

Projet de règlement grand-ducal

déterminant le mode de fonctionnement du collège des syndics.

Avis du Conseil d'Etat

(20 mars 2012)

Par dépêche du 13 décembre 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures. Au projet de règlement grand-ducal proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche d'évaluation d'impact.

Les prises de position du Conseil supérieur de la chasse sont parvenues au Conseil d'Etat par dépêches des 20 décembre 2011 et 27 janvier 2012.

Considérations générales

Le projet de règlement grand-ducal sous avis tire sa base légale de la loi du 25 mai 2011 relative à la chasse. Il a pour but de fixer les règles de fonctionnement des collèges des syndics institués par cette loi.

L'aperçu des dispositions de la loi précitée du 25 mai 2011 qui traitent des collèges des syndics se présente tel que voici:

Selon l'article 22, « les propriétaires des fonds non bâtis et non retirés compris dans le territoire d'un lot de chasse et sur lesquels peut s'exercer le droit de chasse sont constitués en syndicat de chasse ». Les membres du syndicat de chasse, disposant chacun d'une voix, se réunissent en assemblée générale pour élire le collège des syndics, qui est l'organe qui représente le syndicat. Le collège des syndics « est compétent pour tout ce que la loi ne soumet pas à l'assemblée générale ».

Selon l'article 25, le collège des syndics est composé de trois syndics. A côté de ces trois syndics, il existe encore trois syndics suppléants. Les syndics et les syndics suppléants sont désignés par l'assemblée générale du syndicat de chasse parmi ses membres, donc parmi les propriétaires des fonds non bâtis et non retirés composant le lot de chasse sur lequel s'exerce le droit de chasse. Le collège des syndics élit en son sein, parmi les membres effectifs, un président. Les syndics suppléants remplacent les syndics décédés, démissionnaires, absents ou empêchés. Si le nombre des syndics et syndics suppléants réunis est inférieur à trois, l'assemblée générale du syndicat de chasse doit pourvoir aux postes vacants.

D'après l'article 26, les syndics sont élus pour une durée de neuf années. Leurs fonctions ne sont pas rémunérées. Normalement, ils entrent en

fonctions « le 1^{er} avril de la dernière année du bail en cours », c'est-à-dire le 1^{er} avril 2012. Conformément à l'article 88, paragraphe 6, « le mandat du prochain collège des syndics commence le 15 mai de l'année de l'expiration des contrats de bail en cours et se termine le 31 mars 2021 ». Les baux en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi arrivent à expiration le 31 mars 2012. Il s'ensuit que, par dérogation à la règle de l'article 26 de la loi, les prochains collèges des syndics entreront en fonctions le 15 mai 2012.

L'article 27 précise encore une fois que les collèges des syndics sont chargés de toutes les affaires qui ne sont pas de la compétence de l'assemblée générale. Ils exercent leurs compétences sous la surveillance du commissaire de district. Les syndics décident à la majorité des membres présents; en cas de parité des voix, celle du président l'emporte. Le collège des syndics fournit les avis, renseignements et explications que le ministre peut lui demander. Les syndics sont autorisés à ester en justice pour le syndicat et sont représentés dans les instances par le président. Aucun syndic ne peut être présent à une délibération sur les objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, soit comme chargé d'affaires ou fondé de pouvoirs ou qui concerne ses parents ou alliés jusqu'au 3^{ème} degré inclusivement, l'inobservation de cette disposition entraînant l'annulation de la décision par le ministre.

L'article 28 fait obligation au collège des syndics de nommer, par scrutin secret, un secrétaire-trésorier « membre ou non du syndicat ». Les fonctions du secrétaire-trésorier expirent en même temps que celles des syndics. Le collège des syndics doit fixer le montant de l'indemnité de gestion du secrétaire-trésorier, laquelle est prélevée sur le « droit spécial » déterminé à l'article 42 de la loi, et « ne peut être supérieure à 8% du prix de location ».

L'article 29, finalement, dispose que « le mode de fonctionnement du collège des syndics est déterminé par règlement grand-ducal ». Le règlement grand-ducal visé par l'article 29 est celui dont le projet fait l'objet du présent avis.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du texte sous avis se sont largement inspirés des dispositions de l'arrêté grand-ducal modifié du 26 juillet 1927 portant règlement pour l'exécution de l'art. 6 de la loi du 20 juillet 1925 sur l'amodiation de la chasse et l'indemnisation des dégâts causés par le gibier. La loi précitée du 20 juillet 1925 se trouve abrogée par l'article 87 de la loi précitée du 25 mai 2011. Etant donné que le règlement grand-ducal dont le projet est soumis à l'avis du Conseil d'Etat est destiné à remplacer l'arrêté grand-ducal précité du 26 juillet 1927, il y a lieu d'en prévoir l'abrogation par une disposition formelle.

Examen des articles

Préambule

Le préambule n'appelle pas d'observation, sauf qu'il y a lieu d'écrire: « Gouvernement en conseil ».

Article 1^{er}

Cet article a pour objet de régler la fréquence des réunions ainsi que les modalités de convocation du collège des syndics.

L'alinéa 1^{er} prévoit deux hypothèses dans lesquelles le président est obligé de convoquer le collège des syndics. Le cas où le président refuserait de se soumettre à cette obligation n'est toutefois pas prévu. L'arrêté grand-ducal précité du 26 juillet 1927 envisageait cependant cette hypothèse en disposant à son article 3, alinéa 1^{er}, que « en cas de refus du président, la convocation sera faite par la majorité des syndics ». Sous l'empire de la loi précitée du 20 juillet 1925, le collège des syndics comprenait cinq membres. Il est vrai que dans le régime actuel, où le collège des syndics comprend seulement trois membres, la règle de 1927 ne peut plus être reprise telle quelle. Le Conseil d'Etat pourrait toutefois imaginer qu'en cas de refus du président de se plier à ses devoirs, la décision de convoquer le collège des syndics pourrait être prise par celui des syndics appelé à remplacer le président en cas d'empêchement de celui-ci, conformément à l'article 25 de la loi précitée du 25 mai 2011, sinon par le ministre visé à l'article 4, lettre f), de cette même loi.

Le Conseil d'Etat propose encore de remplacer à la troisième phrase le verbe « notifier » par celui moins formaliste de « former ».

En ce qui concerne l'alinéa 2, le Conseil d'Etat constate que le délai de convocation minimal du collège des syndics se réduit à « au moins un jour ». Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté grand-ducal précité du 26 juillet 1927, toujours en vigueur, ce délai est de « au moins un jour franc ».

La notion de « délai franc » a été abolie par la Convention européenne sur la computation des délais, signée à Bâle le 16 mai 1972 et approuvée par la loi du 30 mai 1984 portant 1) approbation de la Convention européenne sur la computation des délais signée à Bâle le 16 mai 1972; 2) modification de la législation sur la computation des délais. Aux termes de l'article 5 de cette loi, les délais visés par l'article 1^{er} de la Convention ou par les articles 3 et 4 de la loi, qui sont qualifiés de « francs » et dont la durée nominale est inférieure à 10 jours, sont augmentés d'un jour.

Il en découle que le délai de l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté grand-ducal précité du 26 juillet 1927 est porté à deux jours par l'effet de l'article 5 de la loi précitée du 30 mai 1984.

Etant donné que l'exposé des motifs reste muet sur les raisons qui justifieraient une diminution du délai de convocation actuellement en vigueur, le Conseil d'Etat demande de maintenir la règle actuelle et de porter à deux jours le délai de convocation minimal prévu à l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Article 2

Cet article n'appelle pas d'observation.

Article 3

L'article sous examen traite de la publicité des séances du collège des syndicats ainsi que du mode de votation. Ses dispositions sont reprises quasi textuellement de l'article 4, alinéas 1^{er} et 3, de l'arrêté grand-ducal précité du 26 juillet 1927.

La première phrase n'appelle pas d'observation, sauf que d'un point de vue purement rédactionnel, le Conseil d'Etat demande de s'en tenir au libellé de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté grand-ducal précité du 26 juillet 1927 et d'écrire « les syndicats votent à haute voix, sauf les dérogations prévues par la loi ». La forme du pluriel se justifie par le fait que la phrase vise, non pas un syndic pris individuellement, mais tous les syndicats réunis en collège.

En ce qui concerne la deuxième phrase, le Conseil d'Etat prend note qu'à notre époque, qui se veut empreinte de transparence, la publicité n'est pas devenue la règle. Pour les auteurs du projet de règlement grand-ducal, elle n'est qu'une simple faculté et doit, à la demande de deux syndicats, céder la place au secret de l'huis clos. La demande à cet effet n'a même pas besoin d'être motivée. Même si le Conseil d'Etat peut comprendre qu'il peut y avoir des raisons légitimes pour délibérer à huis clos, il souhaite néanmoins que la publicité des séances du collège des syndicats soit la règle et le huis clos l'exception. Aussi demande-t-il que le huis clos ne soit pas « ordonné » (par qui?) à la suite d'une simple demande non motivée de deux syndicats, mais qu'il résulte d'une décision formelle du collège. Il propose en conséquence de rédiger la disposition relative à la publicité des séances comme suit:

« Les séances du collège des syndicats sont publiques. Toutefois, le collège peut décider qu'à cause d'inconvénients graves la séance est tenue à huis clos. »

Article 4

Cet article traite de la manière dont les décisions du collège des syndicats sont fixées et communiquées ensuite à leurs destinataires.

Selon le texte du projet de règlement grand-ducal sous avis, « les délibérations du collège des syndicats font l'objet d'un procès-verbal rédigé par le secrétaire-trésorier. Ledit procès-verbal est signé par la majorité des membres du collège [des syndicats] et le secrétaire-trésorier ». Le Conseil d'Etat est d'avis que les procès-verbaux doivent être signés, en principe, par tous les membres du collège des syndicats qui y ont concouru, peu importe leur attitude lors du vote. Si toutefois un membre refuse ou est empêché de signer, les signatures de la majorité, c'est-à-dire des deux autres syndicats, sont suffisantes pour conférer au procès-verbal sa force probante. Le Conseil d'Etat estime par ailleurs que, dans la mesure où le secrétaire-trésorier n'est pas membre du collège des syndicats et qu'il ne concourt donc pas à la prise des décisions, il ne lui appartient pas de signer l'original du procès-verbal.

En ce qui concerne la terminologie, on note que la première phrase de l'article parle de « délibérations » alors que dans la suite du texte il est question de « résolutions ». Ici, le Conseil d'Etat demande aux auteurs du

texte de procéder à une harmonisation, tout en marquant sa préférence pour le terme « délibération ».

Toujours d'après le texte du projet de règlement grand-ducal sous avis, « le procès-verbal constate le nombre des membres présents lors de la réunion, les résolutions prises et le résultat des votes ». Selon l'avis du Conseil d'Etat, ces mentions sont insuffisantes. Il est en effet indispensable que le procès-verbal indique aussi les noms des membres qui ont concouru aux délibérations. Ceci est d'autant plus nécessaire que dans le régime introduit par la loi précitée du 25 mai 2011, il est fait appel aux syndics suppléants pour remplacer les syndics effectifs qui sont empêchés ou absents.

L'article sous examen se réfère d'un côté aux « expéditions du procès-verbal » et de l'autre à la « copie du procès-verbal signée », sans préciser dans ce dernier cas par qui la copie doit être signée. La copie se caractérise par le fait que, tout en étant une reproduction littérale de l'original, elle n'est pas signée comme lui; si elle l'était, il ne s'agirait plus d'une copie mais d'un duplicata de l'original. Par « expédition », on entend généralement la « copie littérale d'un acte ou d'un jugement, délivrée avec certification de la conformité à la minute par l'officier public dépositaire de celle-ci »¹. La notion d'expédition se réfère donc à un acte public reçu en minute par un officier public. Afin d'éviter l'équivoque sur la nature des actes des collèges des syndics, le Conseil d'Etat préconise de remplacer les références aux notions d'« expédition » et de « copie du procès-verbal signée » par une référence à la notion de « copie du procès-verbal, certifiée conforme », tout en précisant que la conformité à l'original est certifiée par le président avec le contreseing du secrétaire-trésorier.

Le texte du projet de règlement grand-ducal dispose encore que « les expéditions sont délivrées par le président et le secrétaire-trésorier. Aucune expédition ne peut en être délivrée avant la signature par le président et le secrétaire-trésorier ». Ce texte est passablement confus. Pour mettre de l'ordre dans les idées, le Conseil d'Etat estime nécessaire de rappeler de manière schématique les différentes étapes de la fixation et de la communication à leurs destinataires des décisions prises par le collège des syndics.

Première étape: Le secrétaire-trésorier rédige son procès-verbal en y faisant figurer:

- la date, l'heure et le lieu de la réunion du collège des syndics;
- la date de la convocation et l'ordre du jour;
- les noms des syndics présents et des absents, et, le cas échéant, les noms des syndics suppléants qui remplacent les syndics absents;
- le texte des délibérations prises avec indication, pour chacune d'elles, du résultat du vote, c'est-à-dire du nombre des voix pour et des voix contre.

Deuxième étape: Les syndics et, le cas échéant, les syndics suppléants qui ont concouru aux délibérations, signent l'original du procès-verbal. Du moment que la majorité de ceux qui ont concouru aux délibérations ont signé le procès-verbal, celui-ci acquiert sa force probante. L'original du procès-verbal, dûment signé, est conservé dans les archives du syndicat. Le

¹ Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, PUF, 1987.

secrétaire-trésorier ne s'en dessaisit jamais, sauf à la demande de la justice ou de l'autorité de contrôle.

Troisième étape: A partir du moment où le procès-verbal a acquis sa force probante, c'est-à-dire où il est revêtu des signatures de la majorité des syndicats qui y ont concouru, le président peut en délivrer des copies. Ces copies sont certifiées conformes et signées par le président et contresignées par le secrétaire-trésorier. Par leurs signatures, le président et le secrétaire-trésorier attestent que la copie par eux signée représente une reproduction littérale du texte de l'original du procès-verbal.

Le Conseil d'Etat note par ailleurs que, contrairement à l'article 4, alinéa 4, de l'arrêté grand-ducal précité du 26 juillet 1927, le projet de règlement grand-ducal ne prévoit plus que les décisions du collège soient inscrites sur un registre. Pour les auteurs du texte sous avis, il est suffisant qu'elles existent sous forme de procès-verbaux sur feuilles volantes qui encourent le risque d'être égarés beaucoup plus facilement qu'un registre. L'omission des formalités de cotation et de paraphe facilite en outre la substitution ultérieure des feuillets non signés des procès-verbaux, alors que les signatures ne sont généralement apposées qu'à la dernière page du document, sous la fin du texte.

Suite aux considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de donner au texte de l'article 4 la teneur suivante:

« Les délibérations du collège des syndicats font l'objet d'un procès-verbal rédigé par le secrétaire-trésorier et signé par tous les syndicats ou syndicats-suppléants présents dans les meilleurs délais et si possible lors de la prochaine réunion du collège, sans qu'il puisse en être délivré copie avant les signatures de la majorité des syndicats y ayant pris part. Le procès-verbal constate pour chaque délibération les noms des syndicats ou syndicats suppléants qui y ont concouru ainsi que le nombre des votes pour et contre. Les procès-verbaux des réunions du collège des syndicats sont réunis dans un registre à feuillets mobiles, qui est coté et paraphé à chaque page par le président.

Les copies certifiées conformes du procès-verbal sont signées par le président ou celui qui le remplace, et contresignées par le secrétaire-trésorier; elles énoncent les noms de tous les syndicats ou syndicats suppléants qui ont concouru à la délibération. »

Article 5

Cet article traite du remplacement des syndicats décédés, démissionnaires, absents ou empêchés par les syndicats suppléants.

La terminologie employée par cet article est incohérente par rapport à la loi de base dans la mesure où il est question d'un « syndicat » pour désigner le « collège des syndicats », ou encore d'un « membre assesseur suppléant » au lieu d'un « syndicat suppléant ».

Quant au fond, cet article pose plusieurs problèmes.

Dans les cas énoncés par le texte, le syndicat défaillant est « remplacé définitivement ou provisoirement selon le cas » par un syndicat suppléant. Le texte omet toutefois de préciser comment et par qui cette décision de

remplacement est prise. S'agit-il d'une décision du président ou d'une décision des syndics restants?

Ensuite, le remplacement du syndic défaillant a lieu « définitivement ou provisoirement selon le cas ». Le texte ne précise pas dans quels cas le remplacement est provisoire et dans quels cas il est définitif. On peut certes imaginer qu'en cas de décès ou de démission d'un syndic, le remplacement est définitif alors qu'en cas d'absence ou d'empêchement il est provisoire. Le texte aurait toutefois gagné en clarté s'il y avait apporté des précisions à ce sujet.

Le texte envisage la démission des syndics, sans préciser selon quelles modalités et auprès de quel organe celle-ci doit être présentée. Le texte ne précise pas non plus la date à laquelle la démission prend effet par la cessation des fonctions des démissionnaires. L'article 6 de l'arrêté grand-ducal du 26 juillet 1927 prévoyait à ce sujet ce qui suit: « Les démissionnaires restent en fonctions jusqu'à ce que leur démission, formulée par écrit, ait été acceptée par le collège des syndics, qui devra statuer dans le mois. A défaut par le collège des syndics d'y statuer dans le mois, la décision pourra être prise par le Directeur général de l'Intérieur. La démission collective de tous les membres du collège sera présentée au Directeur général de l'Intérieur. Il en sera de même de toute démission offerte, à la suite de laquelle le nombre des syndics encore effectivement en fonctions se trouve réduit au-dessous de trois ».

Le texte sous avis prévoit enfin que les syndics suppléants sont appelés à remplacer les syndics effectifs, en « respectant le rang des votes obtenus lors de l'assemblée générale ». Le texte omet de préciser ce qu'il advient en cas de parité de voix entre plusieurs syndics suppléants. Selon quel critère faut-il les départager? En cas de parité des voix, le Conseil d'Etat propose de procéder par tirage au sort.

Comme les réponses aux questions qui se posent dans le cadre du présent article ne sont pas d'ordre purement technique, le Conseil d'Etat se trouve dans l'impossibilité de faire une proposition de texte.

Article 6

Cet article traite de la démission des syndics qui négligent leurs fonctions.

Les dispositions de cet article sont reprises de l'article 6, alinéa 3, de l'arrêté grand-ducal précité du 26 juillet 1927, sauf que les auteurs du texte sous examen y ont encore ajouté l'obligation pour le collège de convoquer et d'entendre le syndic concerné dans ses arguments de défense.

Etant donné que cette disposition n'a jamais donné lieu à problèmes dans le passé, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à ce qu'elle soit maintenue.

Article 7

Cet article traite de la fonction de secrétaire-trésorier du syndicat de chasse.

Selon l'article 28 de la loi précitée du 25 mai 2011, le collège des syndics nomme, au scrutin secret, un secrétaire-trésorier, « membre ou non du syndicat ». Cette disposition permet de choisir le secrétaire-trésorier aussi bien parmi les propriétaires formant le syndicat qu'en dehors de leur sein.

En utilisant la formule « le secrétaire-trésorier *qui ne peut faire partie du collège des syndics* », l'article 7, alinéa 1^{er}, du projet de règlement grand-ducal interdit le cumul des fonctions de secrétaire-trésorier avec celles de syndic. Les syndics se voient ainsi refuser l'accès aux fonctions de secrétaire-trésorier de leur syndicat de chasse. Or, les conditions d'accès aux fonctions de secrétaire-trésorier sont posées par l'article 28 de la loi précitée du 25 mai 2011, qui ne contient pas cette limitation. Il s'ensuit que la disposition de l'article 7 sous examen restreint de manière illicite le domaine d'exécution de la loi.

La disposition critiquée ne constitue d'ailleurs pas une règle concernant le fonctionnement du collège des syndics, mais sa composition régulière. Elle se situe en porte-à-faux par rapport à la base légale formée par l'article 29 de la loi précitée du 25 mai 2011, dans la mesure où celle-ci délègue au règlement grand-ducal de déterminer les règles concernant « le mode de fonctionnement du collège des syndics ». Les règles relatives à sa composition font l'objet des articles 25 et 26 de cette même loi.

Les paragraphes 3 et 4 de l'article 7 traitent de la suspension et de la révocation du secrétaire-trésorier pour inconduite notoire ou négligence grave, tout en disposant que le secrétaire-trésorier suspendu ou révoqué peut être chargé des frais causés par son remplacement. Etant donné que le collège des syndics dispose du pouvoir légal de nommer le secrétaire-trésorier, le Conseil d'Etat est d'accord à lui reconnaître également le pouvoir de révoquer le secrétaire-trésorier pour motifs graves et de le remplacer. Le Conseil d'Etat considère en revanche que la faculté conférée au collège des syndics de contraindre le secrétaire-trésorier suspendu ou révoqué à assumer personnellement les frais causés par son remplacement est exorbitante et demande qu'elle soit supprimée. Dans la mesure où l'inconduite ou la négligence du secrétaire-trésorier sont de nature à causer un préjudice au syndicat, le collège des syndics doit se pourvoir en justice pour en obtenir réparation.

A la suite des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat demande aux auteurs du projet de règlement grand-ducal de reformuler l'article 7, alors que celui-ci risque d'encourir la sanction de l'article 95 de la Constitution.

Article 8 nouveau (selon le Conseil d'Etat)

Etant donné que le règlement grand-ducal sous avis est destiné à remplacer l'arrêté grand-ducal précité du 26 juillet 1927, il y a lieu de prévoir l'abrogation formelle de cet arrêté par un nouvel article de la teneur suivante:

« **Art. 8.** L'arrêté grand-ducal modifié du 26 juillet 1927 portant règlement pour l'exécution de l'art. 6 de la loi du 20 juillet 1925 sur l'amodiation de la chasse et l'indemnisation des dégâts causés par le gibier est abrogé. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 20 mars 2012.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
La Vice-Présidente,

s. Viviane Ecker