



Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 23 octobre 2014

Ordre du jour :

1. 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
- Présentation du projet de loi
2. 6712 Projet de loi portant fusion des communes d'Eschweiler et de Wiltz
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

3. 6605 Proposition de loi relative au changement du nom de la commune de Erpeldange en celui de Erpeldange-sur-Sûre

- Présentation de la proposition de loi
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat

*

Présents : M. Frank Arndt, M. Yves Cruchten, M. Emile Eicher, M. Gast Gibéryen, M. Gusty Graas (en rempl. de Mme Simone Beissel), M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Aly Kaes, M. Marc Lies, M. Edy Mertens (en rempl. de M. Guy Arendt), M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini

M. Justin Turpel, observateur

M. Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur

M. Serge Sandt, M. Paul Schroeder, du Ministère de l'Intérieur

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. André Bauler, auteur de la proposition de loi 6605

*

Présidence : M. Claude Haagen, Président de la Commission

*

1. Projet de loi 6711

Suite à quelques mots d'introduction du Président de la commission, Monsieur le Ministre se réfère au programme gouvernemental de 2013 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. ». La seule loi qui traite de façon concrète les commissariats de district est celle du 15 juillet 1969 portant réorganisation des secrétariats des commissariats de district. Certaines dispositions se trouvent dans d'autres lois, dont trois relèvent directement des attributions du Ministère de l'Intérieur, à savoir la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes. Les autres lois concernées par l'abolition des districts, relevant de plusieurs autres ministères, sont énumérées à l'intitulé du projet de loi sous rubrique. Dans ce contexte, Monsieur le Ministre exprime ses remerciements aux collaborateurs de son ministère.

Dans le but d'avancer, 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 sera modifiée en profondeur avec le SYVICOL¹ avec l'objectif d'élaborer un code communal ou du moins

¹ Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

une loi unique pour les communes et les syndicats communaux. Des travaux préliminaires sont déjà en cours.

Au sujet du personnel, Monsieur le Ministre a visité les trois commissariats de district. En fonction notamment de leur lieu de résidence, certaines des 26 personnes concernées souhaitent être affectées au Ministère de l'Intérieur, tandis que d'autres préfèrent rejoindre une autre administration. La proximité avec les communes sera préservée ; à cette fin, une commission juridique sera mise en place au sein du ministère pour conseiller juridiquement les communes en cas de besoin. Ce conseil juridique ne lie cependant ni le ministère, ni les communes ; il ne représente pas de garantie contre d'éventuelles réclamations ou recours de la part de citoyens contre les décisions communales.

Les questions suivantes se posent pour les députés :

- 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, est-ce qu'il compte changer cet état de choses (et réduire notamment le temps de réponse aux communes) en augmentant ses effectifs par le personnel des commissariats de district ? Il serait dès lors utile d'obtenir des précisions sur le nombre de personnes intégrant le ministère, leur affectation et l'organisation des tâches. Ces personnes occuperont-elles des postes vacants ou sera-t-il procédé à la création de postes nouveaux ?

Monsieur le Ministre fait savoir que le transfert des commissariats de district au ministère présuppose une réorganisation de celui-ci. L'ambition 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. Désormais, deux postes seront délégués au Ministère de l'Environnement, à savoir ceux concernant les permis de pêche et les permis de chasse. Un certain nombre de postes seront repris tels quels, d'autres pourront être supprimés. Tout le personnel des commissariats de district ne devra pas nécessairement être transféré au Ministère de l'Intérieur. Il importe de tenir compte des compétences personnelles des concernés et d'employer leur savoir-faire en fonction des besoins. 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.

- N'est-il pas prévu de maintenir un guichet unique pour les communes dans les régions pour remplir principalement la fonction de conseil juridique décrite ci-dessus ? L'avantage de la proximité que présentent les commissariats de district risque autrement de disparaître.

Monsieur le Ministre explique 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 n'est dès lors pas seulement réalisée à distance, mais également en se déplaçant dans les communes. Ainsi, la commission d'aménagement fonctionne désormais différemment, ses membres prenant connaissance dès le début des besoins des communes afin d'en tenir compte dans la rédaction des avis.

- Certaines tâches, telle la délivrance d'un permis de pêche, ne pourraient-elles pas être transférées aux communes dans le but de faciliter la démarche à faire par les citoyens ?

Monsieur le Ministre répond par la négative, mais précise que des réflexions sont menées par l'Administration de la nature et des forêts 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 est à reconsidérer au sens que les nouveaux moyens de communication dont ils disposent sont à mettre en œuvre pour relier les deux niveaux. De cette façon, nombre de procédures pourraient se faire par voie électronique dans la mesure où la signature électronique peut être utilisée. Cette mise en œuvre présuppose un système protégé contre le piratage et la création d'une base légale.

- Un député souhaiterait que le ministère, en collaboration avec le SYVICOL, prenne l'initiative pour la mise en place d'un projet de data flow management, s'appliquant de la création d'un document jusqu'à son archivage. Compte tenu du rendement d'un tel système, l'orateur n'y voit pas d'entrave à l'autonomie communale. La commission en sera informée le moment venu.

Monsieur le Ministre réplique qu'en premier lieu, une base légale doit être créée. Ensuite, une série d'offres est faite aux communes que celles-ci accepteront ou non. L'approche est clairement celle que le ministère n'entend rien imposer aux communes. Avant de faire des propositions aux communes, le ministère doit cependant se doter lui-même d'une gestion électronique des données. A cette fin, les besoins de chaque service doivent être déterminés, de même qu'il convient de vérifier quels moyens déjà actuellement disponibles conviennent, le cas échéant, à la satisfaction de ces besoins. Les travaux afférents ont déjà été entamés.

Un autre député fait remarquer qu'un des dossiers traités par la Commission de l'Economie est celui de l'archivage électronique, en excluant expressément à ce stade l'Etat et les communes du débat. Le SIGI² est de facto déjà prêt, puisqu'il dispose d'un système à cette fin, mais il attend la création de la base légale nécessaire.

- En ce qui concerne la place disponible au ministère pour le personnel venant des commissariats de district, les locaux actuellement occupés par les membres de la police installés au ministère seront prochainement disponibles suite au déménagement de ceux-ci (la police relevant maintenant du Ministère de la Sécurité intérieure).

- Un député voit un problème juridique au niveau de l'article 1^{er}, point 13) du projet de loi, modifiant le chapitre 5 du titre III de la loi communale modifiée. Les articles 113 et 114 de cette loi concernent les attributions des commissaires de district.

Se pose la question de savoir si les nouvelles dispositions (nouveaux articles 109 et 110) sont conformes avec, notamment, l'article 4 de la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985. Cet article dispose dans son point 4. que : « Les compétences confiées aux collectivités locales doivent être normalement pleines et entières. Elles ne peuvent être mises en cause ou limitées par une autre autorité, centrale ou régionale, que dans le cadre de la loi. ». L'article 114 de la loi communale modifiée, telle qu'elle est en vigueur, désigne précisément les commissaires de district comme une telle autorité et énumère leurs attributions. Le nouvel article 110 prévoit dans son alinéa 2 que : « Au cas où il (*le ministre de l'Intérieur*) estime qu'il y a carence de l'organe communal compétent, de même qu'en cas d'événements extraordinaires lorsqu'il y a péril en la demeure, il désigne un fonctionnaire qui prend immédiatement les mesures de police nécessaires et qui peut requérir la Police grand-ducale et toute autre force publique dont les commandants sont tenus d'obtempérer à ces réquisitions. ».

Le problème qui se pose réside dans le fait que ce fonctionnaire est désigné au moyen d'un acte administratif pris par une autorité, à savoir le ministre de l'Intérieur, peu importe que la loi donne une base habilitante.

² Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique

Aussi l'article 8, 2. de la Charte européenne de l'autonomie locale dispose-t-il que : « Tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels. [...] ». En ce qui concerne en particulier le principe de proportionnalité, une limitation dans le cadre de celui-ci ne peut s'appliquer que si elle est expressément prévue par la loi.

Monsieur le Ministre réplique que si le problème tel qu'exposé se pose effectivement, la loi communale n'est déjà aujourd'hui pas conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale. En effet, l'article 108 de la loi communale permet la nomination d'un ou de plusieurs commissaires spéciaux. L'alinéa 1^{er} de cet article est libellé comme suit : « Après deux avertissements consécutifs envoyés sous pli recommandé à la poste avec accusé de réception, le ministre de l'Intérieur ou le commissaire de district peut charger un ou plusieurs commissaires spéciaux de se rendre sur les lieux aux frais personnels des autorités communales en retard de satisfaire aux avertissements, à l'effet de recueillir les renseignements et observations demandés et de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et règlements généraux ou par les décisions du ministre de l'Intérieur. ». Monsieur le Ministre propose d'attendre l'avis du Conseil d'Etat.

2. Projet de loi 6712

La commission désigne son président comme rapporteur.

Monsieur le Président-Rapporteur procède à une présentation succincte du projet de loi en faisant savoir que les discussions entre les conseils communaux d'Eschweiler et de Wiltz remontent à la fin de l'année 2013. Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi que « les autorités communales ont sollicité le conseil de la « cellule indépendante fusions communales » instituée auprès du ministre de l'Intérieur et le concours juridique du commissaire de district de Diekirch ». Par des délibérations concordantes du 18 décembre 2013, les deux conseils communaux ont chargé leurs collèges des bourgmestre et échevins de déclencher la procédure en vue de la fusion, celle-ci devant produire ses effets au 1^{er} janvier 2015. Le projet de fusion prévoit les dispositions transitoires nécessaires pour la constitution des organes de la nouvelle commune. En conformité avec la Charte européenne de l'autonomie locale, il a été soumis au référendum, organisé en date du 25 mai 2014 ; le résultat de ce référendum était positif dans les deux communes. Par conséquent, les deux conseils communaux « se sont prononcés à titre définitif en faveur de la fusion des deux collectivités locales par des délibérations concordantes en date du 4 juin 2014 ».

La nouvelle commune s'appellera « Commune de Wiltz », celle-ci en étant aussi son siège.

Le projet de loi renseigne sur les subventions étatiques allouées en raison de la fusion.

L'article 7(3) précise que : « Les taux en matière d'impôt foncier et d'impôt commercial communal s'élèvent d'office à partir de l'année d'imposition 2015, pour l'ensemble du territoire de la nouvelle commune, aux différents taux les moins élevés arrêtés dans une des communes fusionnées. ».

Jusqu'aux élections communales du 8 octobre 2017, le corps communal de la nouvelle commune comptera un bourgmestre, cinq échevins et dix-huit conseillers. Le nombre d'échevins sera ramené à trois et celui des conseillers à treize suite aux élections de 2017. Le droit commun s'appliquera à la suite des élections du 8 octobre 2023, c'est-à-dire que le nombre d'échevins et de conseillers sera « mis en concordance » avec celui prévu par la loi communale (articles 8(3) et 9(3) du projet de loi).

En vertu de l'article 11(3), les élections pouvant avoir lieu au cours de la période transitoire « se font au système de la majorité relative dans la circonscription électorale de l'ancienne commune d'Eschweiler et au scrutin de liste avec représentation proportionnelle dans la circonscription électorale de l'ancienne commune de Wiltz » conformément à la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Au sujet de l'avis du Conseil d'Etat du 21 octobre 2014, Monsieur le Président-Rapporteur propose d'adopter toutes les modifications textuelles et de suivre le Conseil d'Etat concernant l'article 14(3) du projet de loi. Ce texte est libellé comme suit : « (3) La secrétaire communale actuellement en fonctions dans la commune de Wiltz est maintenue dans ses fonctions dans la nouvelle commune sous condition de réussite à l'examen d'admission définitive de la fonction. A défaut il est pourvu au poste dans les conditions de droit commun. ». Le Conseil d'Etat rappelle que cette disposition est superfétatoire, puisqu'elle « ne fait que répéter ce que la loi règle déjà ». Il s'opposerait par ailleurs formellement à son maintien « car, en visant explicitement « la secrétaire communale », il [le libellé du paragraphe 3] comporte une mesure individuelle contraire à l'article 10*bis* de la Constitution³ ».

Un député, bourgmestre de la Ville de Wiltz, explique que le projet de loi de la fusion ne mentionne pas de projets que la nouvelle commune envisagerait de réaliser, puisque la priorité est accordée à la réduction des dettes.

Un autre membre de la commission rend attentif au fait que l'article 14(1) utilise encore la terminologie antérieure à celle de la législation introduisant un statut unique⁴. Par conséquent, la commission apporte l'amendement suivant à cette disposition :

« **Art. 14.** (1) Les fonctionnaires, employés communaux, ~~employés privés et ouvriers et salariés~~ des communes d'Eschweiler et de Wiltz sont repris par la nouvelle commune. ».

3. Proposition de loi 6605

La proposition de loi a pour objet de changer le nom de la commune de Erpeldange en celui de Erpeldange-sur-Sûre, ceci dans le but d'éviter à l'avenir la confusion avec les deux autres localités du même nom.

Dans ses considérations générales de son avis du 1^{er} juillet 2014, le Conseil d'Etat rend notamment attentif au fait qu'aucune procédure légale n'existe pour le changement du nom d'une localité et « que le changement de nom, n'étant opéré qu'au niveau de la commune « Erpeldange » et non de la localité du même nom, ne résoudra, *a priori*, pas les confusions précitées ». Il soulève aussi la question de l'opportunité de modifier l'article 3 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, cet article étant libellé comme suit : « Le changement de nom d'une commune ne peut se faire que par la loi, sur la demande du conseil communal. ».

En ce qui concerne le texte de l'article unique, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à faire.

Un rapporteur pour la proposition de loi sera désigné au cours d'une prochaine réunion, un député rappelant que le rapporteur doit être membre de la commission, conformément au Règlement de la Chambre des Députés⁵.

³ « **Art. 10bis.**

(1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.

(2) Ils sont admissibles à tous les emplois publics, civils et militaires; la loi détermine l'admissibilité des non-Luxembourgeois à ces emplois.»

⁴ Loi modifiée du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique

Luxembourg, le 7 novembre 2014

Le Secrétaire-administrateur,
Marianne Weycker

Le Président,
Claude Haagen

⁵ Article 22(3) du Règlement de la Chambre des Députés : « (3) Les commissions nomment, à la majorité absolue, un de leurs membres, en qualité de rapporteur, pour faire rapport à la Chambre. Si elles le jugent utile, elles peuvent nommer plus d'un rapporteur. »