CONSEIL D'ETAT
==========
N° CE : 52.100

Projet de règlement grand-ducal

déterminant le mode de fonctionnement et la composition du collège des syndics

---

Avis du Conseil d'État

(21 novembre 2017)

Par dépêche du 24 janvier 2017, le Premier Ministre, Ministre d'État a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement.

Au projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière et une fiche d'évaluation d'impact.

L'avis de la Chambre d'agriculture a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 8 mars 2017.

Le jour de l'adoption du présent avis, l'avis du Conseil supérieur de la chasse n'était pas encore parvenu au Conseil d'État.

Considérations générales

Par dépêche du Premier ministre, ministre d'État, du 13 décembre 2011, le Conseil d'État avait déjà été saisi d'un projet de règlement grand-ducal déterminant le mode de fonctionnement du collège des syndics. Ce projet de règlement grand-ducal avait fait l'objet de l'avis du Conseil d'État du 20 mars 2012, n° 49.580. Ce projet de règlement grand-ducal a, selon les auteurs, servi de base au projet de règlement grand-ducal sous avis.

Aux termes des énoncés du préambule, le projet de règlement grand-ducal sous avis tire sa base légale de la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse. Selon les auteurs, le projet de règlement grand-ducal « vise à préciser la composition, le mode de convocation du collège des syndics, la fonction du président, l'organisation des réunions, ainsi que le remplacement provisoire et/ou définitif des syndics, ainsi que les fonctions du secrétaire-trésorier et les formalités à respecter pour son remplacement ».

La composition du collège des syndics, la durée des fonctions de celui-ci, ses attributions et le mode de prise des décisions sont réglés directement aux articles 25 à 27 de la loi précitée du 25 mai 2011. Le mode de fonctionnement du collège des syndics doit, aux termes de l'article 29 de la même loi, faire l'objet d'un règlement grand-ducal.

La nomination du secrétaire-trésorier, la durée des fonctions de celui-ci ainsi que l'indemnité à laquelle il a droit, sont fixées à l'article 28 de cette même loi.

En vertu de l'article 36 de la Constitution, le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois. Le pouvoir afférent du Grand-Duc est soit un pouvoir délégué, lorsque les auteurs de la loi le chargent expressément de prendre des règlements et arrêtés dont ils ne peuvent ou ne veulent prévoir les détails d'exécution, soit un pouvoir spontané lorsque la loi dont il assure l'exécution ne prévoit pas expressément son intervention. Le pouvoir du Grand-Duc est toutefois limité en toute hypothèse en ce qu'il ne peut exercer son pouvoir réglementaire que pour exécuter une loi, qu'il ne saurait l'exercer dans les matières que la Constitution réserve à la loi et que son exercice ne saurait aboutir à restreindre, voire à suspendre l'exécution de la loi[1]. Une disposition réglementaire qui outrepasserait les limites ainsi tracées du pouvoir réglementaire du Grand-Duc, risquerait d'encourir la sanction de l'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution. Le Conseil d'État reviendra à cette question à l'endroit des articles 5 et 6 du règlement grand-ducal en projet.

Examen des articles

Intitulé

La composition du collège des syndics étant fixée à l'article 25 de la loi précitée du 25 mai 2011, le règlement grand-ducal en projet ne peut pas contenir de disposition à ce sujet. La référence à la composition du collège des syndics est par conséquent à supprimer dans le libellé de l'intitulé. L'intitulé doit dès lors se lire comme suit :

> « Projet de règlement grand-ducal déterminant le mode de fonctionnement du collège des syndics ».

Article 1er

L'article 1er correspond en substance à l'article 1er du projet de règlement grand-ducal du 13 décembre 2011. Il tient compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 20 mars 2012, et n'appelle pas d'observation quant au fond.

Article 2

Sans observation.

Article 3

L'article 3 correspond en substance à l'article 3 du projet de règlement grand-ducal du 13 décembre 2011. Le Conseil d'État note que l'article sous revue, en disposant que « le collège des syndics siège à huis clos », contient une modification substantielle par rapport à la version de 2011 qui prévoyait que la publicité des séances fût facultative, le huis clos pouvant être ordonné à la demande de la majorité des syndics présents. Dans son avis du 20 mars 2012, le Conseil d'État avait proposé une formulation énonçant le principe de la publicité des séances, auquel principe il pouvait être dérogé ponctuellement par le collège pour raison d'inconvénients graves.

[1] Cour adm., arrêt du 17 avril 2008, n° 23755C.

L'article n'appelle pas d'autre observation.

Article 4

L'article 4 correspond en substance à l'article 4 du projet de règlement grand-ducal du 13 décembre 2011. Dans son avis du 20 mars 2012, le Conseil d'État avait formulé une proposition de texte pour l'article sous revue, de laquelle les auteurs se sont largement inspirés. Dans l'intérêt de la cohérence du texte, il y a lieu de remplacer à la première phrase l'expression « majorité des syndics » par l'expression « majorité des syndics et syndics-suppléants ».

L'article sous revue n'appelle pas d'autre observation quant au fond.

Article 5

L'article 5 introduit dans le projet de règlement grand-ducal sous revue une disposition qui ne figurait pas dans le projet de règlement grand-ducal du 13 décembre 2011.

La nouvelle disposition érige une incompatibilité entre la qualité de locataire d'un lot de chasse et les fonctions de membre du collège des syndics gérant ce lot de chasse.

Le Conseil d'État peut comprendre la raison d'une telle incompatibilité. Il se doit toutefois de relever qu'en prévoyant l'incompatibilité, le règlement grand-ducal en projet ajoute à la loi précitée du 25 mai 2011 et s'expose ainsi à la sanction de l'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution. En effet, la composition du collège des syndics fait l'objet de l'article 25 de la loi précitée du 25 mai 2011 et force est de constater que cette loi ne prévoit l'incompatibilité en question dans aucune de ses dispositions ni ne charge le Grand-Duc de prendre une disposition réglementaire en ce sens. Une incompatibilité affecte la composition d'un organe collégial et ne relève pas des règles de fonctionnement de celui-ci. L'article 29 de la loi précitée du 25 mai 2011, qui charge le Grand-Duc de déterminer par voie de règlement les règles de fonctionnement du collège des syndics, ne peut donc pas servir de base légale à l'introduction d'une incompatibilité. Celle-ci devrait faire l'objet d'une disposition législative.

Article 6

L'article 6, alinéa 1er, introduit dans le projet de règlement grand-ducal sous revue une disposition qui ne figurait pas dans le projet de règlement grand-ducal du 13 décembre 2011.

Dans son avis du 20 mars 2017, le Conseil d'État avait constaté que le texte, qui lui avait été soumis à l'époque, envisageait la démission des syndics, sans préciser selon quelles modalités et auprès de quel organe la démission serait présentée, et sans préciser non plus la date à laquelle la démission prendrait effet. Il avait fait remarquer, en citant le texte afférent, que l'arrêté grand-ducal modifié du 26 juillet 1927 portant règlement pour l'article 6 de la loi du 20 juillet 1925 sur l'amodiation de la chasse et l'indemnisation des dégâts causés par le gibier, contenait des dispositions apportant des réponses aux questions posées. Les auteurs ont repris en

substance le texte de 1927.La disposition selon laquelle le directeur de l'Administration de la nature et des forêts peut se substituer au collège des syndics défaillant fait toutefois problème. En effet, un tel pouvoir de substitution s'analyse comme une mesure de tutelle administrative. Or, une telle mesure n'est prévue ni explicitement ni implicitement par la loi précitée du 25 mai 2011. La disposition en question ajoute donc à la loi et s'expose ainsi à la sanction de l'inapplicabilité prévue par l'article 95 de la Constitution.

Afin d'éviter cette problématique et pour ne pas être confronté, par ailleurs, à l'hypothèse de l'absence d'un syndic-suppléant pour pourvoir à une vacance, le Conseil d'État propose de conférer à l'article 6, alinéa 1er, le libellé suivant :

> « La démission des fonctions de syndic est adressée au président du collège des syndics qui en donne connaissance au collège des syndics et au ministre ayant l'Environnement dans ses attributions. Le syndic démissionnaire est remplacé par un syndic-suppléant, conformément à l'article 6. Si, du fait de la démission, le nombre des syndics effectifs et des syndics-suppléants réunis tombe au-dessous trois, le syndic démissionnaire est tenu de continuer ses fonctions jusqu'à son remplacement, comme prévu à l'article 25, alinéas 6 et 7, de la loi modifiée du 25 mai 2011 relative à la chasse ».

Le texte proposé met en œuvre la logique de remplacement résultant de l'article 25 de la loi précitée du 25 mai 2011. Dans ce contexte, il est à noter que la première phrase du texte proposé s'oriente sur le libellé de l'article 45 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, concernant la démission des échevins de leurs fonctions.

L'alinéa 2 de l'article 6 reprend la disposition qui formait l'article 7 du projet de règlement grand-ducal du 13 décembre 2011. Il ne donne pas lieu à observation.

Article 7

L'article 7 correspond en substance à l'article 5 du projet de règlement grand-ducal du 13 décembre 2011. Le texte proposé par les auteurs tient compte des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 20 mars 2017, et ne donne pas lieu à observation.

Article 8

L'article 8 reprend en substance les dispositions de l'article 7 du projet de règlement grand-ducal du 13 décembre 2011.

À l'alinéa 1er, les auteurs apportent deux modifications par rapport à la version de 2011.

La première modification consiste à introduire dans le texte réglementaire une incompatibilité entre, d'une part, les fonctions de secrétaire-trésorier du collège des syndics, et, d'autre part, la qualité de locataire d'un lot de chasse géré par ce même collège. Cette nouvelle incompatibilité pose problème pour des raisons analogues à celles exposées à l'endroit de l'incompatibilité prévue à l'article 5. Cette disposition ne concerne pas le fonctionnement du collège des syndics, mais l'accès à la

fonction de secrétaire-trésorier. Il faut constater que l'accès auxdites fonctions fait l'objet de l'article 28 de la loi précitée du 25 mai 2011 qui ne prévoit pareille incompatibilité dans aucune de ces dispositions, ni ne charge le Grand-Duc de pendre une disposition réglementaire en ce sens. En introduisant l'incompatibilité visée, la disposition sous revue ajoute à la loi, ce qui l'expose à la sanction de l'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution. Il n'en est cependant pas ainsi de l'incompatibilité entre les fonctions de secrétaire-trésorier et celles de membre du collège des syndics. Cette dernière incompatibilité résulte implicitement de l'article 28 de la loi précitée du 25 mai 2011 dans la mesure où cet article opère une distinction nette entre le collège des syndics et son secrétaire-trésorier.

La deuxième modification consiste à faire obligation au secrétaire-trésorier d'effectuer la répartition des loyers recouvrés entre leurs ayants droit avant le 31 décembre de l'exercice « en cours ».

Afin de tenir compte des considérations qui précèdent, le Conseil d'État propose de modifier le libellé de l'alinéa 1er de l'article sous revue en ne faisant plus référence aux incompatibilités traitées à l'endroit dudit article 5. Ainsi, le début de la première phrase de l'alinéa 1er se lirait comme suit : « Le secrétaire-trésorier, qui ne fait pas partie du collège des syndics, assure les travaux de secrétariat … ».

Les alinéas 2 et 3 n'appellent pas d'observation.

Article 9

L'article 9 reprend le texte proposé par le Conseil d'État dans son avis du 20 mars 2012. Il n'appelle pas d'observation.

Article 10

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La référence à une loi à plusieurs endroits du même dispositif doit, en principe, comporter l'intitulé complet de l'acte référé. Il peut exceptionnellement être recouru à la formule « loi précitée du … » si, dans le dispositif, il a déjà été fait mention de l'intitulé complet de l'acte visé, à condition toutefois que le dispositif ne comporte pas ou ne sera pas susceptible de comporter à l'avenir de référence à un acte de nature identique et ayant la même date.

Les adjectifs et les substantifs prennent la minuscule s'ils suivent le premier substantif et la majuscule s'ils le précèdent.

Préambule

Au deuxième visa, il est indiqué d'écrire « Conseil supérieur de la chasse ».

Article 1er

À l'alinéa 1er, troisième phrase, il est proposé de supprimer les termes « En cas de refus du président de se plier à ses devoirs … ».

En outre, il y a lieu de citer correctement l'intitulé de l'acte visé en écrivant « loi du 25 mai 2011 relative à la chasse ».

Article 3

Il convient d'écrire « loi précitée du 25 mai 2011 » au lieu de « loi du 25 mai 2011 relative à la chasse ».

Article 4

Il est proposé de conférer à l'avant-dernière phrase le libellé suivant : « Une copie du procès-verbal est délivrée aux membres de l'assemblée générale qui en font la demande ».

Article 5

Quant à l'emploi des temps, les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. Partant, il convient d'écrire « démissionne » au lieu de « démissionnera ».

Article 8

À l'alinéa 1er, première phrase, le terme « notamment » est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

À l'alinéa 1er, quatrième phrase, il est indiqué d'écrire « loi précitée du 25 mai 2011 » au lieu de « loi » et à la cinquième phrase il convient d'écrire « 31 décembre » au lieu de « 31.12. ».

Au troisième alinéa, il faut écrire « Administration de la nature et des forêts » avec une majuscule.

Article 10

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, il convient de remplacer la référence « Mémorial », qui n'existe plus sous cette dénomination, par celle de « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 21 novembre 2017.

Le Secrétaire général,	Le Président,
s. Marc Besch	s. Georges Wivenes