A l'article 37, alinéa 2, dernière phrase, les termes „commissaire de district“ sont remplacés par „ministre de l'Intérieur“.
- 5) A l'article 55, alinéa 3, les termes „commissaire de district“ sont remplacés par „ministre de l'Intérieur“.
- 6) A l'article 94, alinéa 4, les termes „par le commissaire de district“ sont supprimés.
- 7) A l'article 189, alinéa 1er, deuxième phrase, les termes „par l'intermédiaire du commissaire de district“ sont supprimés.
- 8) A l'article 206, alinéa 2, les termes „commissaire de district“ sont remplacés par „ministre de l'Intérieur“.
- 9) A l'article 224, alinéa 2, les termes „au commissaire de district qui transmet le tout au ministre de l'Intérieur avec ses observations éventuelles“ sont remplacés par „au ministre de l'Intérieur“.
- 10) A l'article 236, alinéas 2 et 3, les termes „commissaire de district“ sont remplacés par „ministre de l'Intérieur“.
- 11) A l'article 260, alinéa 2, les termes „au commissaire de district, qui transmet le tout au ministre de l'Intérieur avec ses observations éventuelles“ sont remplacés par „au ministre de l'Intérieur“.
- 12) A l'article 276, alinéa 2, les termes „ou le commissaire de district“ sont supprimés.

Art. XIII. L'article 42 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles est modifié comme suit:

„**Art. 42.** Le ministre ordonne, aux fins d'enquête publique, le dépôt pendant trente jours du dossier à la maison communale, où le public peut en prendre connaissance. Le dépôt est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces.

Endéans ce délai, les objections contre le projet de classement doivent être adressées au collège des bourgmestre et échevins qui en donne connaissance au conseil communal pour avis. Le dossier est transmis au ministre, avec les réclamations et l'avis du conseil communal, dans le mois de l'expiration du délai de publication.“

Art. XIV. Les articles 1er et 2 de la loi modifiée du 13 mars 2006 portant fixation du cadre du personnel du service de contrôle de la comptabilité des communes et modifiant la loi du 16 août 1966 portant: a) modification de la loi modifiée 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 sont supprimés.

Art. XV. La loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil est modifié comme suit:

- 1) A l'article 7, paragraphe (3), l'alinéa 3 prend la teneur suivante:

„Pour les communes de moins de 6.000 habitants, les membres effectifs et suppléants des commissions sont désignés, sous l'approbation du ministre ayant le Logement dans ses attributions, sur base d'une liste de candidats proposés en réunion jointe par les conseils communaux concernés qui sont convoqués par le ministre de l'Intérieur et qui se réunissent dans les formes prévues par les articles 18, 19, 32, 33 et 34 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. La réunion jointe est présidée par un fonctionnaire désigné à cette fin par le ministre ayant le Logement dans ses attributions. Si la réunion jointe des communes concernées a été convoquée deux fois sans s'être trouvée en nombre requis, elle peut, après une nouvelle et dernière convocation, quel que soit le nombre des communes présentes, prendre une résolution sur l'objet mis pour la troisième fois à l'ordre du jour. Chaque commission est présidée par un fonctionnaire désigné à cette fin par le ministre ayant le Logement dans ses attributions. L'un des assesseurs est choisi parmi les bailleurs et l'autre parmi les locataires domiciliés dans la zone de compétence territoriale de la commission. Il en est de même de leurs suppléants respectifs.“

2) A l'article 7, paragraphe (5), l'alinéa 3 prend la teneur suivante:

„Pour chaque autre commission le ministre ayant le Logement dans ses attributions désigne le président parmi les fonctionnaires qu'il a sous ses ordres.“

Art. XVI. La loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau est modifiée comme suit:

1) A l'article 44, le paragraphe (4) est rédigé comme suit:

„(4) L'exploitant du point de prélèvement dont la demande de création d'une zone de protection a été acceptée par le ministre, prépare un projet de création de zones de protection sur base d'un dossier de délimitation établi suivant les instructions de l'Administration de la gestion de l'eau. Le dossier est soumis au ministre qui, aux fins d'enquête publique, en ordonne le dépôt pendant trente jours à la maison communale. Le dépôt du dossier est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces.“

2) A l'article 44, le paragraphe (5) est rédigé comme suit:

„(5) Dans le délai prévu à l'alinéa qui précède, les objections contre le projet doivent être adressées au collège des bourgmestre et échevins qui en donne connaissance au conseil communal pour avis. Le dossier est transmis avec les réclamations et l'avis du conseil communal au ministre dans le mois de l'expiration du délai de publication.“

Art. XVII. L'alinéa 1er de l'article 3 de la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale est rédigé comme suit:

„Le ministre de l'Intérieur contrôle les budgets, les comptes, la comptabilité et les caisses de l'office.“

Art. XVIII. La loi du 25 mai 2011 relative à la chasse est modifiée comme suit:

1) A l'article 27, alinéa 1er, les termes „sous le contrôle du commissaire de district compétent“ sont remplacés par „sous le contrôle du directeur de l'Administration de la nature et des forêts“.

2) A l'article 43, alinéa 5, dernière phrase, les termes „du commissaire de district“ sont remplacés par „du directeur de l'Administration de la nature et des forêts“.

Art. XIX. A l'article 19, alinéa 1er, de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques les termes „par l'intermédiaire du commissaire de district territorialement compétent“ sont supprimés.

Art. XX. La loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat est modifiée comme suit:

1) A l'article 12, sous le point (1), à l'énumération du classement des fonctions du sous-groupe à attributions particulières y mentionné sous d), sont supprimés les termes „9° La fonction de commissaire de district est classée au grade 17.“, la numérotation des fonctions figurant sous les points 10° et suivants étant modifiée en conséquence.

2) A l'article 43, paragraphe 1., sous d), sont supprimés les termes „15° de la fonction de commissaire de district“, la numérotation des fonctions figurant sous les points 16° et suivants étant modifiée en conséquence.

3) A l'annexe A: Classification des fonctions, dans la rubrique regroupant les fonctions classées au grade 17 du sous-groupe à attributions particulières du groupe de traitement A1, sont supprimés les termes „commissaire de district“.

Art. XXI. 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.

Art. XXII. Les commissaires de district sont intégrés dans la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, sous-groupe administratif avec classement au grade 16. Ils continuent toutefois à bénéficier en ce qui concerne la fixation de leur traitement des dispositions de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat qui

leur sont applicables à la veille de l'entrée en vigueur de la présente loi. La loi modifiée 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'Etat reste sans effet en relation avec l'application du présent article.

Art. XXIII. Les fonctionnaires des commissariats de district et du service de contrôle de la comptabilité des communes, qui avaient avant l'entrée en vigueur de la présente loi une expectative de carrière plus avantageuse pour l'accès aux différentes fonctions de leur carrière, conservent leurs anciennes possibilités d'avancement, ceci sans préjudice de l'article 41 de la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Art. XXIV. Sont abrogées:

1. La loi modifiée du 12 mai 1905 concernant les mesures à prendre contre l'invasion et la propagation du phylloxéra;
2. La loi du 15 juillet 1969 portant réorganisation des commissariats de district.

Art. XXV. La référence à la présente loi se fait sous une forme abrégée en recourant à l'intitulé suivant: „loi du ... portant abolition des districts“.

Art. XXVI. La présente loi entre en vigueur le 3 octobre 2015.

Luxembourg, le 2 juillet 2015

Le Président-Rapporteur,
Claude HAAGEN

