

Projet d'arrêté grand-ducal

portant approbation des nouveaux statuts du Syndicat intercommunal à vocation écologique, en abrégé « SIVEC », et autorisant l'adhésion de la commune de Dippach au « SIVEC »

Avis du Conseil d'État

(26 novembre 2019)

Par dépêche du 5 avril 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet d'arrêté grand-ducal sous rubrique, à la demande du ministre de l'Intérieur.

À la dépêche étaient joints le texte de l'arrêté grand-ducal en projet, un exposé des motifs, un commentaire des articles, le texte des nouveaux statuts ainsi qu'un extrait des délibérations concordantes des conseils communaux concernés, à savoir les délibérations des conseils communaux de la commune de Reckange-sur-Mess du 26 juillet 2018, de la commune de Schifflange du 21 septembre 2018, de la Ville d'Esch du 28 septembre 2018, de la commune de Mondercange du 14 septembre 2018, de la commune de Sanem du 28 septembre 2018, et de la commune de Dippach du 14 décembre 2018.

Considérations générales

Le projet d'arrêté grand-ducal sous avis a pour objet d'approuver les nouveaux statuts du syndicat de communes dénommé « Syndicat intercommunal à vocation écologique – SIVEC ».

Ce syndicat de communes avait été constitué entre les communes d'Esch-sur-Alzette, de Mondercange, de Reckange-sur-Mess, de Sanem et de Schifflange et sa création approuvée par l'arrêté grand-ducal du 20 février 1991¹.

La modification des statuts du syndicat permet l'adhésion de la commune de Dippach au SIVEC, mais uniquement pour la réalisation d'un seul volet de l'objet syndical, à savoir le volet « station d'épuration », à l'exclusion du volet « parc de recyclage ».

La modification des statuts décidée par les communes membres consiste dans le remplacement intégral du corps de statuts actuellement en vigueur par un nouveau corps de statuts qui soit conforme aux exigences de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes.

¹ Arrêté grand-ducal du 20 février 1991 autorisant la création du syndicat intercommunal à vocation écologique – S.I.V.E.C. (Mém. B – 12 du 1^{er} mars 1991).

Le Conseil d'État constate que le nouveau corps de statuts procède des délibérations concordantes des conseils communaux de toutes les communes membres du syndicat, ainsi que de la commune de Dippach, délibérations qui lui ont été transmises avec le projet d'arrêté sous revue.

Il constate encore que les exigences de l'article 1^{er} de la loi précitée du 23 février 2001 sont remplies et que les nouveaux statuts contiennent les mentions obligatoirement exigées par l'article 5 de la même loi, sauf en ce qui concerne le point 8. En effet, tenant compte des observations formulées ci-après à l'endroit de l'article 7 des statuts, le Conseil d'État est d'avis que les apports et engagements des communes ne sont pas définis avec suffisamment de précision.

Examen des articles

Préambule

Le cinquième visa du préambule de l'arrêté grand-ducal en projet fait état de la délibération du conseil communal de la commune de Dippach du 26 juillet 2018 par laquelle « ledit corps a pris connaissance des nouveaux statuts du Syndicat intercommunal à vocation écologique, en abrégé "SIVEC" ». Il se trouve cependant que par sa délibération précitée, le conseil communal de la commune de Dippach, après avoir décidé d'adhérer au syndicat, d'y consacrer les ressources suffisantes et nécessaires à la réalisation de l'objet syndical, et marqué son accord aux dispositions financières, a formellement décidé d'adhérer aux nouveaux statuts syndicaux. Une simple prise de connaissance des statuts syndicaux par le conseil communal étant, aux yeux du Conseil d'État, insuffisante en vue de l'adhésion de la commune au syndicat, il demande que le visa sous revue soit reformulé.

Articles 1^{er} à 3

Sans observation.

Observations concernant le texte des nouveaux statuts

Article 5

Au paragraphe 5.1., il y aurait lieu d'écrire que le syndicat « est composé des communes [...] » au lieu de « [...] est composé par les communes ».

Article 6

Le paragraphe 6.1., alinéa 3, pose le principe que chaque délégué au comité dispose d'une voix. La même disposition prévoit, à titre dérogatoire, que la prise des « délibérations concernant le centre de recyclage » suivent un régime spécial. Prennent ainsi part à ces délibérations, non pas tous les membres du comité, mais uniquement « les délégués des communes qui participent à la gestion du centre » de recyclage, ces délégués disposant alors chacun de trois voix au lieu d'une seule. Dans ce contexte, se pose la question

de savoir selon quel régime sont prises les délibérations portant sur des objets qui concernent tous les volets de l'activité syndicale comme les budgets et les comptes.

Au paragraphe 6.1., alinéa 5, point 6, il est question de « l'arrêt des obligations des différentes communes pour les différents objets et projets du syndicat ». Que signifie dans ce contexte le terme « arrêt » ? Ce terme est-il synonyme d'interruption, de verdict ou de silence, ou doit-il revêtir un autre sens ? Le choix d'un autre terme serait indiqué dans l'intérêt de la clarté de la disposition. Il aurait été indiqué, dans ce contexte, d'écrire « la détermination des obligations des différentes communes membres pour les différents objets et projets du syndicat ».

Le point 12, du même alinéa, est redondant par rapport à la loi précitée du 23 février 2001 et pourrait être supprimé.

Article 7

L'article 7 est censé traiter de l'engagement des communes membres. À cet égard, il est rappelé que l'article 5, alinéa 1^{er}, point 8, de la loi précitée du 23 février 2001 exige la mention des engagements des communes membres dans les statuts syndicaux.

Il est à noter dans ce contexte que l'article sous revue traite de l'engagement des communes membres uniquement en ce qui concerne le volet « épuration », à l'exclusion de leur engagement dans le volet « recyclage ».

La terminologie utilisée au paragraphe 7.1., point 2, soulève la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par « sites généraux ». La définition selon laquelle la notion de « sites généraux » signifie « patrimoine collectif du syndicat » est incompréhensible dans la mesure où il n'est pas clair ce qu'il faut entendre par « collectif » ni quels éléments du patrimoine syndical sont à considérer comme tels et suivant quels critères.

Le paragraphe 7.1., point 3, donne la définition de la notion de « capacité réservée ». Une définition de la même notion est donnée en des termes similaires, mais non identiques à l'article 8, sous la rubrique « Station d'Épuration ». Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il aurait été indiqué d'omettre la définition de l'article 8.

Le tableau figurant au paragraphe 7.2. indique dans sa dernière colonne les « capacités réservées » d'épuration dont dispose chaque commune. Le Conseil d'État est à se demander si la présentation telle qu'elle figure au tableau est correcte. En effet, d'après la définition du paragraphe 7.1., point 3, la capacité réservée dont dispose une commune est financée par elle. Pour déterminer les capacités réservées figurant en dernière colonne, le tableau fait la soustraction entre les valeurs figurant en première colonne de la deuxième double colonne intitulée « EH Horizon 2041 » et les valeurs figurant en première colonne de la première double colonne intitulée « EH 2015 ». Le Conseil d'État suppose que les capacités d'épuration figurant en première colonne de la double colonne « EH 2015 » représentent les capacités réservées revenant à chaque commune depuis 2015, alors que les capacités d'épuration figurant en première colonne de la deuxième double colonne « EH Horizon 2041 » représentent les capacités réservées revenant à chaque

commune à l'horizon 2041. Dans cette logique, il ne paraît pas correct de limiter les « capacités réservées » des communes à celles figurant en dernière colonne (obtenue par soustraction). Les capacités réservées revenant aux communes respectives devraient comprendre toutes les capacités d'épuration qu'elles ont financées, donc en tout cas celles figurant dans la colonne « EH 2015 ». Pour le Conseil d'État, la dernière colonne indique non pas les « capacités réservées », mais la différence entre les capacités réservées actuelles et les capacités réservées futures.

Article 8

L'article 8, alinéa 1^{er}, fait intervenir la notion de « centres de coût ». Le Conseil d'État suppose que l'activité « station d'épuration » et le volet d'activité « recyclage » représentent chacune un centre de coût. L'alinéa 2 exige un équilibre budgétaire « par site ». À la lecture de l'article 7, paragraphe 7.1., des statuts, le Conseil d'État croit comprendre que la notion de « site » s'applique exclusivement au volet « station d'épuration » de l'activité syndicale. Sous ces prémisses, la disposition sous revue pourrait être lue comme excluant le volet « recyclage » de l'exigence de l'équilibre budgétaire, ce qui, aux yeux du Conseil d'État, ne peut guère avoir été la volonté des auteurs. Une formulation plus précise de la disposition sous revue aurait été indiquée.

Le Conseil d'État demande par ailleurs aux auteurs de vérifier si les « excédent » et « déficit » dont question respectivement aux alinéas 3 et 4, ne devraient pas s'entendre par centres de coût.

En ce qui concerne la clef de répartition figurant à l'alinéa 6, il aurait été indiqué de se référer, par analogie avec l'article 3 de la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes, à la notion de « population de résidence la plus récente calculée par l'Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg ».

Finalement, il est à noter que la structure de l'article 8 paraît confuse et ne se trouve pas en cohérence avec la structure des autres articles des statuts sous examen.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Pour ce qui est de la présentation du dossier, le Conseil d'État souligne que les nouveaux statuts du Syndicat intercommunal à vocation écologique qu'il s'agit d'approuver sont à joindre à la suite du dispositif et non pas à la suite de l'exposé des motifs et du commentaire des articles.

Préambule

Au troisième visa, le Conseil d'État suggère aux auteurs de remplacer les termes « syndicat intercommunal en question » par les termes « Syndicat intercommunal à vocation écologique, en abrégé “ SIVEC ” ».

Article 3

Étant donné que l'exécution d'un arrêté grand-ducal doit être assurée au-delà des changements de membres du Gouvernement, la formule exécutoire doit viser la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de la prise de l'arrêté en question. Partant, il convient d'écrire « ministre » avec une lettre initiale minuscule.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 26 novembre 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu