

Projet de loi

portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

--

Avis du Conseil d'Etat

(25 novembre 2008)

Par dépêche du 13 mars 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a fait parvenir au Conseil d'Etat le projet de loi susmentionné, élaboré par le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

A la date du 12 août 2008, l'avis du Syndicat des Villes et Communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'Etat.

Considérations générales

Le projet de loi sous rubrique est, d'après les dires de ses auteurs, rendu nécessaire suite à la modification projetée de la loi électorale. Toujours est-il qu'il vise les principales modifications suivantes:

- il modifie les procédures d'assermentation des conseillers communaux;
- il modifie la procédure de désignation des membres du Collège échevinal, suite notamment à une recommandation *ad hoc* du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe;
- il introduit une nouvelle procédure pour assurer le remplacement d'un membre du Collège échevinal en cas de vacance de poste pour raisons diverses;
- il met en place une seule et unique procédure de nomination et d'assermentation.

Un des objectifs fondamentaux du projet de loi est de démocratiser le processus de désignation de l'exécutif communal conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale.

Le Conseil d'Etat peut certes souscrire à cet objectif, mais il ne peut pas suivre les auteurs du projet de loi sous avis dans leur démarche.

D'après le projet de loi, une assemblée des élus constituée des conseillers communaux élus, mais non encore installés, procède à l'élection du collège échevinal. Le conseil communal n'est installé qu'après la nomination du collège échevinal. En prévoyant que l'installation du conseil communal n'a lieu qu'après la nomination du collège échevinal, le projet se trouve en porte-à-faux à l'égard des dispositions constitutionnelles pertinentes.

L'article 107 (2) de la Constitution consacre la primauté du Conseil communal comme unique organe élu directement par les habitants de la commune.

Le paragraphe 4 du même article consacre cette légitimité en prévoyant que « les membres du collège des bourgmestre et échevins » « doivent être choisis parmi les conseillers communaux ».

Comme l'Assemblée des élus prévue par le projet sous avis ne constitue pas un Conseil communal constitué aux termes de la Constitution, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la conception dudit projet qui doit être remis sur le métier quant à cet aspect.

Le Conseil d'Etat conçoit qu'il appartient au conseil communal de désigner en son sein les membres du collège des bourgmestre et échevins. A cette fin, le Conseil communal devra se réunir soit d'office, après un délai suffisant pour permettre à une majorité de se former, soit à l'initiative du collège échevinal sortant, pour procéder, après sa propre installation, à l'élection des membres du collège échevinal, dont la nomination formelle est faite par l'autorité de tutelle.

En dehors des doutes d'ordre constitutionnel, le Conseil d'Etat estime que la constitution d'une assemblée des élus, dont l'unique mission consisterait à élire le collège échevinal, comporte un certain nombre d'aléas juridiques et techniques, que le recours direct à l'organe prévu par la Constitution permettra d'éviter.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} tel que libellé est superfétatoire dans la mesure où il ne fait que reprendre l'objet, tel qu'il figure déjà à l'intitulé du projet. Toujours est-il qu'une adaptation du libellé rendrait superfétatoire un renvoi aux différents articles de la loi communale.

Aussi, le Conseil d'Etat propose-t-il de libeller l'article 1^{er} comme suit :

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

1°... »

Par la suite les articles 2 à 21 sont à remplacer par les numéros 1° à 20° ; l'article 22 devenant l'article 2 du projet sous avis.

Article 2 (1° selon le Conseil d'Etat)

En renvoyant à ses considérations générales, le Conseil d'Etat estime que l'entrée en fonction du Conseil communal ne peut pas dépendre de la désignation antérieure de l'exécutif communal.

Articles 3 à 6 (2° à 5° selon le Conseil d'Etat)

Eu égard à ce qui précède, le Conseil d'Etat propose la suppression de ces articles.

Article 7 (6° selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat est d'accord avec la suppression du dernier alinéa de l'article 6 de la loi communale.

Cependant, il aurait préféré que le principe du renouvellement de la prestation du serment par les conseillers communaux réélus soit ancré dans ladite loi communale.

Article 8 (7° selon le Conseil d'Etat)

Afin de tenir compte des objectifs poursuivis par les auteurs du projet de loi sous examen, le Conseil d'Etat suggère de compléter le texte de l'alinéa deux de l'article 196 de la loi électorale comme suit :

« **Art. 196.** (...) »

Si deux personnes tombant dans l'une des catégories visées par l'alinéa premier sont élues, chacune peut demander au président du bureau de vote principal de la commune avant la signature du procès-verbal dont question aux articles 220 et 249 de la loi électorale du 18 février 2003, de la retirer de la liste des élus. Mention de cette renonciation est faite dans le procès-verbal en question. A défaut de renonciation de l'une des deux personnes, préférence est accordée à celle qui a obtenu le plus de voix. En cas d'égalité de voix préférence est accordée à l'aînée ».

Article 9 (8° selon le Conseil d'Etat)

Cet article concerne les incompatibilités des conseillers communaux élus. Dorénavant l'élu, frappé d'une incompatibilité, dispose d'un mois pour clarifier sa situation. Après ce laps de temps et en cas de non-réponse, il est considéré comme se désistant du mandat et le suivant sur sa liste électorale est appelé à assumer ce mandat.

Le Conseil d'Etat approuve l'ensemble des dispositions prévues dans le cadre de cet article.

Article 10 (9° selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 11 (10° selon le Conseil d'Etat)

Cet article modifie le premier alinéa de l'article 37. Dorénavant, en cas d'adoption d'une motion de censure, la démission des échevins se fera par le ministre de l'Intérieur et celle du bourgmestre par le Grand-Duc. Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

Article 12 (11° selon le Conseil d'Etat)

Ici il est procédé à une simple adaptation de l'article 38 aux dispositions de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, ce qui n'appelle pas d'observation particulière du Conseil d'Etat.

Article 13 (12° selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler, sauf à demander que les bouts de phrase « de l'assemblée des élus respectivement » et « à l'assemblée des élus ou » soient biffés.

Article 14 (13° selon le Conseil d'Etat)

Cet article précise le rang des échevins. Il ne donne pas lieu à observation.

Article 15 à 21 (14° à 21° selon le Conseil d'Etat)

Sans observation particulière, sauf à supprimer « assemblée des élus », respectivement « assemblée des personnes élues » aux différents points sous avis et, par conséquent, de revoir la formulation des textes proposés aux articles 15 à 21 (points 14 à 21 selon le Conseil d'Etat).

Article 22 (article 2 selon le Conseil d'Etat)

Propositions finales

Dans son avis du 11 juillet 2008 concernant le projet de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 (No 5891), le Conseil d'Etat avait insisté « pour que la loi électorale et la loi communale restent compatibles entre elles et pour qu'à chacune soit réservé son domaine particulier ». Il avait proposé en conséquence de supprimer dans la loi électorale un certain nombre d'articles concernant le fonctionnement des organes politiques des communes qui y figurent par tradition, tout en se proposant de préciser cette suggestion dans le cadre de son avis à intervenir au sujet du projet de loi 5859 modifiant la loi communale.

L'examen détaillé des Titres Ier et II du Livre III « Des corps communaux et des élections communales » de la loi électorale de 2003 montre qu'en dehors des intitulés eux mêmes¹ le texte précis des articles de 183 à 196 mélange indistinctement les matières relevant de la loi communale et celles relevant de la loi électorale de 2003. L'application de ces textes s'est faite jusqu'à présent sans aucun problème au fil des

¹ Livre «III. – Des corps communaux et des élections communales

Titre Ier. - Dispositions organiques

Chapitre Ier.- Du corps communal

Chapitre II.- Du conseil communal

Titre II.- Des éligibles

Chapitre Ier.- Des conditions d'éligibilité

Chapitre II.- Des incompatibilités

élections successives et des constitutions successives des conseils communaux,. Faut-il pour autant s'accommoder de la situation existante ? Le Conseil d'Etat reste d'avis qu'une séparation nette des domaines spécifiques des différentes lois, en particulier de la loi électorale et de la loi communale, ne peut que contribuer à la transparence et à la facilité d'application. Quel citoyen éclairé songerait à feuilleter la loi électorale pour s'informer sur le nombre des membres des conseils communaux, sur le début et la fin des mandats de ces membres, sur les formes entourant leur démission éventuelle, sur l'interdiction faite aux titulaires de certaines fonctions de faire partie d'un conseil communal, sur les incompatibilités de la fonction de bourgmestre et d'échevin avec d'autres fonctions publiques ? Qui n'orienterait pas ses recherches d'abord vers la loi communale, qui traite du détail des organes politiques des communes et des attributions de ceux-ci ?

Le moment est propice pour procéder à la réorganisation limitée des deux textes de loi. En effet, la Chambre des députés est appelée à se saisir de la modification de la loi électorale et celle de la loi communale encore avant la fin de la présente législature, de sorte qu'il sera facile de coordonner la rédaction des deux textes modificateurs et de fixer des entrées en vigueur pas trop éloignées l'une de l'autre.

Du point de vue technique, les numéros occupés actuellement dans la loi électorale par les articles à supprimer resteraient inoccupés. Il serait en effet inopportun de modifier fondamentalement la numérotation des articles restant intouchés, alors que les élections de juin 2009 sont proches. Le cap de ces élections passé, rien ne s'opposerait à ce qu'une prochaine modification de la loi électorale remplisse les blancs laissés provisoirement. Quant à la loi communale, les articles à transférer pourraient être intercalés en principe entre les articles existants en leur attribuant des numéros *bis*, *ter*,... en attendant qu'une modification plus substantielle que celle qui fait l'objet du projet de loi sous examen procède à la numérotation générale indispensable à plus long terme.

Tout le Titre Ier passerait à la loi communale, à l'exception de l'alinéa final de l'article 186 (rythme et date ordinaires des élections communales), de l'article 189 (élections complémentaires) et de l'article 190 (date des élections communales nécessaires suite à la dissolution du conseil communal).

Du Titre II, le chapitre 1^{er} (conditions d'éligibilité) serait à maintenir dans la loi électorale. Les deux premiers articles du chapitre II (incompatibilités) devront figurer dans la loi communale, tandis que le dernier article de ce chapitre (liens de parenté ou d'alliance trop proches qui interdisent à deux personnes de faire partie simultanément d'un conseil communal) sera à maintenir dans la loi électorale, en raison du pouvoir décisionnel attribué au président du bureau de vote principal de la commune. L'effet de la décision du président se produit à l'égard de la composition de la liste des personnes proclamées élues (articles 221 - système de la majorité relative et 258 – système de la représentation proportionnelle) et non pas à l'égard de la composition du conseil communal. Le président du bureau de vote principal n'est pas habilité à recevoir la déclaration de renonciation d'un candidat élu. Mais une fois

proclamé élu ou même assermenté, tout élu peut renoncer à accepter le mandat qui lui a été confié par les électeurs (article 7 de la loi communale).

Le troisième alinéa de l'article 186, l'article 189 et l'article 190 maintiendraient leurs numéros respectifs, mais l'article 186 ne comporterait plus qu'un seul alinéa.

L'insertion dans la loi communale des articles ainsi transférés se ferait comme suit:

- l'article *4bis* nouveau recevrait l'article 183 de la loi électorale,
- l'article 5 recevrait l'article 184 de la loi électorale,
- l'article 5 actuel de la loi communale deviendrait l'article *5bis* nouveau,
- l'article *5ter* nouveau recevrait l'article 185 de la loi électorale,
- l'article *5quater* nouveau recevrait les deux premiers alinéas de l'article 186 de la loi électorale,
- l'article *10bis* nouveau recevrait l'article 187 de la loi électorale,
- l'article *11bis* nouveau recevrait l'article 188 de la loi électorale,
- l'article *11ter* nouveau recevrait l'article 191 de la loi électorale.

Le chapitre II.- « Des incompatibilités » (avec ses trois articles 194, 195 et 196) du Titre II du livre III de la loi électorale de 2003 deviendrait la section 2 du chapitre 2.- « Du conseil communal » du Titre 2 « De la composition et des attributions des organes de la commune » et comporterait les articles *11bis* à *quater* nouveaux. Les sections 2 et 3 actuelles deviendraient respectivement les sections 3 et 4.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 novembre 2008.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer