

CONSEIL D'ÉTAT

=====

N° CE : 51.816

N° dossier parl. : 7033

Projet de loi

portant modification de la loi modifiée du 13 février 2001 concernant les syndicats de communes

Avis du Conseil d'État

(28 février 2017)

Par dépêche du 9 août 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Intérieur.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un texte coordonné de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes tenant compte des modifications proposées par la loi en projet.

Les avis de la Chambre des métiers, de la Chambre de commerce, de la Chambre d'agriculture, et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL) ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 3 octobre 2016, 19 octobre 2016, 3 novembre 2016 et 17 janvier 2017.

Considérations générales

Les changements que le projet de loi sous avis envisage d'apporter à la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats des communes sont au nombre de trois.

Un premier changement concerne la procédure de désignation des délégués communaux devant représenter plus d'une commune au sein du Comité d'un syndicat de communes. D'après la procédure actuellement en vigueur, ces délégués sont élus lors d'une réunion jointe des conseils communaux des communes que le délégué commun doit représenter. D'après l'exposé des motifs, les réunions jointes des conseils communaux se déroulent actuellement dans une « relative insécurité juridique », en raison de textes lacunaires. Par ailleurs, l'organisation de ces réunions rencontre de nombreuses difficultés pratiques et les expose de ce fait à la critique des élus locaux. Afin de simplifier la procédure actuelle, il est proposé de supprimer les réunions jointes des conseils communaux et d'instaurer une procédure de vote par correspondance afin de permettre l'élection des délégués communs par tous les conseillers communaux des communes concernées, sur la base d'une liste des candidats que ces conseils communaux auront proposés. Le Conseil d'État voudrait par ailleurs attirer l'attention des auteurs sur l'article 7, paragraphe 3, alinéa 3, de la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant

certaines dispositions du Code civil, laquelle disposition arrête la procédure en vue de la désignation des membres effectifs et des membres suppléants des communes de moins de 6.000 habitants dans les commissions de loyer cantonales. Cette procédure est calquée sur celle prévue par l'actuel article 7 de la loi précitée du 23 février 2001 en vue de la désignation des délégués communaux devant représenter plus d'une commune au sein du Comité d'un syndicat de communes. Le Conseil d'État suggère aux auteurs de modifier également la loi précitée du 21 septembre 2006, afin de préserver le parallélisme entre les deux procédures et d'éliminer, ce faisant, les écueils juridiques et pratiques nécessitant la modification de la procédure de désignation des délégués communaux devant représenter plus d'une commune au sein du Comité d'un syndicat de communes.

Un deuxième changement concerne la fin des mandats des délégués communaux au sein des organes des syndicats de communes. Sous le régime actuel, les délégués communaux sont choisis parmi les conseillers communaux, le mandat de délégué étant strictement lié à cette qualité. Le délégué communal cesse *de plano* de faire partie des organes d'un syndicat de communes lorsqu'il perd la qualité de conseiller communal. Lors du renouvellement intégral des conseils communaux à la suite d'élections ordinaires, les fonctions des conseils communaux sortants cessent au moment de l'entrée en fonctions des nouveaux conseils communaux. Tous les conseils communaux n'entrent ni ne sortent de fonction à la même date. Les dates concrètes d'entrée et de sortie de fonction étant réglées d'après l'article 5bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, varient d'une commune à l'autre. Les délégués communaux cessent de faire partie des organes d'un syndicat de communes dès que les conseils communaux dont ils font partie sortent de fonction. Les postes de délégués devenant vacants en conséquence, le restent tant que les nouveaux conseils communaux n'y auront pas pourvu. Si les nouveaux délégués tardaient à être nommés, il ne pourrait être exclu que, pendant un certain temps, les organes syndicaux ne pussent fonctionner correctement, ce qui serait contraire aux préceptes d'une bonne administration. Par ailleurs, pendant la phase de transition il n'est pas à exclure non plus qu'un délégué communal qui a perdu la qualité de membre du conseil communal, sans s'en être immédiatement rendu compte, concoure à une décision d'un organe délibérant du syndicat, exposant de ce fait la décision en question au reproche d'illégalité et la rendant annulable.

Afin de pallier cet inconvénient, les auteurs du projet de loi, en s'inspirant du système français, proposent de ne plus faire coïncider le terme du mandat de délégué communal dans un syndicat avec la disparition de la qualité de membre du conseil communal de son titulaire, mais de maintenir le délégué en fonction jusqu'à son remplacement au sein du syndicat. D'après les auteurs, cette solution doit valoir en présence de n'importe quelle cause d'extinction du mandat de membre du conseil communal. Le Conseil d'État y reviendra au commentaire de l'article 1^{er}.

Un troisième changement vise à remplacer la référence à la notion de « révocation » d'un délégué communal par une référence à la notion de « remplacement ». Le Conseil d'État comprend que la révocation présente une connotation disciplinaire ce qui n'est pas le cas du remplacement. Le Conseil d'État y reviendra lors du commentaire de l'article 2.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} a pour objet de remplacer l'article 7 de la loi précitée du 23 février 2001 par un nouveau texte.

Le nouvel article 7 reprend en substance les dispositions de l'actuel article 7, sauf celles dont question ci-après.

Le nouvel article 7 ne reprend pas les dispositions concernant les délégués communaux représentant plus d'une commune dans les organes d'un syndicat de communes. Ces dispositions sont complètement modifiées et font l'objet d'un nouvel article 7bis qui est introduit dans la loi précitée du 23 février 2001 par l'article 2 de la loi en projet. Le Conseil d'État renvoie à cet égard aux observations qu'il fait à l'endroit dudit article.

Par rapport à l'actuel article 7, le nouvel article 7 innove en disposant à son alinéa 3 que « en cas de renouvellement intégral du conseil communal ou de renouvellement général des conseils communaux ou de perte du mandat de conseiller communal, les délégués continuent leur mandat jusqu'à leur remplacement ».

Le Conseil d'État peut donner son aval à la solution proposée lorsque, lors du renouvellement général des conseils communaux en suite d'élections communales ordinaires, les délégués communaux sont maintenus au sein du syndicat de communes jusqu'à remplacement.

Il ne peut néanmoins que difficilement s'accommoder de la solution consistant à maintenir au sein du syndicat de communes le délégué communal qui a perdu la qualité de membre du conseil communal en raison de la perte d'une condition d'éligibilité fixée par la loi électorale ou qui a perdu le droit d'éligibilité par décision de justice.

D'un point de vue rédactionnel, il faut, à l'avant-dernier alinéa, ajouter à la suite du mot « terme » la précision « du mandat ».

Article 2

L'article 2 a pour objet de compléter le dispositif de la loi précitée du 23 février 2001 par un nouvel article 7bis traitant des délégués communaux représentant plusieurs communes dans les organes d'un syndicat de communes.

Désormais, ces délégués sont élus par les conseils communaux concernés au moyen d'une procédure de vote par correspondance, fixée aux alinéas 1^{er} à 11 du nouvel article 7bis.

Concernant l'alinéa 2, le Conseil d'État propose, dans l'intérêt de la clarté du texte, de rédiger la deuxième phrase comme suit :

« Chaque conseil communal concerné a le choix, soit de proposer comme candidat un de ses membres, soit de proposer un membre du conseil communal d'une autre commune concernée, soit de renoncer à toute proposition de candidat. »

Concernant l'alinéa 6, le Conseil d'État demande, afin d'éviter un bureau de vote pléthorique, de prévoir le nombre de fonctionnaires qui en font partie.

L'alinéa 12 de l'article 7bis nouveau, tel que proposé par les auteurs, traite du remplacement d'un délégué représentant plusieurs communes par un nouveau délégué. Le Conseil d'État note que, dans le régime actuel, le délégué représentant plusieurs communes est révoqué « lorsque les communes représentées se sont majoritairement prononcées, par voie de délibération, dans le délai d'un mois, en faveur d'une révocation ». Dans le régime proposé par le texte sous revue, « le délégué qui représente plusieurs communes peut être remplacé sur proposition du conseil communal d'une commune au moins ».

Article 3

L'article 3 a pour objet de remplacer l'article 13, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 23 février 2001. Le Conseil d'État note que le texte du nouvel alinéa 1^{er} est identique au texte actuel, sauf la dernière phrase qui y est ajoutée et qui est libellée comme suit : « En cas de renouvellement du comité, les membres du bureau sortant continuent leur mandat jusqu'à leur remplacement ». La nouvelle disposition est le pendant, au niveau de l'exécutif syndical, de l'article 47, alinéa 3¹, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 au niveau de l'exécutif communal. Elle n'appelle pas d'observation.

Observations d'ordre légistique

Observation préliminaire

Il est peu approprié de remplacer une disposition en son intégralité lorsqu'il ne s'agit que d'un changement textuel mineur. Un excès dans les moyens peut en effet être considéré à tort comme une nouvelle expression de la volonté de l'auteur de l'acte. Il peut encore induire une vue faussée de l'évolution chronologique des textes normatifs. Aussi est-il surfait de remplacer un article ou un paragraphe dans son intégralité, s'il est envisagé de ne modifier qu'un seul mot ou qu'une seule phrase. Ce n'est que si plusieurs mots ou passages de textes sont à remplacer ou à ajouter à travers un article ou un paragraphe, qu'il est indiqué de remplacer cet article ou ce paragraphe dans son ensemble.

Intitulé

L'intitulé du projet de loi sous revue contient une erreur matérielle, puisque la date correcte de la loi concernant les syndicats des communes est le 23 et non pas le 13 février 2001. L'erreur est à redresser.

Article 1^{er}

Selon les règles de la légistique formelle, il suffit de mentionner au

¹ Loi communale, article 47, alinéa 3 : « En cas de renouvellement intégral du conseil communal, les échevins sortants restent en fonctions jusqu'au moment de l'entrée en fonctions du nouveau collège des bourgmestre et échevins. »

dispositif de l'article 1^{er} l'intitulé exact de l'acte appelé à être modifié. Les modifications subséquentes se limiteront ensuite à indiquer qu'il s'agit « de la même loi ».

Il faut, pour l'ensemble du projet de loi, systématiquement renvoyer à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, celle-ci ayant depuis son entrée en vigueur déjà fait l'objet de plusieurs modifications.

Il convient finalement d'écrire correctement « **Art. 1^{er}.** ».

Article 2

Du point de vue rédactionnel, il est proposé de remplacer l'expression « conseil communal d'une commune au moins » par l'expression « conseil communal d'une ou de plusieurs communes concernées ». Il est, par ailleurs, indiqué de mettre des guillemets fermants après le point final du dernier alinéa du nouvel article *7bis*. L'adjonction du qualificatif « *bis* » est à mettre en caractères italiques.

À l'avant-dernier alinéa, il faut écrire « ministre de l'Intérieur ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 février 2017.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes