



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

MW/PR

Commission des Affaires intérieures, de la Grande Région et de la Police

Procès-verbal de la réunion du 12 décembre 2011

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 17 (N°3), 23 (N°4) et 24 novembre 2011 (N°5)
2. 6152 Projet de loi portant approbation du Protocole no. 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux Groupements eurorégionaux de coopération (GEC), fait à Utrecht, le 16 novembre 2009
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6309 Projet de loi portant approbation de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, faite à New York, le 21 mai 1997
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
4. Article 20 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988
 - Proposition de modification (cf. lettre du Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région du 4 novembre 2011)
5. Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2010-2011)
 - Examen en vue de l'élaboration d'une prise de position
6. Pétition n° 297 de la Ligue Luxembourgeoise du Coin de Terre et du Foyer (Ligue CTF)

*

Présents : M. Emile Eicher, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Camille Gira, M. Ali Kaes, M. Jean-Pierre Klein, M. Jean-Paul Schaaf, M. Ben Scheuer, M. Raymond Weydert

M. Jean-Marie Halsdorf, Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région

M. Serge Sandt, Mme Christiane Loutsch-Jemming, du Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région

Mme Marianne Weycker, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Paul Helming, M. Gilles Roth

*

Présidence : M. Ali Kaes, Président de la Commission

*

1. Approbation de projets de procès-verbal

Les projets de procès-verbal des 23 (rediffusion) et 24 novembre 2011 sont approuvés sans observation. Le projet de procès-verbal du 17 novembre 2011 est gardé en suspens, des lacunes dans l'enregistrement de la réunion dues à des perturbations par des téléphones mobiles devant encore être comblées.

2. Projet de loi 6152

La Commission nomme M. Emile Eicher rapporteur du projet de loi 6152.

Monsieur le Rapporteur présente le texte qui a pour objet l'approbation du Protocole No 3 à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux GEC (Groupements eurorégionaux de coopération). Il se réfère à l'exposé des motifs du projet de loi qui souligne que le « développement de la coopération transfrontalière entre les collectivités ou autorités territoriales est depuis toujours une priorité pour le Conseil de l'Europe » qui a « ainsi contribué de façon significative à la définition du socle juridique de cette coopération avec sa Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités et autorités territoriales, signée à Madrid le 21 mai 1980 », suivie de deux protocoles (approuvés par les lois respectives des 29 novembre 1982, 26 novembre 1996 et 18 mai 1999).

En raison des « nombreux développements [...] intervenus depuis les années 80 concernant l'établissement de groupements de collectivités ou d'autorités territoriales – qui se désignent eux-mêmes souvent sous la dénomination d'« eurorégions » - dont l'objectif est de promouvoir entre leurs partenaires l'information mutuelle, la coordination des activités et les actions directes, selon les moyens et les circonstances », et des demandes afférentes d'harmonisation des règles applicables aux « eurorégions », différents textes ont été adoptés, dont le Règlement (CE) No 1082/2006 du Parlement et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT). Le GECT couvre l'Union européenne, tandis que le GEC couvre les 47 pays du Conseil de l'Europe.

Tout comme le Conseil d'Etat, Monsieur le Ministre rappelle qu'il existe de « nombreux instruments juridiques internationaux qui touchent à la coopération transfrontalière des collectivités territoriales ». Contrairement aux auteurs du projet de loi, le Conseil d'Etat précise que « les entités publiques qui entendent donner à leur coopération transfrontalière voire interrégionale une structure institutionnelle propre devront toujours choisir » entre GEC ou GECT.

Le Conseil d'Etat pose aussi la question des motifs de se limiter « à une simple formule d'approbation du protocole à ratifier, alors que dans le cadre de la mise en œuvre du règlement communautaire relatif au GECT, il avait été opté pour une loi-cadre qui a complété le règlement communautaire et qui a notamment précisé les entités luxembourgeoises susceptibles de devenir membres du groupement, et les conditions permettant d'y adhérer, tout en réglant les questions de l'approbation des statuts et du contrôle de la gestion financière ». Il est d'avis qu'il aurait été en tout cas « de mise de vérifier quelles pourraient être les plus-values résultant du GEC par rapport aux instruments existants en matière de coopération transfrontalière et interrégionale et quels devront, le cas échéant, être les dispositions légales permettant à l'Etat et aux communes (ainsi qu'à leurs syndicats) de participer à un GEC dans la mesure où l'opportunité d'une telle participation se présente ».

Monsieur le Ministre peut se rallier au Conseil d'Etat. Il propose d'élaborer un texte d'amendement du projet de loi qu'il soumettra ensuite à la Commission.

La représentante ministérielle explique qu'en tenant compte de l'avis du Conseil d'Etat, elle a analysé l'actuelle législation nationale pour voir quels sont les points du texte à approuver qui ne seraient pas encore transposés en droit national. Le Protocole No 3 relatif au GEC va plus loin que la Convention-cadre de Madrid susmentionnée avec ses deux protocoles qui ne visait que les communes et les syndicats de communes. La coopération au sein d'un syndicat transfrontalier était jusqu'à présent possible sur base de la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, dont l'article 3 est libellé comme suit : « Les communes ou les syndicats de communes luxembourgeois peuvent être autorisés selon les procédures prévues par la présente loi à participer à des organismes publics étrangers dotés de la personnalité juridique dans les conditions fixées par des conventions internationales. Réciproquement, des communes ou des regroupements de communes étrangers peuvent s'associer avec des communes luxembourgeoises dans un syndicat de communes créé par arrêté grand-ducal, dans la mesure où leur droit interne le permet. »

Or, de même que le Règlement (CE) No 1082/2006 relatif aux GECT, le Protocole No 3 permet aussi aux Etats et à des établissements dotés de la personnalité morale d'adhérer à un GEC. L'article 3 du Protocole No 3 dispose dans son premier paragraphe, alinéa 1^{er} que : « Le GEC se compose de collectivités ou autorités territoriales des Parties. Il peut aussi comprendre les Etats membres du Conseil de l'Europe dont relèvent les collectivités ou autorités territoriales concernées. Peut aussi être membre d'un GEC tout établissement doté de la personnalité morale créé pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial et dont :

- soit l'activité est financée en majorité par l'Etat, des collectivités ou autorités territoriales, ou de tels établissements
- soit la gestion est contrôlée par ces derniers,
- soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'Etat, des collectivités ou autorités territoriales, ou de tels établissements. ».

Il convient par conséquent de compléter la législation nationale sur ce point en s'inspirant de la loi-cadre élaborée pour la mise en œuvre du Règlement GECT, ceci pour avoir un parallélisme des procédures.

L'article 12 du Protocole No 3 prévoit un audit financier. Pour les communes, l'organe compétent est le Service de contrôle de la Comptabilité des communes. Par analogie à la législation relative aux GECT, la représentante ministérielle propose de prévoir aussi en matière de GEC la Cour des Comptes comme organe compétent en cas d'adhésion de l'Etat ou d'établissements publics.

Avant de soumettre un texte d'amendement à la Commission, Monsieur le Ministre se concertera avec le Ministre des Affaires étrangères, qui a déposé le projet de loi, et avec le Ministre du Développement durable et des Infrastructures en raison d'interférences avec le domaine de l'aménagement du territoire.

3. Projet de loi 6309

La Commission désigne M. Emile Eicher comme rapporteur du projet de loi.

Monsieur le Rapporteur présente le projet de loi dont l'objet est l'approbation de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, faite à New York, le 21 mai 1997. L'exposé des motifs du projet de loi précise que la convention « s'articule autour de sept parties » qui déterminent notamment « des règles d'utilisation et de répartition équitables et raisonnables des ressources en eau entre usages concurrents », « des règles de procédure », la « mise en place conjointe de mécanismes de gestion » et « des mécanismes pacifiques de règlement des différends en cas de désaccords ».

Le Luxembourg s'est rallié assez tôt à une initiative qui remonte au Cinquième Forum Mondial de l'Eau d'Istanbul en mars 2009, comme l'explique Monsieur le Ministre. L'idée est que l'ONU (Organisation des Nations Unies) dispose d'un instrument juridique permettant au niveau mondial d'optimiser la coopération entre Etats en matière de protection et de gestion des cours d'eau internationaux.

Le document de dépôt du projet de loi (doc. parl. 6309) informe que onze ratifications de la Convention ci-dessus ou adhésions à cette convention sont encore nécessaires pour qu'elle puisse entrer en vigueur. L'importance d'un tel instrument est d'autant plus grande que les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) « fixent en matière d'environnement d'ici 2015 un objectif général de réduction de moitié de la part de la population mondiale n'ayant pas d'accès durable à un point d'eau amélioré et visent la réduction de moitié de la part de la population mondiale n'ayant pas d'accès durable à un assainissement amélioré » (cf. exposé des motifs, doc. parl. 6309).

Dans son avis du 11 octobre 2011, le Conseil d'Etat précise que la convention n'a pas d'impact direct sur le Luxembourg, « mais elle pourra jouer un rôle bénéfique en ce qui concerne la promotion du droit relatif aux eaux partagées diminuant ainsi le risque de tensions internationales et de conflits régionaux ».

Le projet de loi ne donne pas lieu à observation de la part de la Commission.

4. Article 20 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Le Président de la Commission des Pétitions, membre de la présente Commission, rappelle qu'en matière électorale, le partenariat a été mis sur un pied d'égalité avec le mariage (cf. doc. parl. 5858, Loi du 13 février 2011 portant modification de: 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003). Par courrier du 9

février 2011, le Président de la Chambre des Députés a demandé au Ministre de la Justice et au Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région une prise de position relative à une modification de l'article 20 de la loi communale modifiée par analogie à celle de l'article 196 de la loi électorale.

L'orateur se montre très satisfait qu'une suite soit donnée par Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région à la demande de la Commission des Pétitions. La proposition de texte, à laquelle le Ministre de la Justice a donné son aval, consiste à modifier l'article 20, alinéa 1^{er}, point 1° et le dernier alinéa de la loi communale modifiée comme suit :

« **Art. 20.** Il est interdit à tout membre du corps communal, au secrétaire et receveur:

1° d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoir ou auxquels son conjoint ou partenaire, ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct. Cette interdiction s'applique tant aux discussions qu'au vote;

[...]

Elle ne s'applique pas non plus aux sociétés visées à l'article ~~13 de la loi modifiée du 14 février 1900 concernant la création de syndicats de communes~~173bis de la présente loi. ».

Le Ministre de la Justice souligne que la notion d'allié(e) ne peut être étendue aux membres de la famille du partenaire de la personne concernée. En effet, le partenariat ne crée pas de lien de famille, mais se limite « à l'enregistrement d'une déclaration d'une communauté de vie entre deux personnes, accompagnée, le cas échéant, d'une convention traitant les effets patrimoniaux ».

Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région déposera au début de l'année prochaine un projet de loi reprenant la proposition de texte susmentionnée. Par ailleurs, comme le suggère un député, une circulaire sera adressée aux communes pour rendre attentif à l'incompatibilité de l'article 20 de la loi communale modifiée, en particulier dans le contexte de l'article 245 du Code pénal relatif à la prise illégale d'intérêts. L'alinéa 1^{er} de cet article dispose ce qui suit :

« **Art. 245.** (L. 15 janvier 2001) Toute personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, toute personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, qui, soit directement, soit par interposition de personnes ou par actes simulés, aura pris, reçu ou conservé quelque intérêt que ce soit dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont elle avait, au temps de l'acte, en tout ou en partie, l'administration ou la surveillance ou qui, ayant mission d'ordonnancer le paiement ou de faire la liquidation d'une affaire, y aura pris un intérêt quelconque, sera punie d'un emprisonnement de six mois à cinq ans, et d'une amende de 500 euros à 125.000 euros, et pourra, en outre, être condamnée à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, des emplois ou offices publics. ».

Le même député estime nécessaire de clarifier la signification de l'alinéa 3 de l'article 20 de la loi communale modifiée, libellé comme suit : « L'interdiction visée aux alinéas qui précèdent sub 3° ne s'applique pas aux fournitures et prestations urgentes de faible envergure faites par un commerçant ou artisan, lorsqu'aucune autre entreprise de la même branche n'existe dans la commune ou dans le voisinage. ».

Un autre membre de la Commission est d'avis qu'il serait utile d'établir un tableau illustrant les cas d'incompatibilité visés par la notion « jusqu'au troisième degré inclusivement ».

Monsieur le Ministre souligne l'importance d'adopter en début de mandat des conseils communaux la modification envisagée de l'article 20 de la loi communale modifiée. Une révision approfondie de la législation électorale et, le cas échéant, communale sera faite ultérieurement.

5. Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2010-2011)

Monsieur le Président souligne l'importance en général de procéder à l'examen du rapport d'activité du Médiateur endéans un délai rapproché de la remise de ce rapport au législateur, et en particulier pour le rapport 2010-2011 en raison de la proche expiration du mandat de l'actuel Médiateur.

Un député constate que des problèmes subsistent au niveau de l'inscription au registre de la population (chapitre 1.3.2. du rapport).

En matière d'urbanisme (chapitre 1.3.3.), le Médiateur indique être « régulièrement saisi par des citoyens qui se plaignent du manque de précision des motifs à la base des décisions prises par les autorités communales ». L'orateur suggère d'élaborer un dépliant d'informations dans l'optique du citoyen concerné ; cette tâche pourrait être confiée au Ministère de l'Intérieur ou au SYVICOL (Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises). Une meilleure information des citoyens concernés signifierait une réduction des réclamations.

Au sujet des problèmes de logement (chapitre 1.3.4.), le même député demande si la Commission peut se rallier au Médiateur et faire un appel au Gouvernement et en particulier à la Ministre de la Famille pour donner plus de moyens à l'Agence Immobilière Sociale (AIS), afin que celle-ci puisse reloger davantage de personnes. Une bonne coopération entre l'AIS et les communes permettrait aussi d'apporter des solutions au problème « du peu de logements d'urgence disponibles ». Le Médiateur « se félicite de la qualité des services rendus par l'Agence Immobilière Sociale qui, endéans 2 ans de fonctionnement a pu reloger 219 personnes ».

Monsieur le Ministre voit le rapport d'activité 2010-2011 dans la continuité des rapports du Médiateur des années précédentes. Les communes sont en contact direct avec les citoyens, de sorte qu'il est normal que des questions et des problèmes surgissent.

Pour ce qui est des problèmes au niveau de l'inscription au registre de la population, Monsieur le Ministre rappelle que les projets de loi 5949 (Projet de loi relatif aux registres communaux des personnes physiques) et 5950 (Projet de loi relatif à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques et à la carte d'identité) ont été retirés du Rôle des affaires de la Chambre des Députés. Un nouveau projet de loi a été déposé en date du 15 septembre 2011 : « Projet de loi 6330 relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques et portant modification de

- 1) l'article 104 du Code civil;
- 2) la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale;
- 3) la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales;
- 4) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;
- 5) la loi électorale modifiée du 18 février 2003. ».

En ce qui concerne l'élaboration d'un dépliant en matière d'urbanisme, Monsieur le Ministre souligne que la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain vient d'être considérablement améliorée par la loi modificative du 28 juillet 2011. La possibilité d'un dépliant sera examinée par le ministère, tout en étant conscient de la multitude de cas de figure qui peuvent se présenter et de la complexité qui en résulterait pour l'élaboration d'un tel dépliant.

La Commission se rallie aux propos et suggestions qui précèdent et adressera un courrier afférent à la Commission des Pétitions.

6. Pétition n° 297 de la Ligue Luxembourgeoise du Coin de Terre et du Foyer (Ligue CTF)

Il est rappelé qu'un échange de vues a eu lieu en date du 13 janvier 2011 avec la Ligue CTF dans le cadre des travaux législatifs relatifs au projet de loi 6023 devenu la loi du 28 juillet 2011 modifiant notamment la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Au cours de cette rencontre, la Ligue CTF a présenté ses doléances et a souligné qu'une de ses préoccupations essentielles est la protection juridique des cités jardinières.

La Commission renvoie dans ce contexte au règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune qui prévoit dans son article 24 des zones de jardins familiaux (JAR). L'article 24 est libellé comme suit :

« Art. 24. Zones de jardins familiaux [JAR]

Les zones de jardins familiaux sont destinées à la culture jardinière et à la détente.

Y sont admises des constructions légères en relation directe avec la destination de la zone, ainsi qu'un seul abri de jardin par lot ou parcelle individuelle dont la surface d'emprise au sol ne peut pas dépasser 12 m². ».

Cet article 24 constitue dès lors une base légale adéquate à la revendication de la Ligue CTF de la « dénomination de zones de jardinage dans les PAG des différentes communes ».

En ce qui concerne les autres revendications, la Commission rappelle plus particulièrement les réflexions menées, lors de l'échange de vues susmentionné, au sujet du principe de l'autonomie communale dans ce contexte.

Un courrier afférent sera adressé à la Commission des Pétitions afin que celle-ci puisse informer la Ligue CTF.

Luxembourg, le 21 décembre 2011

La Secrétaire,
Marianne Weycker

Le Président,
Ali Kaes