



## Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

### Procès-verbal de la réunion du 16 janvier 2013

#### Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 9 janvier 2013 (matin)
2. 6111 Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet "City-Tunnel" soit du projet "tram léger"  
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers  
  
- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution  
  
- Continuation des travaux

\*

Présents : M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth remplaçant M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. Jacques-Yves Henckes, auteur de la proposition de loi 6111

M. Jeff Fettes, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusé : M. François Biltgen, ministre de la Justice

\*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

\*

**1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 9 janvier 2013 (matin)**

Le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé.

**2. 6111 Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet "City-Tunnel" soit du projet "tram léger"**

M. le Président-Rapporteur présente succinctement son projet de rapport, pour le détail duquel il est prié de se référer au document parlementaire 6111<sup>3</sup>.

Soumis au vote, le projet de rapport est adopté à la majorité des voix. Quant au temps de parole, la commission propose le modèle de base.

**3. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution**

Chapitre 11.- Des Communes (Chapitre 10.- Des communes, selon le Conseil d'Etat)

Le chapitre 11 devient le chapitre 10 selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission.

Articles 136 et 137 (Articles 111 à 118 selon le Conseil d'Etat)

Les articles 136 et 137 de la proposition de révision maintiennent largement les dispositions de la Constitution actuelle sur les communes. Dans sa prise de position du 15 juillet 2011, le Gouvernement entend s'y rallier.

L'article 136 renvoie à la loi pour régler la « *surveillance de la gestion communale* », terme que la Constitution a préféré à la notion de « *tutelle administrative des communes* », couramment utilisée par la loi communale du 13 décembre 1988. Le Conseil d'Etat propose de s'en tenir au libellé constitutionnel, tout en estimant qu'il y aurait avantage à y aligner la rédaction de la loi communale.

Le commentaire de l'article 136 de la proposition de révision renvoie expressément à l'autonomie communale telle qu'elle est déterminée dans la Charte européenne sur l'autonomie locale, signée le 15 octobre 1985 à Strasbourg et approuvée par la loi du 18 mars 1987. Celle-ci conçoit l'autonomie communale comme « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* », « *les compétences de base des collectivités locales étant fixées par la Constitution ou par la loi* ». Elle prévoit également la prérogative du législateur national d'attribuer aux collectivités locales des « *compétences à des fins spécifiques* ». Le Conseil d'Etat en conclut que le respect de l'autonomie communale dépend dès lors de l'attribution aux collectivités locales de l'ensemble des compétences nécessaires, voire utiles pour gérer leur patrimoine et leurs intérêts propres.

Le caractère primaire de ces compétences (« *Kernkompetenz* ») n'exclut par ailleurs pas la possibilité d'ajouter d'autres missions publiques exercées en commun avec les autorités étatiques ou pour leur compte. S'il appartient dès lors à la Constitution de définir les

attributions primaires des communes et qu'il est loisible au législateur d'élargir la sphère d'intervention des communes, il est pourtant nécessaire que la loi formelle qui fixe des obligations aux communes veille à laisser à celles-ci une liberté de moyens appropriée pour y parvenir et à pourvoir à leur capacité organisatrice et financière pour mener à bien les missions dont elle les a chargées. L'obligation de l'Etat de veiller à faire disposer les collectivités territoriales des moyens requis, lorsqu'il en étend les compétences, est formellement inscrite dans la Constitution française. Cette obligation se retrouve encore avec des portées différentes dans les constitutions suisse et espagnole.

Le Conseil d'Etat relève encore que ni la Constitution actuelle ni la proposition de révision ne mentionnent la faculté de l'Etat de déléguer aux communes des « *fonctions propres à l'Administration générale de l'Etat* ». Or, il faut toutefois se rendre à l'évidence que l'Etat ne s'est jamais privé de la possibilité d'associer les communes à l'exécution de missions *a priori* étatiques.

De l'avis du Conseil d'Etat, il faut maintenir en l'état les dispositions sur les compétences primaires des communes, comme constituant le reflet de leur autonomie. La Constitution actuelle attribue par ailleurs explicitement aux communes deux tâches qui relèvent *a priori* des compétences étatiques : la tenue de l'état civil, compétence exclusive des communes, et la participation de celles-ci à la mise en œuvre de l'enseignement, compétence partagée avec l'Etat.

Le paragraphe 2 de l'article 136 de la proposition de révision a trait à la désignation des membres du conseil communal. Le Conseil d'Etat estime que la portée du texte gagnerait en précision en l'alignant sur l'approche retenue pour l'article 62, paragraphes 2 et 3 de la proposition de révision (article 60, paragraphes 2 et 3 selon le Conseil d'Etat). La modification concernée aurait en outre avantage à être en phase avec l'article 3, paragraphe 2 de la Charte précitée. Le parallélisme que le Conseil d'Etat propose par ailleurs de respecter en relation avec les conditions et modalités des élections parlementaires, d'une part, et des élections communales, d'autre part, commande en outre d'adopter les dispositions légales en question à la majorité qualifiée.

Le Conseil d'Etat note que la rédaction des paragraphes 3 et 4 de l'article 136 de la proposition de révision, qui ont trait aux compétences fiscales et budgétaires des communes et qui prévoient de modifier les dispositions de la Constitution actuelle pour les rapprocher des règles prévues en la matière par la Charte précitée, se trouve allégée. Il souligne qu'en matière fiscale, il faut distinguer entre les impôts de l'Etat, au produit desquels les communes peuvent être associées, les impôts proprement communaux, que les communes peuvent décider de leur propre chef et prélever à leur compte, ainsi que les taxes rémunératoires, introduites pour faire assumer par les bénéficiaires d'un service communal déterminé l'entièreté de la charge financière que ce service génère. S'y ajoute la possibilité laissée aux communes de demander des redevances pour des services qu'elles offrent et qui sont librement acceptés par les bénéficiaires. Selon le Conseil d'Etat, l'évocation explicite de ces redevances dans le texte constitutionnel n'est pas nécessaire en l'absence de caractère fiscal de celles-ci. Tout en se déclarant d'accord avec l'approche prévue dans la proposition de révision, il propose d'en revoir la rédaction.

Quant au pouvoir réglementaire des communes, le Conseil d'Etat renvoie aux développements relatifs aux articles 54, 55, 97 et 123 de la proposition de révision (article 45 selon le Conseil d'Etat) où il a proposé un régime cohérent de l'exercice du pouvoir réglementaire. Il rappelle encore le principe de l'article 112 de la Constitution actuelle, repris à l'article 140 de la proposition de révision (article 101 selon le Conseil d'Etat), selon lequel un règlement communal n'est « *obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi* ».

Quant à la manière d'administrer la commune, le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions afférentes des paragraphes 5 et 6 tout en prévoyant de façon explicite que le collège des bourgmestre et échevins est responsable devant le conseil communal.

Selon le Conseil d'Etat, tant la faculté des communes de collaborer entre elles et de s'associer pour réaliser l'intérêt communal, voire de renoncer à leur identité et à leur existence en fusionnant, constituent des applications de l'autonomie communale. La création soit seule, soit avec le concours d'autres communes, d'établissements publics afin de disposer d'un instrument flexible et autonome pour gérer tel service tend dans le même sens. En vertu de plusieurs traités internationaux et actes juridiques européens, cette coopération ne se limite pas seulement à la coopération des communes luxembourgeoises entre elles, mais permet aussi des coopérations avec l'Etat luxembourgeois, ainsi que des coopérations avec des collectivités locales ou régionales étrangères, voire avec d'autres Etats membres de l'Union européenne. Le droit d'initiative des communes en matière de fusion doit être relativisé au regard des dispositions de l'article 7 de la proposition de révision (article 7 selon le Conseil d'Etat) qui reprend le contenu de l'article 2 de la Constitution actuelle. Cet article prévoit, entre autres, que les limites des communes « *ne peuvent être [changées] qu'en vertu d'une loi* » (« ... *sont [déterminées] par la loi* », selon le Conseil d'Etat). Si, en principe, l'initiative de fusionner appartient aux communes concernées, nonobstant d'éventuelles incitations étatiques pour ce faire ainsi que la prérogative de l'Etat d'approuver par une loi la fusion initiée par les communes concernées, la disposition de l'article 7 précité de la proposition de révision n'écarte pas l'hypothèse d'une fusion communale intervenant *ultima razione* sur base d'une initiative purement étatique.

Au regard de l'importance des communes comme seul échelon politique décentralisé, le Conseil d'Etat estime que ce point mérite une dimension constitutionnelle. Il propose d'ajouter au chapitre sous examen une disposition traitant du regroupement et de la fusion de communes ainsi que de la possibilité de créer des établissements publics communaux ou intercommunaux. Il souligne encore qu'il faut éviter tout déficit démocratique au niveau des décisions confiées par délégation aux instances de gestion des structures de coopération intercommunales ou à celles prévues en vue de la gestion autonome de certaines missions communales.

Dans la mesure où à l'échelon national l'organisation constitutionnelle de la démocratie représentative admet la possibilité de consultations populaires à l'initiative de la Chambre des Députés, pareille règle doit, de l'avis du Conseil d'Etat, être inscrite à l'échelon local. Il propose d'élever cette règle (article 35 de la loi communale) au rang de règle constitutionnelle. Il estime en outre que les projets de fusion devraient être soumis à la consultation de la population.

Le paragraphe 7 de l'article 136 de la proposition de révision a trait à la surveillance de l'Etat sur les communes. Cette surveillance comporte l'approbation de certains actes posés par les autorités communales, y compris la possibilité de suspendre ou d'annuler ceux-ci.

Le paragraphe 8 de l'article 136 de la proposition de révision réserve au Chef de l'Etat la faculté de dissoudre un conseil communal et de provoquer de la façon des élections anticipées si pareille initiative s'avère dans l'intérêt de la gestion de la commune. Le Conseil d'Etat propose d'en revoir la formulation.

L'article 137 de la proposition de révision, qui traite de l'organisation de l'état civil et dont le contenu est repris de l'article 108 de la Constitution actuelle, ne donne pas lieu à observation.

Plutôt que d'allonger le texte d'un article constitutionnel unique traitant des communes, le Conseil d'Etat propose plusieurs articles, numérotés de 111 à 118 en y intégrant en plus

l'article 137 de la proposition de révision. Le chapitre 10.- *Des communes*, selon la numérotation du Conseil d'Etat, se lirait ainsi comme suit :

### **« Chapitre 10.– Des communes**

**Art. 111.** (1) *Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres.*

(2) *La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.*

**Art. 112.** (1) *Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans.*

*L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret.*

*Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections.*

(2) *La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.*

*Dans les limites et selon les conditions prévues par la loi, le conseil communal peut refuser la confiance au collège des bourgmestre et échevins.*

**Art. 113.** (1) *Les impôts au profit des communes sont établis par la loi.*

*Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance.*

(2) *Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.*

**Art. 114.** *Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf dans les cas d'urgence prévus par la loi et selon les conditions qu'elle détermine.*

*Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.*

*Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45.*

**Art. 115.** (1) *La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine.*

(2) *La loi détermine la façon dont les communes participent à la mise en œuvre de l'enseignement public.*

(3) *La loi établit le statut des fonctionnaires communaux.*

**Art. 116.** *Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.*

*Les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées.*

**Art. 117.** *La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions.*

*Le Chef de l'Etat peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Les élections d'un nouveau conseil appelé à terminer le mandat du conseil dissous ont lieu dans les trois mois.*

**Art. 118.** *Le conseil communal peut, dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine, consulter les électeurs appelés à élire le conseil communal par voie de référendum, qui est obligatoire en matière de fusion de communes.*

*La loi règle les modalités d'organisation du référendum. Elle peut prévoir d'autres formes de consultation de la population locale par le conseil communal. »*

#### Avis du SYVICOL

Dans son avis du 10 décembre 2012 (document parlementaire 6030<sup>9</sup>), le SYVICOL qualifie les dispositions actuelles relatives aux compétences, respectivement aux missions des communes comme étant trop vagues. A ses yeux, l'impression pourrait naître que les communes n'agissent que de leur propre initiative, alors qu'en réalité, la plupart des missions des communes leur sont octroyées, respectivement déléguées par la loi.

Il souligne également qu'à l'heure actuelle, les communes ne disposent que d'une latitude limitée pour influencer leurs propres recettes, de sorte qu'une extension de leurs missions sans compensation aurait des conséquences financières néfastes. Pour cette raison, il demande à ce que le principe selon lequel l'Etat devra faire en sorte que les collectivités territoriales disposent de moyens adéquats pour s'acquitter de leurs missions soit inscrit dans la Constitution. Une disposition pareille constituerait une avancée vers une meilleure protection des communes à l'égard de décisions étatiques les concernant. Ainsi, il est proposé d'introduire un nouveau paragraphe (2) à l'article 136 ayant la teneur suivante :

*« La loi peut attribuer des missions aux communes.*

*En cas de transfert de missions de l'Etat vers les communes, d'octroi de nouvelles missions aux communes ou d'extension de missions existantes des communes, les ressources financières nécessaires pour couvrir les nouvelles dépenses sont déterminées par la loi. »*

Le SYVICOL demande également de se tenir à la notion d'« *autorité de surveillance* » proposée par le Conseil d'Etat et donc de renoncer à celle d'« *autorité de tutelle* ». Il estime que cette notion, qui constitue en droit civil une mesure de protection par un tuteur d'une personne majeure dont les capacités physiques ou mentales sont altérées ou de mineurs qui ne sont pas protégés par l'autorité parentale, est mal choisie pour définir les relations entre l'Etat et ses collectivités territoriales dans un Etat de droit moderne.

En outre, il se demande pour quelle raison l'enseignement est explicitement mentionné à l'endroit de la troisième phrase du paragraphe 6 de l'article 136 de la proposition de révision, alors qu'il existe beaucoup d'autres domaines où les responsabilités sont partagées entre l'Etat et les communes et où les communes « *participent* » à l'exécution d'une mission de l'Etat. Il considère qu'une référence explicite à l'enseignement devient superflue, en cas d'ajout d'une disposition générale précisant que la loi peut attribuer des missions aux communes.

Il note qu'il n'est pas en mesure de se prononcer sur le texte proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit du paragraphe 7 de l'article 136 de la proposition de révision (article 117, alinéa 1<sup>er</sup> selon le Conseil d'Etat), en l'absence de précisions concernant le raisonnement sous-jacent. Sur le plan purement rédactionnel, la formulation du Conseil d'Etat lui paraît toutefois plus lourde que le texte en vigueur.

Quant aux articles nouveaux proposés par le Conseil d'Etat, le SYVICOL approuve le principe de l'introduction d'une obligation constitutionnelle pour la tenue d'un référendum initié par le conseil communal en amont d'une fusion de communes.

Tout en partageant le point de vue que le principe de création de structures formalisées au niveau communal ou intercommunal, *a fortiori* si elles entraînent un transfert de compétences, devrait être ancré dans la Constitution, il est d'avis que la proposition de texte du Conseil d'Etat relative aux établissements publics communaux et aux structures de coopération intercommunales est incompatible avec certaines formes de coopérations intercommunales existantes. En effet, dans bon nombre des structures de coopération actuellement en place comme les offices sociaux et les hospices civils, les conseils d'administration ne sont pas exclusivement composés d'élus communaux. Il propose donc de reformuler l'article 116 nouveau proposé par le Conseil d'Etat de la manière suivante :

*« Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.*

*Toute commune peut créer, avec d'autres communes, ou bien avec d'autres communes et avec l'Etat, des structures d'association ou de coopération dotées de la personnalité juridique selon la manière déterminée par la loi. »*

### Echange de vues

Avant de procéder à l'examen détaillé des articles, les membres de la commission procèdent à un échange de vues dont il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- les collectivités locales se sont vues confier au fil des années des missions supplémentaires, ce qui a, par conséquent, eu un impact notable sur leurs finances. Le principe que les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi devrait partant être inscrit dans la Constitution ;
- il est soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas en premier lieu poser le principe selon lequel les collectivités locales ont droit à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences avant de discuter sur le financement de nouvelles missions transférées de l'Etat vers les communes ;

- l'actuel article 107, paragraphe 1, qui doit être lu en combinaison avec la Charte européenne de l'autonomie locale précitée<sup>1</sup>, est très affirmatif sur le principe de l'autonomie locale. Celui-ci trouve ses limites seulement dans les exigences de l'intérêt général et le principe de légalité. Se pose ainsi la question de la conformité au principe de l'autonomie locale des lois prises notamment dans le domaine de l'urbanisme, alors qu'elles définissent l'intérêt général uniquement par le biais d'objectifs qu'elles fixent. Cette façon de procéder est jugée très hasardeuse ;
- l'autorité de tutelle approuve les actes limitativement déterminés par la loi de celui placé sous tutelle. On peut donc en conclure que les actes des communes soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle doivent être limitativement déterminés par la loi. Pour tous les autres actes, c'est l'autonomie locale qui joue. Réglementer l'autonomie des collectivités locales dans l'esprit de la Charte précitée nécessiterait donc une énumération limitative des actes soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle dans la future Constitution ;
- l'autorité de tutelle peut seulement approuver ou refuser un acte soumis à son approbation. Elle ne peut en aucun le modifier. S'y ajoute que la décision de refus doit être motivée ;
- il est exprimé une nette préférence pour la notion d' « *autorité de tutelle* ». Il faudra cependant préciser dans le commentaire des articles ce qu'il faudra en l'occurrence entendre par la notion de « *tutelle* », figurant d'ailleurs également dans la loi communale.

### Examen des articles

La commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat de subdiviser les articles 136 et 137 de la proposition de révision en plusieurs articles.

En ce qui concerne l'article 136, paragraphes 1 et 6, 1<sup>ère</sup> phrase (article 111 selon Conseil d'Etat)

La commission adopte le texte proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit du paragraphe 1 de l'article 136 de la proposition de révision.

Le paragraphe 2 du Conseil d'Etat, lequel correspond à la première phrase du paragraphe 6 de l'article 136 de la proposition de révision, ne donne pas lieu à observation.

Le texte prendra ainsi la teneur suivante :

« **Art. 136. 111.** (1) *Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes ~~leur patrimoine et leurs intérêts propres~~ leurs intérêts et leur patrimoine propres.*

~~(6)~~ (2) *La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. »*

---

<sup>1</sup> Mém. A n°18 du 27 mars 1987, p. 230.



En ce qui concerne l'article 136, paragraphes 2 et 5 (article 112 selon le Conseil d'Etat)

La commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu de mentionner la durée du mandat du conseil communal dans la Constitution. Qui plus est, son inscription dans la Constitution rendrait une modification éventuelle plus difficile à l'avenir.

Elle décide de reformuler de la manière suivante le paragraphe 2 de l'article 136 de la proposition de révision (article 112, paragraphe 1, alinéas 1 et 2 selon le Conseil d'Etat) :

**« ~~Art. 136. (2) 112. (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune ; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi sur base du suffrage universel et par vote secret. »~~**

M. le Président propose de tenir le texte que le Conseil d'Etat propose à l'endroit de la deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 136 de la proposition de révision (« *Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections.* ») en suspens, alors que cette même disposition proposée sous le chapitre 4, prête encore à discussion. Il donne à considérer qu'il faudra prévoir des règles uniformes concernant l'adoption d'éventuelles modifications futures de la loi électorale.

En ce qui concerne la première phrase du paragraphe 5 de l'article 136 de la proposition de révision, la commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à remplacer le terme « *administrée* » par celui de « *gérée* » (terme retenu provisoirement) et à rejeter l'alinéa 2 nouveau proposé par le Conseil d'Etat. Elle est d'avis qu'il n'existe pas de raison plaidant en faveur de l'inscription de cette règle dans la Constitution. Il est pourtant soulevé la question de savoir si les questions relatives à la confiance et à la motion de censure ne devraient pas être précisées davantage dans la loi communale.

Quant à la deuxième phrase du paragraphe 5 de l'article 136, elle est devenue sans objet suite à la modification de l'article 192 de la loi électorale intervenue par la loi du 13 février 2011.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> L'article 192 est modifié comme suit :

« Art. 192. Pour être éligible, il faut :

1° *jouir des droits civils et ne pas être déchu du droit d'éligibilité dans le Grand-Duché de Luxembourg ou dans l'Etat d'origine; cette dernière condition ne peut toutefois pas être opposée à des citoyens non luxembourgeois qui, dans leur pays d'origine, ont perdu le droit d'éligibilité en raison de leur résidence en dehors de leur Etat d'origine;*

2° *être âgé de dix-huit ans accomplis au jour de l'élection;*

3° *avoir sa résidence habituelle dans la commune, c'est-à-dire y habiter d'ordinaire; cette condition doit être remplie depuis six mois au moins lors du dépôt de la candidature.*

*Pour les ressortissants étrangers, il faut en outre avoir résidé sur le territoire luxembourgeois, au moment du dépôt de la candidature, pendant cinq années.*

*Le ressortissant étranger doit produire à l'appui de sa candidature:*

1° *une déclaration précisant:*

a) *sa nationalité et son adresse au Grand-Duché de Luxembourg;*

b) *qu'il n'est pas déchu du droit d'éligibilité dans son Etat d'origine ou, le cas échéant, que la perte du droit d'éligibilité est due aux conditions de résidence imposées par l'Etat d'origine.*

*En cas de fausse déclaration, les pénalités prévues à l'article 94 de la présente loi sont applicables.*

*En cas de doute sur le contenu de la déclaration visée sous b) ci-dessus, le président du bureau de vote principal de la commune avant le vote ou la juridiction saisie après le vote peuvent demander une attestation des autorités administratives compétentes de l'Etat d'origine certifiant que le candidat n'est pas déchu du droit d'éligibilité dans cet Etat ou que les autorités ne sont pas au courant d'une telle déchéance.*

2° *un document d'identité en cours de validité ;*

3° *un certificat documentant la durée de résidence au Grand-Duché de Luxembourg. »*

### En ce qui concerne l'article 136, paragraphes 3 et 4 (article 113 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de reformuler les alinéas 1 et 2 du paragraphe 3 de l'article 136 de la proposition de révision. De son avis, l'évocation explicite de ces redevances communales dans le texte constitutionnel n'est pas nécessaire en l'absence de caractère fiscal de celles-ci.

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition en ce qui concerne l'alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 3 de l'article 136 de la proposition de révision (alinéa 1<sup>er</sup> du paragraphe 1 de l'article 113 selon le Conseil d'Etat).

Un représentant du groupe politique CSV s'interroge sur la portée du bout de phrase « *les taxes destinées à rémunérer les services communaux* » figurant à l'alinéa 2 du paragraphe 1 de l'article 113 proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 136 de la proposition de révision. Il se demande si une taxe qui n'a pas un caractère purement rémunérateur en termes de valeur pécuniaire pourra encore être fixée par le conseil communal. A ce titre, il souligne qu'en matière d'impositions communales, il faut distinguer entre les impôts communaux, les taxes et redevances communales. Les premiers sont fixés de façon forfaitaire sans contrepartie de la commune, les deux autres sont levées au profit de la commune en contrepartie des services rendus et des prestations fournies. Cependant pour les taxes, par opposition aux redevances communales, cette contrepartie en termes de valeur pécuniaire n'équivaut pas aux services rendus ou prestations fournies.

La commission est d'avis qu'on pourrait déduire de ce bout de phrase que les frais engendrés devraient être entièrement couverts par les taxes, *quod non*. Ainsi, dans un souci de sécurité juridique, elle décide de supprimer ce bout de phrase et de reformuler l'alinéa 2 du paragraphe 1 de l'article 113 proposé par le Conseil d'Etat de la manière suivante :

*« Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts **et les taxes** nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal **ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux**. Les impôts **et les taxes** communaux sont approuvés par l'autorité de **surveillance tutelle**. »*

Quant au paragraphe 2 de l'article 113 proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit du paragraphe 4, 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> phrases de l'article 136 de la proposition de révision, la commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition. Ainsi, la deuxième phrase du paragraphe 4 de l'article 136 est supprimée.

### En ce qui concerne l'article 136, paragraphe 4, 3<sup>ème</sup> phrase (article 114 selon le Conseil d'Etat)

Le texte proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de la 3<sup>ème</sup> phrase du paragraphe 4 de l'article 136 de la proposition de révision (article 114, alinéa 1<sup>er</sup> selon le Conseil d'Etat) est jugé trop restrictif en ce qu'il prévoit que les cas d'urgence doivent être prévus par la loi. Les membres de la commission sont d'avis que l'appréciation de l'urgence doit revenir à l'organe décideur, à savoir le collège des bourgmestre et échevins. Ainsi, dans l'intérêt du bon fonctionnement des communes, le texte de la proposition de révision est maintenu dans sa version initiale.

La commission adopte les alinéas 2 et 3 nouveaux proposés par le Conseil d'Etat à l'endroit de son article 114.

### En ce qui concerne les articles 136, paragraphe 6, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> phrases et 137 (article 115 selon le Conseil d'Etat)

La commission adopte le texte proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 137 de la proposition de révision (article 115, paragraphe 1 selon le Conseil d'Etat).

Certains membres se demandent, tout comme le SYVICOL, pour quelle raison l'enseignement est explicitement mentionné à l'endroit de la troisième phrase du paragraphe 6 de l'article 136 de la proposition de révision (article 115, paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat), alors qu'il existe beaucoup d'autres domaines où les responsabilités sont partagées entre l'Etat et les communes. Il est par conséquent soulevé la question s'il ne faudrait pas compléter cette disposition par les autres domaines où les responsabilités sont partagées entre l'Etat et les communes. En outre, il est encore soulevé la question s'il ne faudrait pas préciser que l'enseignement fondamental est visé en l'occurrence et non pas l'enseignement dans sa globalité.

De l'avis de M. le Président deux solutions sont envisageables. Soit, pour des raisons historiques, cette disposition est maintenue dans la Constitution. Dans ce cas, elle devrait être complétée par les autres domaines où les responsabilités sont partagées entre l'Etat et les communes, ainsi que par la phrase proposée par le SYVICOL : « *En cas de transfert de missions de l'Etat vers les communes, d'octroi de nouvelles missions aux communes ou d'extension de missions existantes des communes, les ressources financières nécessaires pour couvrir les nouvelles dépenses sont déterminées par la loi.* » Soit, la commission considère qu'il revient à la loi de régler cette matière et cette disposition peut donc être supprimée. Il est souligné que dans son article 32 relatif à l'éducation, le Conseil d'Etat a d'ailleurs supprimé toute référence aux communes.

Etant donné que cette disposition prête encore à discussion, la commission décide d'y revenir plus tard.<sup>3</sup>

Quant au texte proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de la deuxième phrase du paragraphe 6 de l'article 136 de la proposition de révision (article 115, paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat), la commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition.

#### En ce qui concerne l'article 116 nouveau proposé par le Conseil d'Etat

Dans le souci d'éviter que les communes peuvent déléguer toutes leurs compétences à un établissement public, la commission décide de compléter l'alinéa 1<sup>er</sup> de cet article de la manière suivante :

**« Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminées par la loi. »**

Quant à l'alinéa 2, la commission décide de le supprimer et de reléguer à la loi ordinaire le soin de déterminer les modalités de la composition des établissements publics communaux et structures de coopération intercommunales.

#### En ce qui concerne l'article 136, paragraphes 7 et 8 (article 117 selon le Conseil d'Etat)

---

<sup>3</sup> Cf. Document parlementaire 2173. Dans le commentaire des articles sujets à révision, il est précisé que : « *La commission s'est vue confrontée avec le problème consistant à mentionner les règles essentielles du gouvernement des communes, sans freiner, par une précision excessive, l'évolution future des institutions communales dans le cadre de la loi communale. Le texte adopté s'inspire de ce souci (...) Il a paru opportun d'y inclure nommément le statut des fonctionnaires communaux et d'ancrer dans la constitution la participation des communes à la mise en œuvre de l'enseignement, dans la mesure à fixer par la loi (...)* »

La commission décide de reformuler le paragraphe 7 de l'article 136 de la proposition de révision (article 117, alinéa 1<sup>er</sup> selon le Conseil d'Etat) de la manière suivante :

~~« La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle. »~~

Quant au paragraphe 8 de l'article 136 de la proposition de révision (article 117, alinéa 2 selon le Conseil d'Etat), la commission décide de conférer au Conseil de Gouvernement et non pas au Chef de l'Etat la faculté de dissoudre un conseil communal. Le texte prendra ainsi la teneur suivante :

~~« Le **Grand-Duc Conseil de Gouvernement** a le droit de peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. »~~

En ce qui concerne l'article 118 nouveau proposé par le Conseil d'Etat

La commission décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat en sa proposition.

La Secrétaire,  
Tania Braas

Le Président,  
Paul-Henri Meyers