

**Projet de loi**

**portant abolition des districts, modifiant**

- 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;**
  - 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;**
  - 3. la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ;**
  - 4. le Code pénal ;**
  - 5. loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police ;**
  - 6. la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;**
  - 7. la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ;**
  - 8. la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe ;**
  - 9. la loi du 4 mars 1896 concernant l'expropriation par zone pour cause d'utilité publique ;**
  - 10. la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;**
  - 11. la loi du 25 mai 2011 relative à la chasse ;**
  - 12. loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;**
  - 13. la loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ;**
  - 14. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;**
  - 15. la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;**
  - 16. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État**
- et abrogeant**
- 1. la loi du 15 juillet 1969 portant réorganisation des commissariats de district ;**
  - 2. la loi modifiée du 12 mai 1905 concernant les mesures à prendre contre l'invasion et la propagation du phylloxéra.**

-----  
**Avis du Conseil d'État**

(3 avril 2015)

Par dépêche du 12 août 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous objet, élaboré par le ministre de l'Intérieur.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact et une fiche financière.

Par une dépêche du 23 mars 2015, le Conseil d'Etat a encore eu communication des avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et du Syvicol.

### **Considérations générales**

L'exposé des motifs joint au projet de loi sous examen rappelle d'emblée que la volonté de supprimer les districts et les commissariats de district se trouve inscrite dans le programme politique du Gouvernement issu des élections du 20 octobre 2013. Le principe même d'effacer de la sphère administrative cette institution qui, depuis 1843, se trouve chargée de la tutelle étatique des communes pour compte du Gouvernement, relève dès lors de l'opportunité politique. Aussi le Conseil d'État s'abstiendra-t-il de commenter le principe même de ce choix.

L'institution des districts remonte à l'époque où le Roi des Pays-Bas, Grand-Duc de Luxembourg, avait consenti, sous la pression de la sécession de la Belgique, à accorder au Grand-Duché de Luxembourg le statut d'autonomie qui lui revenait de droit aux termes de l'Acte final du Congrès de Vienne de 1815, et où le pays devait relever le défi de mettre en place de façon urgente les structures institutionnelles nécessaires à son organisation administrative.

Il ne fut que naturel qu'une des premières lois édictées dans les nouvelles conditions eut pour objet l'organisation communale tout en comprenant un chapitre sur la création de trois districts, dont les chefs-lieux se trouvaient établis à Luxembourg, à Diekirch et à Grevenmacher. L'article 111 de la loi du 24 février 1843 sur l'organisation communale et des districts<sup>1</sup> précisait qu'« Il y a dans chaque district un fonctionnaire nommé par le Roi Grand-Duc et portant le titre de Commissaire de district ». Les articles suivants réglaient l'organisation des commissariats, les traitements et indemnités alloués au personnel y affecté ainsi que les incompatibilités liées aux fonctions de commissaire de district et les attributions légales de ceux-ci. L'article 116 plaçait les commissaires de district sous les ordres du Gouverneur et du Gouvernement en conseil; il précisait que la Ville de Luxembourg était soustraite à l'autorité des commissaires de district et placée directement sous la surveillance du Gouvernement.

Du temps où le système électoral prévoyait la désignation indirecte à deux degrés des membres de la Chambre des députés, les districts administratifs créés en 1843 servaient également de districts électoraux, alors qu'une partie des députés étaient élus sur base cantonale et l'autre sur la base des districts<sup>2</sup>. Le nombre des districts avait été porté de 3 à 4 par l'ordonnance royale grand-ducale du 30 mai 1857, portant établissement d'un commissariat de district à Mersch<sup>3</sup>. Or, cette ordonnance a été

---

<sup>1</sup> Mémorial N° 17 de 1843

<sup>2</sup> Ordonnance royal grand-ducale du 7 juin 1857 concernant les élections pour l'assemblée des États (cf. Mém. A N° 17 du 17 juin 1857).

<sup>3</sup> Mém. A N° 16 du 4 juin 1857.

rapportée par la loi du 4 mai 1867 portant suppression du commissariat de district de Mersch.<sup>4</sup>

Même si l'Association des villes et communes luxembourgeoises, qui peut être considérée comme l'organe précurseur du Syvicol, avait déjà en 1966 plaidé pour l'abolition des commissariats de districts et leur remplacement par des services régionaux de conseil pour les communes, la nouvelle loi communale du 13 décembre 1988 reprit dans les grandes lignes les structures et attributions des commissariats de district mises en place dès 1843.

Le projet d'abolir les districts constitue dès lors une étape nouvelle dans la façon de concevoir la tutelle étatique sur les communes, alors qu'il voue à la disparition non seulement la subdivision administrative formée par les districts, mais comporte indirectement aussi la suppression de la fonction des commissaires de district qui ont été depuis 170 ans les intermédiaires entre le Gouvernement et les autorités locales. Les auteurs du projet de loi décrivent la finalité de leur démarche comme « un préalable nécessaire à la réforme du fonctionnement des services du ministère de l'Intérieur et à l'accélération des procédures » au regard de leur volonté « de repenser le mode dont l'État s'acquitte de son devoir de surveillance des communes et des entités qui s'y rattachent » à une époque « où l'évolution de la société et notamment des techniques de communication exigent de repenser » l'approche ayant prévalu jusqu'ici.

D'après le Gouvernement, l'abolition des districts et de leurs organes gestionnaires s'avère par conséquent être une étape nécessaire pour reprendre sur le métier la manière d'exercer la tutelle administrative des communes en vue de recentrer la surveillance administrative de l'État vis-à-vis des autorités locales. Le Conseil d'État aurait préféré être saisi d'un projet de loi traitant de l'ensemble des dispositions sur la question qui figurent notamment dans la loi communale de 1988, et définissant de façon nouvelle les limites que le législateur entend donner à l'autonomie communale. Or, il doit constater que le cadre de la tutelle administrative reste inchangé dans la mesure où le texte sous examen se borne *grosso modo* à conférer directement au ministre en charge de l'Intérieur les compétences assumées jusqu'à présent par les commissaires de district et à traiter l'ensemble des communes luxembourgeoises à l'instar de la capitale en ce qui concerne les relations directes dont celle-ci bénéficie par rapport au ministre compétent.

Il reste que la surveillance des communes attribuée directement au ministre de l'Intérieur confèrera à cette surveillance une connotation politique très évidente, contrairement à la situation actuelle où cette dimension de la tutelle est fortement atténuée grâce à la présence de l'échelon intermédiaire des commissaires de district exerçant leur mission selon des critères exclusivement administratifs. Mainte décision prise dans l'exercice de la surveillance administrative des communes risquera dès lors d'exposer le titulaire du poste ministériel concerné au reproche d'être teinté de considérations de politique partisane, peu importe que la constellation politique au niveau communal soit ou non la même que celle de la coalition gouvernementale.

---

<sup>4</sup> Mém. A N° 17 du 15 juin 1857.

Dans les conditions données, il faut espérer que la suppression de l'obligation des communes de passer par l'intermédiaire des commissariats de districts dans leurs relations avec le Gouvernement permettra d'accélérer les procédures d'approbation des actes posés par les autorités locales dans l'intérêt tant des communes que de leurs administrés. Dans cette optique, le Conseil d'État s'étonne que le projet de loi reste muet sur l'introduction de la possibilité de recourir à des moyens de communication électronique sécurisés en vue de la transmission de la correspondance officielle.

Quant à la question de la reprise des missions légales des commissaires de districts, celles-ci peuvent dans les grandes lignes être subdivisées comme suit :

- En premier lieu, la loi a conféré aux commissaires de district l'obligation d'assumer, dans les conditions qu'elle a prévues à cet effet, les compétences en matière de surveillance de la gestion communale dont le principe se trouve inscrit à l'article 107(5) de la Constitution. Il résulte du projet de loi que les compétences assumées jusqu'à présent seront désormais conférées au membre du Gouvernement ayant l'Intérieur dans ses attributions. *A priori*, ce transfert ne donne pas lieu à observation.

- Nonobstant le fait que sur ce deuxième point le libellé des dispositions légales relatives aux missions des commissaires de district se fait plus discret, il ne faut pas sous-estimer l'importance de la fonction de conseil de plus en plus prononcée de ces derniers qui est allée en augmentant au rythme des nouvelles attributions conférées aux communes et de la complexité des matières relevant de la compétence de celles-ci. Ce rôle des commissaires de district s'avère particulièrement utile pour les communes rurales de taille plus modeste dont l'effectif forcément réduit a mené à l'habitude de se faire conseiller par les commissaires de district en vue d'exécuter correctement les tâches légales imparties aux autorités et administrations communales. Même si l'exposé des motifs rappelle que « L'abolition de la fonction ... constitue un préalable nécessaire à la réforme du fonctionnement des services du ministère de l'Intérieur », qu'il peut dès lors être admis que la fonction-conseil sera reprise directement par le ministère de l'Intérieur et que l'organigramme de ce département prévoira désormais le service qui en sera chargé plus particulièrement, le Conseil d'État aurait préféré trouver dans la loi en projet la façon dont le Gouvernement entend dorénavant s'acquitter de cette tâche.

- Enfin, les missions du commissaire de district comprennent des fonctions de police administrative qui résultent tant de l'article 114, sous 2° de la loi communale et qui ont notamment trait aux matières de sécurité, de salubrité et de tranquillité publiques, que de plusieurs dispositions de lois spéciales (*cf.* art. 9 de la loi modifiée du 29 juillet 1912 concernant la police sanitaire de bétail et l'amélioration des chevaux, des bêtes à cornes et des porcs, art. 6 de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; art. 2 de la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisition en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe). Dans la mesure où lesdits fonctionnaires sont investis de fonctions de police administrative, lorsqu'ils agissent en exécution de leurs fonctions, l'attribution à des membres du Gouvernement des compétences afférentes des commissaires de district risquera de poser problème quant au respect du principe de la séparation des pouvoirs. Le Conseil d'État se réserve d'y revenir dans le cadre de l'examen des articles.

Comme déjà relevé ci-avant, l'abolition des districts n'entraîne pas seulement la nécessité d'adapter en conséquence les dispositions de la loi communale, car de nombreuses autres loi comportent, comme documenté par l'intitulé du projet de loi sous examen, des références éparses aux commissaires de district, notamment avec la finalité d'ajouter des compétences complémentaires à leurs missions principales.

Le Conseil d'État se trouve dans l'impossibilité de vérifier si dans le projet de loi sous examen l'ensemble des textes légaux comportant des références aux districts, aux commissariats de district et aux commissaires de district ont été répertoriés en vue d'y apporter les modifications requises de par l'abolition projetée des districts. Il note en tout cas que le relevé ne semble pas être exhaustif, alors que, par exemple, la loi du 28 décembre 1883 concernant les associations syndicales pour l'exécution de travaux de drainage, d'irrigation, etc.<sup>5</sup>, la loi précitée du 29 juillet 1912, la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux<sup>6</sup> ou encore la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale<sup>7</sup> ne sont pas prises en considération.

La suppression des commissaires de district demandera en outre d'adapter en conséquence la législation en matière de la fonction publique, dont notamment la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État. Le Conseil d'État y reviendra dans le cadre de l'examen des articles.

Enfin, le Conseil d'État fait remarquer que l'article 54 de la Constitution évoque la fonction de commissaire de district parmi les fonctions incompatibles avec le mandat de député.

## **Examen des articles**

### *Observations préliminaires*

1) Dans la mesure où, au regard des phrases introductives des articles formant le dispositif de la loi en projet, celle-ci se limite à modifier d'autres textes légaux, il faut éviter l'insertion de dispositions à portée autonome.

2) Par ailleurs, et hormis le texte légal principalement affecté par les modifications projetées et devant à ce titre apparaître en premier lieu dans le dispositif de la loi modificative, il convient de respecter pour les autres lois censées être adaptées aux modifications à apporter à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 l'ordre chronologique de leur apparition dans l'ordonnement juridique. Le Conseil d'État demande de réorganiser en conséquence les articles II à XV en insérant les modifications projetées du Code pénal à l'article II et en reprenant aux articles suivants les autres lois à modifier. Dans ce même ordre d'idées, il convient d'adapter l'intitulé en conséquence.

3) Les renvois à des paragraphes se font sans reprise des parenthèses utilisées pour marquer leur numérotation dans les textes normatifs.

---

<sup>5</sup> Mém. N° 63 du 31 décembre 1883.

<sup>6</sup> Mém. A N° 84 du 27 décembre 1985.

<sup>7</sup> Mém. A N° 260 du 29 décembre 2009.

4) Selon les règles usuelles de la légistique, il convient de faire précéder l'ensemble des dispositions transitoires par l'article comportant les dispositions abrogatoires. De la sorte, l'article XX devra être inséré avant les articles XVII à XIX.

#### Article I<sup>er</sup>

##### *point 1)*

Renvoyant à la première des observations préliminaires ci-avant, le Conseil d'État estime que la disposition prévoyant l'abolition des districts et formant la première phrase du point 1) sous examen s'avère une disposition à portée autonome qui est superfétatoire, dès lors que la loi communale aura cessé de se référer à la subdivision du territoire national en districts et à l'organisation des commissariats de district.

Le point 1) devra dès lors se lire comme suit :

« 1) L'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé par le texte suivant :

« Le Grand-Duché de Luxembourg est divisé en communes ». »

##### *points 2) et 3)*

Sans observation.

##### *point 4)*

La suppression des termes « ou par le commissaire de district » prévue à la première phrase de l'alinéa 2 de l'article 24 de la loi communale ne donne pas lieu à observation.

Le Conseil d'État fait toutefois remarquer qu'aux termes de ses considérations à l'endroit de l'examen du point 11) de l'article I<sup>er</sup> sous examen, il préfère de façon générale le verbe « désigner » pour qualifier l'acte par lequel le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions charge un de ses fonctionnaires de l'exécution d'une mission particulière relevant des compétences dont le ministre est investi par l'effet de la loi communale.

##### *points 5) et 6)*

Sans observation.

##### *point 7)*

L'article 58 de la loi communale prévoit les circonstances dans lesquelles le collège échevinal peut exercer le pouvoir réglementaire qui est normalement assumé par le conseil communal.

L'exercice en cas d'urgence du pouvoir réglementaire par le collège échevinal requiert de la part de celui-ci « d'en envoyer immédiatement copie au ministre de l'Intérieur et au commissaire de district, ... ». En cas de carence du collège échevinal ou à défaut de confirmation par le conseil communal des actes réglementaires pris par le collège, le commissaire de district est habilité de par la loi à prendre ces règlements à la place du collège échevinal, tout « en [adressant] immédiatement une copie au ministre de l'Intérieur et au collège échevinal ».

Le projet de loi sous examen prévoit de remplacer le commissaire de district par un fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur en vue de l'exercice desdites compétences.

Cette modification se limite dès lors à organiser le transfert d'une compétence détenue par une instance administrative à une autre, sans pour autant toucher à la nature juridique de cette compétence. Le Conseil d'État estime que le principe même de l'attribution par la loi d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire, fût-il en chargé dans l'unique but de suppléer la carence de l'autorité qui en est normalement investie, risque de soulever un problème de conformité de la disposition légale concernée par rapport aux exigences de la Constitution. Tout en ne s'opposant pas au transfert de la compétence visée d'un fonctionnaire à un autre, il estime que le principe de la suppléance du pouvoir réglementaire des communes en cas de carence de celles-ci demande à être réexaminé sous l'angle de vue de sa conformité avec la Constitution.

*points 8) et 9)*

Sans observation.

*point 10)*

Quant au fond la modification ne donne pas lieu à observation.

Sur le plan rédactionnel, il y a lieu d'écrire : «À l'alinéa 82, alinéa 5, première phrase, les termes ... ».

*point 11)*

Dans la ligne de ses observations concernant le point 4), le Conseil d'État propose de remplacer le verbe « délégué » par « désigné ». En effet, en vertu de l'arrêté grand-ducal du 22 décembre 2000 concernant les délégations de signature par le Gouvernement, pris sur base de l'article 76 de la Constitution, les membres du Gouvernement peuvent consentir de telles délégations de signature à des fonctionnaires pour les affaires relevant de leurs compétences, sans que pareilles délégations puissent être assorties d'une délégation des compétences ministérielles et des responsabilités qui s'y rattachent.

Dans ces conditions, la « désignation » d'un fonctionnaire dans le sens d'« être qualifié » pour exercer une tâche particulière semble préférable à la notion de « délégation » qui peut être interprétée comme acte confiant au délégué un pouvoir revenant de droit au délégant, situation difficilement compatible avec l'arrêté grand-ducal précité du 22 décembre 2000.

À l'alinéa 6, il convient dans ces conditions d'écrire : « ... prête serment entre les mains du fonctionnaire désigné aux termes de l'alinéa 2 ».

*point 12)*

Sans observation.

*point 13)*

En vertu du point 13) sous examen, les auteurs du projet de loi prévoient de remplacer le Chapitre 5 du Titre 3 de la loi communale relatif aux commissaires de district par un nouveau Chapitre 5, intitulé « De la surveillance générale du fonctionnement des communes » et subdivisé en deux sections, la section 1<sup>ère</sup> portant l'intitulé « De la surveillance administrative générale » et la section 2 « De la surveillance en matière de police administrative ».

Le libellé des nouveaux articles 109 et 110 censés remplacer les articles 109 à 115 actuels de la loi communale se distingue par le caractère beaucoup plus concis des dispositions projetées. Selon le commentaire, « L'article 109 nouveau ... reprend pour partie les dispositions actuelles de l'article 114 de la loi communale dans l'optique de maintenir ... une définition des objets soumis à la surveillance générale de l'autorité de tutelle », tout en énumérant les éléments repris du relevé des missions de surveillance inscrites actuellement audit article 114. L'abandon des autres missions qui ne sont plus reprises dans le texte légal en projet n'est pas autrement commenté. Il s'agit plus particulièrement de l'examen des budgets et comptes des communes et de leurs établissements publics préalablement au moment où ces documents sont soumis à approbation. La surveillance de la gestion assumée par les receveurs communaux n'apparaît pas non plus de façon explicite dans le projet de loi sous examen. Le Conseil d'État en déduit que surtout sur le plan de la gestion financière le Gouvernement entend alléger la tutelle communale exercée par l'État.

La mission actuelle de rendre exécutoires les rôles des impositions communales ainsi que les contraintes pour recouvrements d'impositions communales et reliquats de comptes arrêtés est à son tour reléguée à un article 148*bis* nouveau à insérer dans la loi communale.

En ce qui concerne le nouvel article 109 à reprendre dans la loi communale, le Conseil d'État estime qu'il est superfétatoire d'écrire que les compétences ministérielles prévues peuvent s'exercer « indépendamment des attributions qui [sont conférées au ministre] par d'autres dispositions de la présente loi ou par d'autres lois spéciales », alors que ces dispositions s'appliquent de toute façon de manière autonome et parallèlement aux dispositions sous examen.

Par ailleurs, les termes « administrations communales » sont employés à l'article 114 actuel ainsi qu'aux articles 97 et 99 de la loi communale sans que celle-ci les définisse. Aussi le Conseil d'État préférerait-il remplacer cette notion par le terme « communes » visant tant les autorités communales, définies à l'article 103, que les services communaux, par ailleurs clairement circonscrits.

Le Conseil d'État propose de regrouper les dispositions des alinéas 1<sup>er</sup> et 2 sous un seul alinéa libellé comme suit :

« Les communes et leur personnel sont placés sous la surveillance du ministre de l'Intérieur qui veille à ce qu'ils remplissent les devoirs qui leur sont imposés par les lois et les règlements pris en exécution de celles-ci. »

À l'alinéa 3 (alinéa 2, selon le Conseil d'État), la première phrase doit commencer par les mots « Le ministre de l'Intérieur assiste ... ». Eu égard

aux observations du Conseil d'État à l'endroit des points 4) et 11), la deuxième phrase de cet alinéa est à rédiger comme suit :

« Il peut se faire remplacer par un fonctionnaire désigné à ces fins. »

Même si le texte actuel de l'article 114, point 6°, a également recours au verbe « provoquer », le Conseil d'État tient à rappeler que les dictionnaires y accordent une signification d'agressivité et d'adversité, voire de contrainte difficilement compatible avec le principe de l'autonomie communale. Aussi préférerait-il que ce verbe soit remplacé par « inviter ». Dans ces conditions, l'alinéa 5 (alinéa 4, selon le Conseil d'État) se lirait comme suit :

« Il peut au besoin inviter les communes à prendre les règlements de police et toutes autres mesures qu'il estime utiles ou nécessaires ».

Quant à l'article 110 nouveau qu'il est prévu d'insérer dans la loi communale, il a trait aux missions de police administrative générale revenant aux communes. Le texte projeté prévoit de maintenir cette mission auprès des communes, tout en disposant qu'en cas de carence de celles-ci, l'autorité de tutelle pourra suppléer à cette carence.

Le Conseil d'État préférerait s'en tenir au libellé actuel évoquant explicitement la sûreté, la tranquillité et la salubrité publiques comme éléments relevant de la police administrative, plutôt que d'avoir recours au terme générique prévu. Il propose en outre de renoncer aux termes « corps communal » qui s'avèrent mal à propos dans le contexte sous examen. Enfin, il estime que la cohérence de la loi communale demande que les « évènements extraordinaires » auxquels fait référence l'alinéa 2 de l'article 110 projeté soient remplacés par une référence à l'article 58, alinéa 1<sup>er</sup>, à l'instar de l'approche retenue à l'article 68 en relation avec les attributions du bourgmestre.

L'article 110 aura avantage à déterminer dans un alinéa 1<sup>er</sup> les missions des communes en matière de police administrative. L'alinéa 2 sera ainsi réservé à la façon à suppléer la carence des autorités communales en la matière.

Eu égard à la détermination des compétences réglementaires dans la Constitution, les mesures que les fonctionnaires désignés seront en droit de prendre ne pourront évidemment pas avoir un caractère autrement qu'individuel.

Selon le Conseil d'État l'article 110 pourrait dès lors être conçu comme suit :

« **Art. 110.** Le ministre de l'Intérieur veille à ce que les autorités communales assument dans le cadre de leurs compétences légales le maintien de la sûreté, de la tranquillité et de la salubrité publiques.

Lorsqu'il estime qu'il y a carence des autorités communales ou qu'il y a péril en la demeure dans les cas prévus à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 58, il désigne un fonctionnaire chargé de prendre immédiatement les mesures de police nécessaires et de requérir, en cas de besoin, l'intervention de la force publique. La réquisition doit être faite par écrit. Les commandants sont tenus d'y obtempérer. »

Enfin, quant à la structure du chapitre 5 formé par les nouveaux articles 109 et 110, le Conseil d'État propose de renoncer à la subdivision en deux sections et de modifier l'intitulé du chapitre en écrivant :

« Chapitre 5.- De la surveillance du fonctionnement des communes. »

Pour des raisons d'ordre légistique et afin de prévenir toute ambiguïté en la matière, le Conseil d'État propose encore de compléter la loi en projet par une disposition abrogeant formellement les articles 111 à 115 de la loi communale.

*point 14)*

Sans observation.

*point 15)*

La simple évocation à l'article 147 de la loi communale modifiée d'un « service de contrôle de la comptabilité des communes » n'en fait pas une administration, dotée de structures internes et placée sous l'autorité d'un membre du Gouvernement. La loi devrait à cet effet détailler les dispositions organiques déterminant, en plus des compétences légales, notamment l'organisation hiérarchique, les procédures, les dispositions relatives à la composition et au statut de l'effectif et les dispositions budgétaires.

Dans la mesure où le « service de contrôle de la comptabilité des communes » doit, en l'absence de dispositions légales réglant l'indépendance administrative<sup>8</sup> et le cadre organique de ce service, être considéré comme faisant partie intégrante du ministère de l'Intérieur, le Conseil d'État se doit de rappeler que le législateur n'est pas autorisé à intervenir dans l'organisation du Gouvernement qui fait partie des compétences réservées d'après l'article 76 de la Constitution au Grand-Duc.

Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, de supprimer l'article 147 de la loi communale, sinon d'en modifier le contenu dans le sens suivant :

« 15) L'article 147 est remplacé par le texte suivant :

« **Art. 147.** Le ministre de l'Intérieur contrôle les budgets, les comptes, la comptabilité et les caisses des communes. Ce contrôle comprend des contrôles de la comptabilité des communes en cours d'exercice qui ont pour objet de vérifier de manière périodique et approfondie les caisses et les comptabilités des communes. »

S'il s'avérait pourtant préférable de donner à ce service la structure d'une administration, pareil projet requerrait l'intervention d'une loi organique.

*point 16)*

Aux termes du point 16) sous examen, il est projeté de compléter la loi communale par un nouvel article 148*bis* censé reprendre pour compte du

---

<sup>8</sup> Cf. avis du Conseil d'État du 14 mai 1946 relatif au projet d'arrêté grand-ducal portant institution d'une division spéciale – dite Contentieux – attachée au ministère de la Reconstruction (n° CE 14.029).

ministre de l'Intérieur la compétence attribuée actuellement aux commissaires de district en vertu de l'article 114 sous 8 à supprimer.

Le texte proposé comme contenu du nouvel article 148*bis* ne donne pas lieu à observation alors que, sauf le transfert de compétence des commissaires de district au ministre de l'Intérieur, il constitue une copie conforme dudit article 114, point 8 actuel.

*point 17)*

Il convient de mettre à profit la modification projetée de l'article 151 de la loi communale pour remplacer au passage l'abréviation « art. » par « article » à la première phrase de l'article sujet à modification.

*point 18)*

Sans observation.

## Article II

L'article sous examen, subdivisé en 12 points reprenant les modifications ponctuelles à intervenir, prévoit de modifier la loi électorale modifiée du 18 février 2003 en vue d'y supprimer les références aux commissaires de district, voire de remplacer ces références par des références au ministre de l'Intérieur.

Le Conseil d'État rappelle encore son observation préliminaire selon laquelle il convient pour les lois à modifier en sus de la loi communale de respecter l'ordre chronologique des dates de leurs promulgations respectives, tout en faisant précéder celles-ci par les dispositions modificatives des codes-lois.

*point 1)*

Il convient d'écrire « alinéa 3 » au lieu de « dernier alinéa ».

*points 2) à 12)*

Sans observation.

## Article III

L'observation préliminaire rappelée à l'endroit de l'article II vaut au même titre pour l'article sous examen qui a pour objet de modifier la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes en vue de tenir compte de l'abolition des districts et de la suppression des commissaires de district et des commissariats de district.

*point 1)*

Sans observation.

*point 2)*

L'agencement prévu pour indiquer les modifications à apporter à l'article 7 de la loi précitée du 23 février 2001 peut prêter à confusion. Par

ailleurs, le Conseil d'État rappelle la préférence qu'il donne aux termes « fonctionnaire désigné à ces fins » par rapport à « fonctionnaire délégué ».

Dans ces conditions, il échet de rédiger comme suit le point 2 sous examen :

« 2) À l'article 7, alinéa 3, première phrase les termes « le commissaire de district du siège du syndicat » sont remplacés par « le ministre de l'Intérieur ».

Au même alinéa 3, la deuxième phrase est remplacée par le texte suivant : « La réunion jointe est présidée par un fonctionnaire désigné à ces fins par le ministre de l'Intérieur ».

Aux alinéas 8 et 9 de l'article 7, les termes « ou du commissaire de district » sont supprimés. »

*point 3)*

Dans la logique rédactionnelle adoptée par ailleurs, la rédaction suivante du point 3) est indiquée :

« 3) À l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup> les termes « au commissaire de district » sont remplacés par « au ministre de l'Intérieur ».

*point 4)*

Selon le Conseil d'État, il y a lieu à modification des alinéas 2 et 3 de l'article 11 de la loi précitée du 23 février 2001.

Il convient dès lors de rédiger comme suit le point 4) :

« 4) À l'article 11, alinéa 2 les termes « et aux commissaires de district ou aux fonctionnaires délégués par eux » sont remplacés par « et aux fonctionnaires que celui-ci a chargés de prendre connaissance et copie des délibérations visées à l'alinéa 1<sup>er</sup> ».

L'alinéa 3 du même article est remplacé par le texte suivant:

« Le syndicat doit fournir aux fonctionnaires dont question à l'alinéa 2 tous les renseignements qu'il possède et dont ceux-ci ont besoin pour remplir leur mission ».

*point 5)*

La première phrase ne donne pas lieu à observation.

Pour des raisons rédactionnelles, le Conseil d'État propose de remplacer la deuxième phrase par le libellé suivant :

« Une copie de la convocation est adressée dans le même délai au ministre de l'Intérieur ».

*point 6)*

Dans la ligne de ses observations formulées plus particulièrement à l'endroit des points 4) et 11) de l'article 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État propose d'écrire à l'alinéa 1<sup>er</sup> du point 6) sous examen « ... sous la présidence du fonctionnaire que le ministre de l'Intérieur a désigné à ces fins ».

Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de libeller la fin du texte de l'alinéa 3 comme suit :

« ... entre les mains du fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur en vue de présider l'assemblée. »

*point 7)*

Il convient d'écrire « commissaires de district ».

*point 8)*

Dans la ligne des observations qui précèdent, le Conseil d'État propose de modifier le libellé prévu *in fine* de l'article 19 de la loi précitée du 23 février 2001 comme suit :

« ... Il peut en charger un fonctionnaire qu'il a désigné à ces fins ».

#### Article IV

*point 1)*

Sans observation.

*point 2)*

Contrairement aux autres adaptations apportées à une multitude de lois en vue de tenir compte de l'abolition des districts et de la suppression concomitante des commissaires de district et des commissariats de district, la modification qu'il est prévu d'apporter à l'article 312 du Code pénal ne se limite pas à la suppression de la référence existante aux commissaires de district, mais remplace celle-ci par une référence à « tout fonctionnaire investi du pouvoir de police ».

Le Conseil d'État se demande tout d'abord si dans la nouvelle optique des auteurs du projet de loi une référence à des compétences territorialement limitées fait encore du sens.

Il rappelle en outre qu'en vertu de l'article 110 nouveau qu'il est prévu d'ajouter à la loi communale en vertu du projet de loi sous examen, il appartiendra dorénavant directement au ministre de l'Intérieur de surveiller les missions de police administrative que la loi a confiées aux autorités communales et, en cas de carence des autorités locales, il pourra charger un fonctionnaire qu'il aura désigné à ces fins de suppléer cette carence.

Sans vouloir s'opposer à une disposition générale impliquant d'autres fonctionnaires investis de pouvoirs de police administrative, le Conseil d'État souhaite que les auteurs du projet de loi établissent l'inventaire des lois spéciales attribuant des compétences de police administrative à des fonctionnaires autres que les membres de la Police grand-ducale afin de disposer d'une vue d'ensemble sur les répercussions de la modification en projet. Il se réserve d'apprécier le bien-fondé d'une telle modification sur base des informations qui seront réunies dans ces conditions.

Tout en notant que même si la question ne relève pas de l'objet de la loi en projet, le Conseil d'État s'interroge sur la nécessité du maintien de l'article 312 dans le Code pénal qui de surcroît relève d'un chapitre de ce code dont l'ensemble des dispositions mériteraient d'être reconsidérées dans

une optique d'actualisation tant du point de vue de leur contenu que de celui de leur forme.

#### Article V

##### *point 1)*

Sans observation.

##### *point 2)*

Aux termes de la version en projet de l'article 58 de la loi communale, les collèges des bourgmestre et échevins confrontés à des troubles de l'ordre public ou à d'autres événements imprévus doivent continuer à en informer le ministre de l'Intérieur. Dans les mêmes conditions, le Gouvernement peut suppléer la carence réglementaire des communes en vue d'y réagir et le ministre de l'Intérieur peut charger un de ses fonctionnaires de prendre sur le terrain les mesures de police requises en pareille circonstance, voire de requérir l'intervention de la force publique. Il semble dans ces conditions indispensable d'obliger les responsables de la police d'informer en cas d'intervention fondée sur les dispositions de l'article 70 de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la police et l'Inspection générale de la police non seulement le ministre du ressort ainsi que les bourgmestres des communes concernées, mais de retenir également le ministre de l'Intérieur parmi les destinataires de cette information obligatoire.

Le Conseil d'État demande de modifier en conséquence le point 2) sous examen, en écrivant :

« 2) A l'article 70 les termes « la Police informe le ministre, le ou les bourgmestres des communes concernées ainsi que le commissaire de district » sont remplacés par « la Police informe le ministre, le ministre de l'Intérieur ainsi que le ou les bourgmestres de la ou des communes concernées ».

#### Article VI

Le Conseil d'État note d'emblée qu'en vertu de l'article XXIII de la loi en projet, il est prévu de reporter l'entrée en vigueur de l'article sous examen à une date située après celle des prochaines élections communales, censées avoir lieu le deuxième dimanche du mois d'octobre 2017. L'article XXI prévoit à cet effet des dispositions transitoires quant à l'application de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil.

Le Conseil d'État entend y revenir dans le cadre de l'examen desdits articles XXI et XXIII.

La modification qu'il est prévu d'apporter à la loi précitée du 21 septembre 2006 dépasse le cadre tracé, qui consiste à tenir compte dans les lois spéciales invoquant l'institution des commissaires de district de l'abolition des districts dans la loi communale et de la suppression concomitante des commissaires de district et des commissariats de district.

En effet, le commentaire de l'article sous examen relève que l'actuel régime légal instituant des commissions de loyers intercommunales pour les communes de moins de 6.000 habitants « n'a pas apporté d'amélioration

notable », mais qu'« Au contraire la procédure de nomination des assesseurs s'est avérée difficile à opérer ». Il est donc prévu de mettre à profit la suppression des commissaires de district, chargés sous le régime légal actuel de présider les assemblées jointes des communes concernées, appelées à proposer les membres effectifs et suppléants des commissions intercommunales, pour remplacer ces commissions intercommunales en vue de revenir au système antérieur de commissions fonctionnant à un échelon purement communal.

La modification de l'article 7 de la loi précitée du 21 septembre 2006 s'avère dès lors être un cavalier législatif, technique à éviter dans l'intérêt de la cohérence et de la lisibilité des textes normatifs.

Quant au nouveau contenu qu'est censé avoir ledit article 7, les missions de la commission des loyers se dégagent des dispositions de la loi à modifier, même sans qu'il soit besoin de le relever de façon expresse au paragraphe 2. Nonobstant la critique qui précède et dans la mesure où la Chambre des députés déciderait de maintenir l'article sous examen, il serait indiqué selon le Conseil d'État de regrouper les paragraphes 1<sup>er</sup> et 2 en un seul paragraphe qui aura le libellé suivant :

« (1) Dans toutes les communes il est institué une commission des loyers, dénommée ci-après « la commission ». Dans les communes de plus de 6.000 habitants plusieurs commissions peuvent être instituées. »

Les paragraphes 3 à 6 doivent être renumérotés en conséquence.

Au paragraphe 4 (3 selon le Conseil d'État), il a lieu de mettre la phrase à l'indicatif présent en écrivant « met » au lieu de « mettra ».

#### Article VII

Il y a lieu d'écrire « Administration des ponts et chaussées » et « directeur de cette administration ».

#### Article VIII

Dans la mesure où la modification sous examen de l'article 2 de la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe prévoit la suppression des commissaires de district parmi les autorités ayant compétence pour procéder à des réquisitions, le nouveau texte projeté ne donne pas lieu à observation.

Le Conseil d'État tient toutefois à rappeler son observation faite plus particulièrement à l'endroit des points 4) et 7) de l'article 1<sup>er</sup> concernant l'intérêt de remplacer le terme « délégué » par « désigné à ces fins ». Il propose d'aligner en conséquence le libellé de l'article 2, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 8 décembre 1981.

#### Article IX

Sur un plan purement rédactionnel, il convient d'ajouter une virgule derrière la date reprise dans l'intitulé de la loi<sup>9</sup>, et le Conseil d'État rappelle

---

<sup>9</sup> Cf. Mém. N° 12 du 7 mars 1896.

sa demande de voir remplacer le terme « délégué » par « désigné à ces fins ».

### Article X

L'article sous examen a pour objet d'apporter à la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures les modifications requises suite à l'abolition des districts et à la suppression des commissaires de district et des commissariats de district.

#### *point 1)*

En vertu de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la loi précitée du 28 juin 1976, ce sont les commissaires de district et les bourgmestres « par eux délégués » qui délivrent les permis de pêche. En vertu de l'article 8, paragraphe 3, le ministre ayant dans ses attributions l'Administration des eaux et forêts, aujourd'hui l'Administration de la nature et des forêts, est compétent pour retirer le permis de pêche, si l'une des raisons prévues à cet effet audit paragraphe est donnée. Étant donné que l'article 16 de la loi du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau n'a pas changé cet état des choses, le retrait des permis de pêche continue à faire partie des compétences du ministre ayant l'Administration de la nature et des forêts dans ses attributions.

Le Conseil d'État se demande, s'il est dans ces circonstances, opportun de confier, suite à la suppression des commissaires de district, la délivrance des permis de pêche au « ministre ayant la Gestion de l'eau dans ses attributions et les bourgmestres par lui délégués », lorsque, parallèlement, un autre membre du Gouvernement reste compétent pour leur retrait.

Le Conseil d'État propose de réunir la compétence de la délivrance et du retrait des permis de pêche entre les mains d'un seul et même membre du Gouvernement, tout en ne s'opposant pas au maintien de la possibilité de déléguer la compétence de délivrance de ces permis à des bourgmestres.

#### *point 2)*

Plutôt que de remplacer le contrôle de la gestion des syndicats de pêche actuellement exercé par les commissaires de district par un contrôle confié à l'Administration de la gestion de l'eau, le Conseil d'État demande que cette responsabilité soit confiée non à l'administration désignée, prise dans son ensemble, mais à son directeur.

Il appartiendra à la Chambre des députés d'avaliser le choix (du directeur) de l'administration désignée par les auteurs du projet de loi, sinon d'attribuer l'exercice de ce contrôle au directeur de l'Administration de la nature et des forêts.

Sur le plan rédactionnel, c'est le paragraphe 3 et non l'alinéa 3 de l'article 27 qui est concerné par la modification projetée.

#### *point 3)*

Sans observation.

*points 4) et 5)*

Le Conseil d'État demande que le commissaire de district visé aux article 30, paragraphe 3 et article 33, paragraphe 2 de la loi précitée du 28 juin 1976 soit remplacé par « le directeur de l'Administration de la gestion de l'eau ».

Concernant l'article 30 de la loi précitée du 28 juin 1976, le Conseil d'État note encore que les auteurs du projet de loi sous examen ont omis de procéder à la modification du paragraphe 2 dont le libellé évoque également le commissaire de district.

*point 6)*

Le Conseil d'État demande que ce soit le directeur de l'Administration de la gestion de l'eau qui remplace le commissaire de district à travers tout l'article 42 de la loi précitée du 28 juin 1976.

Il s'interroge par ailleurs sur l'utilité de maintenir le renvoi à l'article 10 de la loi du 15 novembre 1854 sur la composition des conseils communaux qui a trait à la publication de l'ordre du jour des séances des conseils communaux. En effet, étant donné que les publications prévues à l'article 42 ont trait à des documents arrêtés par le collège du syndicat de pêche, et, à moins d'y préférer la solution retenue à l'article 43 de la loi du 25 mai 2011 relative à la chasse, il paraît plus logique de se référer à l'article 82 de la loi communale ayant trait à la publication des règlements communaux qui s'avèrent aussi des actes arrêtés par une instance de décision.

#### Article XI

Contrairement aux autres articles du projet de loi sous examen, l'article XI ne comporte pas de subdivision relative aux différentes modifications (qui dans le cas de l'espèce sont au nombre de deux,) à apporter à une loi existante, en l'occurrence la loi du 25 mai 2011 relative à la chasse.

Le Conseil d'État propose de compléter l'article sous examen par cette subdivision.

À l'alinéa 1<sup>er</sup> (point 1 selon le Conseil d'État) et à l'alinéa 2 (point 2 selon le Conseil d'État) de l'article XI, le Conseil d'État propose d'écrire respectivement, à l'instar de sa proposition afférente valant pour l'article X de la loi en projet, « sous le contrôle du directeur de l'Administration de la nature et des forêts » et « du directeur de l'Administration de la nature et des forêts ».

#### Article XII

Les modifications prévues sous l'article XII concernent toutes les deux l'article 44 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

*point 1)*

Quant au fond la modification à apporter au paragraphe 4 de l'article 44 de la loi précitée du 19 décembre 2008 ne donne pas lieu à observation.

En ce qui concerne la forme, le Conseil d'État propose de réserver la rédaction suivante à ce paragraphe 4:

« (4) L'exploitant du point de prélèvement dont la demande de création d'une zone de protection a été acceptée par le ministre, prépare un projet de création de zone de protection sur base d'un dossier de délimitation établi suivant les instructions de l'Administration de la gestion de l'eau. Le dossier est soumis au ministre qui, aux fins d'enquête publique, en ordonne le dépôt pendant trente jours à la maison communale. Le dépôt du dossier est publié par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle et portant invitation à prendre connaissance des pièces. »

*point 2)*

Le point 2) ne donne pas non plus lieu à observation quant au fond, mais le Conseil d'État propose de redresser plusieurs inélégances dans le texte projeté, en écrivant :

« (5) Dans le délai prévu au paragraphe 4, les objections ... pour avis. Le dossier est transmis avec les réclamations et l'avis du conseil communal au ministre dans le mois de l'expiration du délai de publication. »

### Article XIII

L'article sous examen qui a trait à la modification de l'article 10 de la loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels prévoit que les relations entre le ministre en charge de l'aménagement du territoire qui est compétent en la matière, et les communes s'établiront dorénavant de manière directe en l'absence de commissaires de district ayant jusqu'à présent fait office de courroie de transmission de la correspondance entre ledit ministre et les autorités communales.

La modification proposée ne donne pas lieu à observation, sauf à redresser une erreur grammaticale dans la deuxième phrase de l'alinéa 3 de la nouvelle version dudit article 10, où il y a lieu de faire abstraction du mot « ensemble » précédant les termes « avec les objections et les avis des conseils communaux ».

### Article XIV

L'article sous examen a pour objet de modifier l'article 42 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

La modification ne donne pas lieu à observation quant au fond.

Le Conseil d'État propose toutefois de redresser le libellé de la deuxième phrase de l'alinéa 2 de la nouvelle version dudit article 42, en écrivant :

« Le dossier est transmis au ministre, avec les réclamations et l'avis du conseil communal, dans le mois de l'expiration du délai de publication. »

## Article XV

Sans observation.

## Article XVI

L'article sous examen prévoit d'apporter à la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État les modifications devenant nécessaires à la suite de l'abolition des districts et de la suppression concomitante des commissaires de district et des commissariats de district.

Le Conseil d'État fait remarquer que le projet de loi N° 6459 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État, dont la procédure est sur le point d'aboutir, prévoit d'abroger et de remplacer la loi précitée du 22 juin 1963, tout en retenant une date d'entrée en vigueur différée au « premier jour du septième mois qui suit celui de sa publication au Mémorial ».

Dans la mesure où, au regard de l'état avancé de la procédure relative à la finalisation du projet de loi N° 6459, ce dernier entrerait en vigueur avant le projet de loi sous examen, il faudrait adapter en conséquence les modifications et renvois prévus à l'article XVI sous examen.

Quant au fond, les modifications projetées ne donnent pas lieu à observation dans le contexte légal actuellement en vigueur.

## Article XVII (XVIII selon le Conseil d'État)

Sans observation.

## Article XVIII (XIX selon le Conseil d'État)

Cet article prévoit d'intégrer les commissaires de district actuellement en fonction dans la carrière de l'attaché de gouvernement en tenant compte à cet effet de leurs grades et échelons au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet.

Le Conseil d'État renvoie à son examen de l'article XVI pour rappeler que le projet de loi N° 6459 y mentionné, devenu entre-temps la loi du xx mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat, prévoit à son article 10 que les commissaires de district seront reclassés du grade 16 au grade 17. Si le projet de loi en question produit ses effets, malgré sa mise en vigueur différée en vertu de son article final, avant l'entrée en vigueur de la loi en projet, les commissaires de districts bénéficieront de cette disposition avant d'être intégrés dans la carrière de l'attaché de gouvernement. Si, par contre, la loi en projet entre en vigueur avant la loi précitée du xx mars 2015, le changement de grade projeté restera sans effet.

Actuellement, les commissaires de district bénéficient d'un allongement de leur grade 16 de deux échelons (échelon 12 : 575 points et échelon 13 : 594 points) ainsi que d'une augmentation de 25 points indiciaires, prévus respectivement à la section IV, point 8° et à la section VIII sous b) de l'article 22 de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'État. À noter encore que le

futur grade 17 prévu par la législation en projet destinée à remplacer la loi précitée du 22 juin 1963 est censé comporter 12 échelons, le dernier ayant l'indice 625 et que, conformément à l'article 12, alinéa 1<sup>er</sup>, point b), de la loi précitée du xx mars 2015 remplaçant celle précitée du 22 juin 1963, les fonctionnaires concernés continueront à bénéficier de ladite augmentation de 25 points indiciaires. Étant donné que la carrière de l'attaché de gouvernement ne comporte pas le grade 17, le Conseil d'État suppose que les commissaires de district seront en fait intégrés dans la carrière du conseiller de gouvernement.

Le Conseil d'État est d'avis que dans ces conditions il y a lieu d'éviter que les expectatives de carrière des fonctionnaires concernés soient fonction des hasards de calendrier se dégageant de l'agenda de la Chambre des députés. Par voie de conséquence, il propose de reprendre explicitement le contenu des dispositions auxquelles l'article sous examen se limite de renvoyer.

Dans ces conditions, il y aurait intérêt à réserver à l'article sous examen le libellé suivant :

« **Art. XVIII.** Les commissaires de district sont intégrés dans la carrière de l'attaché de gouvernement au grade 17 avec prise en compte de l'échelon atteint selon les modalités d'avancement en grade prévues par la loi ... (en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet). Ils continuent à bénéficier en outre d'une augmentation de 25 points indiciaires. »

Article XIX (XX selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article XX (XVII selon le Conseil d'État)

Sans observation.

Article XXI

Comme déjà relevé lors de l'examen de l'article VI, l'article XXIII prévoit une entrée en vigueur différée des modifications apportées à la loi précitée du 21 septembre 2006 par rapport aux autres dispositions du projet de loi et requiert de ce fait l'insertion de dispositions transitoires, reprises à l'article XXI. Cette approche est retenue par les auteurs du projet de loi au regard du fait que les commissions des loyers sont renouvelées dans les trois mois après les élections générales des conseils communaux dont la prochaine échéance se trouve fixée au deuxième dimanche du mois d'octobre 2017.

Le Conseil d'État tient d'emblée à relever qu'il ne peut aucunement marquer son accord avec la disposition qualifiée de transitoire qui en fait s'avère une modification temporaire suspendant le régime légal instauré en vertu de l'article VI ci-avant. L'incohérence des articles VI et XXI met en cause la sécurité juridique. Dans ces conditions, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'approche choisie.

Par ailleurs, il ne voit pas l'intérêt d'un report de l'entrée en vigueur des dispositions de l'article VI au-delà du mois d'octobre 2017. Les dispositions transitoires devraient ainsi se limiter au maintien en fonction

des commissions intercommunales entre-temps créées par plusieurs communes de moins de 6.000 habitants sous l'égide des dispositions actuelles de l'article 7 de la loi précitée du 21 septembre 2006. La question ne se pose pas pour les communes plus importantes qui devront continuer à avoir « une ou plusieurs commissions des loyers ». Reste la situation des communes de moins de 6.000 habitants qui ont omis jusqu'à présent d'instituer une telle commission soit seules, soit en commun avec d'autres communes et qui devront, de l'avis du Conseil d'État, se tenir d'emblée aux nouvelles exigences légales dans l'hypothèse où elles institueront une commission des loyers avant la prochaine échéance électorale.

Dans ces conditions l'article XXI pourrait dans la logique usuelle des dispositions transitoires être conçu de la façon suivante :

« **Art. XXI.** Par dérogation aux dispositions de l'article VI les commissions des loyers communes à plusieurs communes de moins de 6.000 habitants restent en fonction jusqu'à leur remplacement par des commissions instituées au niveau de chacune des communes concernées dans les trois mois à compter de l'installation des conseils communaux intégralement renouvelés à la suite des prochaines élections générales des conseils communaux ou par suite de la dissolution des conseils communaux de l'ensemble des communes concernées ou de la démission de tous les membres de ces conseils. »

#### Article XXII

Sans observation.

#### Article XXIII

Si le Conseil d'État est suivi quant à la façon de concevoir les dispositions transitoires en relation avec l'article VI, telles que prévues à l'article XXI, l'entrée en vigueur différée de l'article VI n'aura plus de raison d'être, et l'article XXIII devra être rédigé comme suit :

« **Art. XXIII.** La présente loi entre en vigueur le premier jour du troisième mois suivant celui de sa publication au Mémorial. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 3 avril 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker