

**Projet de loi**

**portant modification :**

- 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;**
  - 2° de l'article 2045 du code civil ;**
  - 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ;**
  - 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ;**
  - 5° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ;**
  - 6° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;**
  - 7° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics**
- 

**Avis du Conseil d'État**

(16 juillet 2021)

Par dépêche du 21 janvier 2020, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Intérieur.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que les textes coordonnés par extraits des lois que le projet de loi sous avis vise à modifier.

Selon la lettre de saisine, le projet de loi sous avis n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

La lettre de saisine indiquait encore qu'un traitement prioritaire de la part du Conseil d'État est demandé.

Les avis de Chambre des fonctionnaires et employés publics et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches respectivement des 19 mars 2020 et 24 juillet 2020.

**Considérations générales**

Le projet de loi sous avis a pour objet d'entamer une refonte générale de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 tel qu'annoncé dans l'accord de coalition en vue de la formation d'un gouvernement pour la période 2018-2023. Cette refonte s'effectuera, d'après l'exposé des motifs, en deux temps. Le projet de loi sous avis vise à concrétiser une première étape en procédant à une réforme de la tutelle administrative dans le but d'alléger le contrôle de l'État sur la gestion des communes et de renforcer l'autonomie locale.

Il convient de relever, à cet égard, que la loi du 2 septembre 2015 portant abolition des districts<sup>1</sup> avait d'ores et déjà amorcé « une étape nouvelle dans la façon de concevoir la tutelle étatique sur les communes »<sup>2</sup> dans la mesure où cette loi a procédé à la suppression des districts et des commissariats de district. Dans le cadre de l'examen du projet de loi n° 6711 portant abolition des districts, le Conseil d'État avait par ailleurs formulé le souhait d'« 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 »<sup>3</sup> ; le projet de loi n° 6711 en question se bornant, quant à lui, à conférer directement au ministre de l'Intérieur les compétences assumées auparavant par les commissaires de district et à traiter l'ensemble des communes luxembourgeoises à l'instar de la Ville de Luxembourg en ce qui concerne les relations directes dont celle-ci bénéficiait déjà sous la loi du 24 février 1843 sur l'organisation communale et des districts par rapport au ministre compétent.

Les auteurs du projet de loi sous avis indiquent que la réforme proposée ne vise nullement une remise en cause du principe du contrôle de l'État sur les communes, mais vise à supprimer un certain nombre d'approbations tout en soumettant certains actes à un nouveau mode de surveillance, en l'occurrence la transmission obligatoire de l'acte en question au ministre de l'Intérieur. L'allègement du contrôle opéré par l'État étant effectué, toujours d'après l'exposé des motifs, dans le respect de l'article 107 de la Constitution et de l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale. Parmi les objectifs de cette réforme figurent notamment la simplification et l'accélération des procédures administratives tant au niveau communal qu'étatique.

Les auteurs du projet rappellent l'évolution des textes français en matière de contrôle étatique sur les actes des collectivités territoriales depuis 1982 et ils esquissent également l'évolution du droit régional wallon en la

---

<sup>1</sup> Mém. A - n° 174 du 9 septembre 2015.

<sup>2</sup> Avis du Conseil d'État du 3 avril 2015 relatif au projet de loi portant abolition des districts, modifiant 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2. le Code pénal ; 3. la loi du 28 décembre 1883 concernant les associations syndicales pour l'exécution de travaux de drainage, d'irrigation, etc. ; 4. la loi du 4 mars 1896, concernant l'expropriation par zone pour cause d'utilité publique ; 5. la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; 6. la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ; 7. la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe ; 8. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 9. la loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ; 10. la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police ; 11. la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 12. la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 13. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; 14. la loi modifiée du 13 mars 2006 portant fixation du cadre du personnel du service de contrôle de la comptabilité des communes et modifiant la loi du 16 août 1966 portant : a) modification de la loi modifiée du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale ; b) organisation des cadres de la trésorerie de l'État, de la caisse générale de l'État et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics ; 15. la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ; 16. la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; 17. la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ; 18. la loi du 25 mai 2011 relative à la chasse ; 19. la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ; 20. la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État et abrogeant 1. la loi modifiée du 12 mai 1905 concernant les mesures à prendre contre l'invasion et la propagation du phylloxéra ; 2. la loi du 15 juillet 1969 portant réorganisation des commissariats de district (doc. parl. n° 6711<sup>3</sup>, p. 2).

<sup>3</sup> Doc. parl. n° 6711<sup>3</sup>, p. 3.

matière depuis 1999. Pour autant, le Conseil d'État constate que les auteurs ne semblent avoir suivi ni l'un ni l'autre modèle. Ils n'ont par exemple pas opté pour une judiciarisation du contrôle de l'État sur les collectivités territoriales par un mécanisme inspiré du « déféré préfectoral » français, mais se disent au contraire « persuadé[s] que les objectifs d'une surveillance de la gestion communale adaptée à notre époque peuvent être atteints avec le ministre de l'Intérieur et le Grand-Duc comme autorités de contrôle principales sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours au juge administratif qui se verrait déférer les actes communaux dont la légalité est contestée ».

## Examen des articles

### Article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> vise à modifier l'article 11 figurant à la première section intitulée « De la formation du conseil communal » du chapitre 2 relatif au conseil communal de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, ci-après « loi communale ».

Au point 1<sup>o</sup>, il est prévu de supprimer l'approbation par le ministre de l'Intérieur de la délibération du conseil communal pour la formation du tableau de préséance des membres du conseil. Cette suppression fait l'objet d'un commentaire général sous le commentaire des articles dans le cadre duquel les auteurs expliquent que certains actes seront dorénavant soumis à la transmission obligatoire au ministre de l'Intérieur tandis que d'autres ne seront soumis à aucun procédé de surveillance particulière, mais continueront à relever du contrôle général de suspension et d'annulation. Dans ce contexte, le Conseil d'État relève que de leur côté, ni la législation française<sup>4</sup>, ni la législation belge<sup>5</sup> ne soumettent la formation du tableau des préséances à un contrôle administratif spécial de la part des autorités supérieures.

Il est à noter que, sur le fond, les règles de préséance ne sont pas modifiées.

Le point 1<sup>o</sup> n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

Le point 2<sup>o</sup> entend doter les conseillers communaux d'une « charte du conseiller communal » contenant les principes déontologiques que les membres des conseils communaux auront à respecter dans l'exercice de leur mandat.

Selon le commentaire de l'article, la nouvelle disposition s'inspire de l'approche adoptée tant par le Gouvernement que par la Chambre des députés qui se sont également dotés chacun de règles déontologiques. Les règles déontologiques applicables aux membres du Gouvernement sont consignées à l'arrêté grand-ducal modifié du 14 novembre 2014 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement et leurs devoirs et droits dans l'exercice de la fonction. Les règles déontologiques applicables aux députés figurent au règlement de la Chambre des députés.

---

<sup>4</sup> Article L2121-1 du code français général des collectivités territoriales.

<sup>5</sup> Article L1121-18 du code belge de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le nouvel alinéa 4 que la disposition sous revue entend insérer à l'article 11 de la loi communale prévoit l'adoption de la « charte du conseiller communal » par voie de règlement grand-ducal. Il précise en plus que la charte doit être lue à la première réunion du conseil communal et qu'une copie doit en être remise à chaque conseiller. Le Conseil d'État préconise de renoncer à la lecture de la charte alors que cette formalité devra être répétée à chaque prestation de serment d'un nouveau membre du conseil communal et risque ainsi de dégénérer en un exercice de style. La remise de la charte à chaque conseiller au moment de sa prestation de serment de même que la constatation de cette remise dans le procès-verbal y relatif serait, de l'avis du Conseil d'État, suffisante.

Dans ce contexte, le Conseil d'État relève qu'en France, la charte de l'élu local contenant les principes déontologiques est inscrite dans la loi<sup>6</sup>. En Belgique, la loi<sup>7</sup> charge chaque conseil communal d'arrêter lui-même des règles de déontologie et d'éthique dans son propre règlement d'ordre intérieur, la loi se bornant à énoncer une liste non exhaustive des principes à consacrer.

Comparée à l'approche du législateur belge, le Conseil d'État concède que la démarche choisie par les auteurs de la loi en projet a le mérite d'une standardisation des règles de déontologie applicables dans les communes. Il est cependant d'avis que les règles de déontologie font partie des règles portant organisation des conseils communaux, réservées à la loi formelle d'après l'article 107, paragraphe 5, de la Constitution, de sorte que le règlement grand-ducal destiné à déterminer le contenu de la charte du conseiller communal doit disposer d'une base légale qui soit conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, ce qui n'est pas le cas de la disposition sous revue. Le Conseil d'État est par conséquent amené à émettre une opposition formelle. Cependant, il se demande à cet égard s'il ne serait pas indiqué de suivre l'exemple français et d'arrêter le contenu de la charte de déontologie directement dans la loi au lieu d'y inscrire les éléments essentiels à mettre en œuvre par règlement grand-ducal.

## Article 2

L'article sous avis modifie l'article 20 qui figure sous la section 3 intitulée « Du fonctionnement du conseil communal » de la loi communale.

Le point 1<sup>o</sup> a pour objet de compléter la disposition qui prévoit qu'il est interdit à tout membre du corps communal, au secrétaire et au receveur d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct par la mention du conjoint et du partenaire.

Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

---

<sup>6</sup> Art. L1111-1-1 du code français général des collectivités territoriales.

<sup>7</sup> Art. L1122-18 du code belge de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le point 2° vise à adapter une référence. L'ancien article 13 de la loi abrogée du 14 février 1900 concernant les syndicats de communes correspond désormais, en effet, à l'article 173 de la loi communale.

Cette modification n'appelle pas non plus d'observation de la part du Conseil d'État.

### Article 3

L'article 3 modifie l'article 22 de la loi communale en vue de supprimer l'approbation par le ministre de l'Intérieur de la délibération du conseil communal par laquelle le conseil désigne le local particulier où il se réunit.

L'article 3 de la loi du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19<sup>8</sup> a introduit la disposition sous revue de manière temporaire dans le contexte de la lutte contre la pandémie du Covid-19. Dans son avis du 19 mai 2020 sur le projet de loi qui est devenu la loi précitée du 24 juin 2020<sup>9</sup>, le Conseil d'État avait donné son aval à la disposition en question tout en se réservant la possibilité d'y revenir dans le cadre du présent avis, ce qu'il entend faire comme suit.

Le Conseil d'État note que l'article 22 de la loi communale n'est pas modifié dans sa substance. D'après lui, cet article doit être lu en relation avec le principe de publicité des séances du conseil affirmé à l'article 21, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi communale, en ce sens que la stabilité du lieu de réunion du conseil communal est le corollaire nécessaire du principe de publicité. Dans cette lecture, le lieu normal de réunion du conseil communal est la maison communale, le transfert des réunions du conseil communal dans un « local particulier » en dehors de la maison communale étant l'exception, et, comme telle, d'interprétation stricte.

Il est à noter que l'article 22 de la loi communale, dans sa teneur actuelle, ne précise pas si le transfert des réunions du conseil communal dans un « local particulier » peut être définitif ou s'il doit s'agir d'un transfert limité dans le temps. Le texte actuel ne précise pas non plus les raisons pour lesquelles le conseil communal peut faire usage de cette faculté, ni les critères de nature par exemple à assurer l'accessibilité, la sécurité et à sauvegarder la liberté des réunions, auxquels le « local particulier » doit répondre. Le Conseil d'État trouverait indiqué de profiter de la modification de la loi communale pour préciser l'article 22 dans le sens indiqué.

Devant la possibilité pour les conseils communaux de transférer à leur guise le lieu de leurs réunions, et compte tenu du principe de publicité des séances du conseil communal, le Conseil d'État trouverait indiqué que les délibérations décidant le transfert soient motivées et que leur effet soit subordonné à une publicité adéquate à l'intention des citoyens. Dans ce même ordre d'idées, il suggère de modifier l'article 13, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi communale, en faisant figurer l'indication du lieu de réunion du conseil communal parmi les mentions devant obligatoirement figurer sur les

---

<sup>8</sup> Mém. A – n° 531 du 25 juin 2020.

<sup>9</sup> Doc. parl. n° 7568<sup>1</sup>, p. 5.

convocations aux réunions du conseil communal. Finalement, afin de permettre au ministre de l'Intérieur de prendre en temps utile ses responsabilités face à d'éventuels excès, il serait souhaitable que les délibérations des conseils communaux faisant usage de la faculté offerte par l'article 22 de la loi communale figurent parmi les actes obligatoirement transmissibles dans le cadre du contrôle de la légalité.

L'article 3 n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 4

L'article 4 a pour objet de modifier l'article 27, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi communale en supprimant l'approbation par le ministre de l'Intérieur de l'attribution de jetons de présence aux membres du conseil et aux membres des commissions consultatives pour l'assistance aux séances du conseil et à celles de ses commissions.

Le Conseil d'État note que l'attribution de jetons aux membres des commissions administratives des hospices civils prévue à l'alinéa 2 du même article demeure, quant à elle, soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Le texte de l'article 27, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi communale, tel qu'il résulte de la modification proposée, ne détermine pas l'autorité qui accorde les jetons de présence et en fixe le montant. Cette imperfection se trouve déjà dans le texte actuellement en vigueur. Cependant, dans le texte actuel, l'autorité compétente résulte implicitement de l'exigence d'approbation, dans la mesure où l'acte à soumettre à l'approbation ministérielle est une délibération du conseil communal.

De l'avis du Conseil d'État, il serait indiqué de modifier l'article 27 de la loi communale en y précisant que c'est le conseil communal qui prend la délibération fixant les jetons de présence.

Le Conseil d'État se demande par ailleurs s'il ne conviendrait pas de fixer dans la loi un plafond aux jetons de présence, sinon d'y faire figurer une base légale adéquate à cet effet pour un règlement grand-ducal. Il est rappelé dans ce contexte que l'article 55 de la loi communale a prévu qu'un règlement grand-ducal peut arrêter les *maxima* des indemnités du bourgmestre et des échevins.

#### Article 5

L'article 5 vise à supprimer l'alinéa 3 ainsi que le dernier alinéa de l'article 29 de la loi communale.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que dans la version coordonnée de la loi communale jointe au projet de loi sous rubrique, il a été erronément procédé à la suppression de l'alinéa 4 de l'article 29 qui dispose que « [l]es infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois

spéciales », et non pas de l'alinéa 3 précisant que « [l]e conseil en transmet, dans les huit jours, des expéditions au ministre de l'intérieur ».

Le dernier alinéa de l'article 29 que la disposition sous revue se propose de supprimer prévoit que les délibérations spécialement motivées, par lesquelles le conseil communal décide de porter à 2 500 euros le maximum de l'amende sanctionnant certaines infractions aux règlements communaux de police, sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Il est à noter que l'approbation ministérielle prévue au dernier alinéa de l'article 29 n'est pas complètement supprimée puisque la loi en projet prévoit en son article 31, introduisant dans la loi communale un nouvel article 109, que « sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur, les délibérations des conseils communaux portant sur [...] la fixation de l'amende de police jusqu'à 2.500 euros visée à l'article 29 ».

Il est encore à noter que sous le régime actuellement en vigueur, tous les règlements communaux, sans aucune exception, sont à communiquer au ministre de l'Intérieur, indépendamment d'une éventuelle exigence d'approbation. Sous le nouveau régime que la loi en projet se propose d'introduire (articles 104 et 105 nouveaux introduits par l'article 29 du projet de loi), seulement certaines catégories de règlements communaux seront transmissibles.

Le Conseil d'État attire encore l'attention sur le fait que l'article 19 (originellement article 23), point 1, du projet de loi n° 7126<sup>10</sup>, dont il se trouve également saisi pour avis, entreprend lui aussi de modifier l'article 29 de la loi communale, mais dans un sens différent de celui envisagé par le projet de loi sous avis. Il importe dès lors de veiller à la cohérence des deux lois en projet compte tenu de leurs mises en vigueur successives.

## Article 6

Les points 1° et 2° sous avis visent à supprimer l'approbation par le ministre de l'Intérieur des délibérations des conseils communaux portant création d'un emploi communal à occuper par un agent ayant le statut de fonctionnaire communal ou relevant du régime de l'employé communal ou de salarié communal. L'approbation ministérielle est également supprimée pour la nomination, la révocation et la démission des fonctionnaires et employés communaux.

L'article 29 de la loi en projet prévoit que d'après le futur article 105, point 9°, de la loi communale précitée les délibérations des conseils communaux portant nomination, démission et avancement en grade des fonctionnaires communaux ou encore engagement, démission et avancement en grade des employés communaux, figurent parmi les actes communaux obligatoirement transmissibles. Le Conseil d'État renvoie sur ce point aux observations formulées à l'endroit de l'article 29 du projet de loi.

---

<sup>10</sup> Projet de loi relative aux sanctions administratives communales modifiant 1° le Code pénal ; 2° le Code de procédure pénale ; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (doc. parl n° 7126).

## Article 7

Le point 1° prévoit la suppression, à l'article 31 de la loi communale précitée, de la condition de nationalité pour les membres des commissions administratives des hospices civils sur le fondement du constat qu'il n'existe plus non plus de condition de nationalité pour les membres du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins.

Ce point n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Les modifications prévues aux points 2° à 4° visent à supprimer, à l'article 31 de la loi communale précitée, l'obligation de transmission au ministre de l'Intérieur des expéditions des actes de nomination des membres des commissions administratives des hospices civils ainsi que l'approbation par le ministre de la révocation des membres des commissions administratives.

Ces points n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

## Article 8

L'article 8 vise à adapter une référence à la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

## Article 9

L'article sous avis vise à modifier l'article 40 de la loi communale en vue de supprimer l'approbation par le ministre de l'Intérieur de la décision du collège des bourgmestre et échevins de modifier le rang des échevins.

Le Conseil d'État donne à considérer que dans les cas où plusieurs échevins sont nommés par un même arrêté ministériel, c'est le ministre qui détermine leur rang en fixant l'ordre dans lequel ils figurent sur l'arrêté. La disposition sous revue permet au collège des bourgmestre et échevins de modifier une décision ministérielle sans l'accord et même à l'insu du ministre. Afin de pallier cet inconvénient, le Conseil d'État suggère de faire figurer les délibérations de l'espèce au rang des actes obligatoirement transmissibles au ministre.

## Article 10

L'article 10 vise à modifier l'article 41 de la loi communale qui a trait à la suspension et à la démission des échevins. Cette modification s'inscrit dans la droite ligne des modifications opérées à travers l'article I<sup>er</sup>, point 15, de la loi du 13 février 2011 portant modification de: 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003<sup>11</sup>, qui a mis fin à la distinction qui était faite à l'article 39 de la loi communale entre la nomination d'un échevin d'une ville et celle d'un échevin d'une commune n'ayant pas le statut de ville. L'article sous examen applique la même logique à l'article 41 de la même loi de façon à ce que les échevins soient toujours démis de leurs fonctions par le ministre de l'Intérieur.

---

<sup>11</sup> Mém. A - n° 29 du 16 février 2011.



Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 11

L'article 11 vise à modifier l'article 42 de la loi communale qui a trait au remplacement d'un échevin par un conseiller communal qui doit avoir la nationalité luxembourgeoise. Il est prévu de supprimer la condition de nationalité pour les remplaçants au motif qu'aucune condition de nationalité ne s'impose pour les membres du collège des bourgmestre et échevins.

Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 12

La modification apportée à l'article 54 de la loi communale prévoit de désigner le ministre de l'Intérieur, et non plus le Grand-Duc, comme autorité compétente pour déterminer le signe distinctif et le modèle d'une pièce de légitimation pour les bourgmestres et échevins.

Le Conseil d'État relève que le ministre de l'Intérieur se verrait en l'occurrence conférer un pouvoir réglementaire qui est réservé par l'article 36 de la Constitution au seul Grand-Duc<sup>12</sup>. Le Conseil d'État doit, par conséquent, s'opposer formellement à l'article sous revue et il demande aux auteurs de maintenir le texte actuellement en vigueur.

#### Article 13

L'article sous avis vise à modifier l'article 55 de la loi communale en vue de supprimer l'approbation, par le ministre de l'Intérieur, de la décision du conseil communal fixant les indemnités des bourgmestre et échevins.

La loi en projet ne prévoit pas la transmission obligatoire au ministre de l'Intérieur de la décision fixant les indemnités. Elle ne sera donc soumise à aucun procédé de surveillance particulier. Les indemnités seront cependant indirectement contrôlées lors de l'examen du budget de la commune par le ministre de l'Intérieur.

La disposition sous examen n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 14

L'article 14 vise à modifier l'article 57 de la loi communale, qui énumère les attributions du collège des bourgmestre et échevins. Au point 8°, sont désormais visés tant l'engagement que la démission et le licenciement des salariés. L'approbation, par le ministre de l'Intérieur, de délibérations portant engagement des salariés est supprimée.

Le nouvel article 105, alinéa 2, prévoit que les délibérations des collèges des bourgmestre et échevins portant sur l'engagement des salariés à

---

<sup>12</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 01/98 du 6 mars 1998, Mém. A – n° 19 du 18 mars 1998, p. 254.

tâche intellectuelle et la fixation de leur rémunération devront être transmises au ministre de l'Intérieur. L'engagement de salariés ayant une tâche manuelle, qui ne fait l'objet d'aucun procédé de surveillance particulier, n'est qu'indirectement contrôlé lors de l'examen du budget communal par le ministre de l'Intérieur.

Le Conseil d'État renvoie à son observation formulée à l'endroit de l'article 29 introduisant le nouvel article 105 dans la loi communale.

La disposition sous examen n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 15

L'article sous avis vise à modifier l'article 64 de la loi communale qui a trait aux modalités de remplacement des échevins. Les modifications prévues aux points 1° et 2° s'inscrivent dans la même logique que les modifications prévues à l'article 11 du projet de loi sous avis. En effet, la condition de nationalité pour les remplaçants est supprimée au motif qu'une telle condition de nationalité ne s'impose plus pour les membres du collège des bourgmestre et échevins depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 13 février 2011.

Cette modification n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 16

L'article sous revue prévoit de modifier l'article 70 de la loi communale pour mettre fin à la transmission au ministre de l'Intérieur d'arrêtés portant délégation des fonctions d'officier de l'état civil du bourgmestre à un ou plusieurs agents communaux. Les arrêtés en question seront dorénavant uniquement transmis au procureur d'État près le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve la commune intéressée. Étant donné que le ministre de l'Intérieur n'a aucune compétence directe en matière d'état civil, la modification proposée rencontre l'aval du Conseil d'État.

Le Conseil d'État donne toutefois à considérer que, pour donner plein effet à la suppression prévue par l'article sous revue, il sera nécessaire de modifier également l'article 44*bis*, alinéa 3, du Code civil, qui prévoit, à l'instar de l'article 70 de la loi communale, que « [l]'arrêté portant délégation est transmis tant au ministre de l'Intérieur qu'au procureur d'État près le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve la commune intéressée ».

La disposition sous examen n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 17

L'article 17 vise à modifier l'article 86 de la loi communale en supprimant l'approbation par le ministre de l'Intérieur des délibérations du conseil communal déterminant les conditions d'admission, de promotion, de

démission, de rémunération ainsi que les droits et devoirs des fonctionnaires et employés communaux.

La disposition sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 18

L'article sous avis a pour objet de modifier l'article 88 de la loi communale.

La modification apportée par le point 1° vise à supprimer l'autorisation du ministre de l'Intérieur pour la désignation d'un secrétaire en commun pour deux ou trois communes, dont la population réunie ne dépasse pas deux mille cinq cents habitants. Quant au point 2°, il prévoit de supprimer l'alinéa qui précise que les décisions relatives aux nominations provisoire et définitive, à la démission, aux peines disciplinaires, à la réglementation du service, à la part de chaque commune dans la rémunération du secrétaire commun sont sujettes à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

La disposition sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 19

L'article 19 propose de modifier l'article 89 de la loi communale afin de permettre à toute commune de nommer un secrétaire adjoint au secrétaire communal et non plus à celles de plus de cinq mille habitants. Cette faculté se justifie, d'après le commentaire des articles, en raison de l'augmentation de la charge de travail des secrétaires communaux et de la diversification de leurs tâches.

L'article sous revue prévoit encore de supprimer l'approbation par le ministre de l'Intérieur des délibérations du collège des bourgmestre et échevins chargeant le secrétaire adjoint de remplir une partie déterminée des fonctions que la loi attribue au secrétaire.

La disposition sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 20

L'article sous revue apporte des modifications à l'article 90 de la loi communale en vue de supprimer, d'une part, l'approbation par le ministre de l'Intérieur de la délibération du conseil communal portant désignation du remplaçant au poste de secrétaire communal et, d'autre part, la faculté offerte au ministre de l'Intérieur de limiter la durée du remplacement.

La disposition sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

## Article 21

L'article 21 supprime, à l'article 97 de la loi communale, l'autorisation du ministre de l'Intérieur d'affecter un garde champêtre au territoire de plusieurs communes.

La disposition sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État. Celui-ci attire toutefois l'attention sur le fait que l'article 19 (originellement article 23), point 2, du projet de loi n° 7126, précité, dont le Conseil d'État est également saisi pour avis, abroge purement et simplement l'article 97 de la loi communale. Il importe dès lors de veiller à la cohérence des deux lois en projet compte tenu de leurs mises en vigueur successives.

## Article 22

L'article 22 a pour objet de supprimer les approbations du ministre de l'Intérieur prévues aux articles 93 (possibilité pour deux ou trois communes avec une population totale de moins de deux mille cinq cents habitants d'avoir un receveur communal commun), 96, alinéa 2 (désignation d'un remplaçant au receveur communal en cas d'empêchement de celui-ci ou en cas de vacance de poste) et 98 (nomination du garde champêtre) de la loi communale.

L'article sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État. Celui-ci attire toutefois l'attention sur le fait que l'article 19 (originellement article 23), point 2, du projet de loi n° 7126, précité, dont le Conseil d'État est également saisi pour avis, abroge purement et simplement l'article 98 de la loi communale. Il importe dès lors de veiller à la cohérence des deux lois en projet compte tenu de leurs mises en vigueur successives.

## Article 23

L'article sous revue propose de modifier l'article 99 de la loi communale pour que l'exercice des attributions de l'agent municipal d'une commune dans une ou plusieurs communes limitrophes ne soit plus subordonné à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

L'article sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État. Celui-ci attire toutefois l'attention sur le fait que l'article 19 (originellement article 23), point 3, du projet de loi n° 7126, précité, dont le Conseil d'État est également saisi pour avis, modifie l'article 99 de la loi communale dans un sens différent de celui envisagé par la modification sous revue. Il importe dès lors de veiller à la cohérence des deux lois en projet compte tenu de leurs mises en vigueur successives.

## Article 24

L'article 24 a pour objet de modifier l'article 99<sup>ter</sup> de la loi communale afin que la possibilité pour plusieurs communes de moins de dix mille habitants d'engager en commun une personne affectée au service technique ne soit plus subordonnée à l'approbation du ministre ayant l'Aménagement communal et le Développement urbain dans ses attributions.

La disposition sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Articles 25 et 26

Sans observation.

#### Article 27

En ce qui concerne les termes « exécutoires de plein droit », le Conseil d'État propose, au vu des observations formulées à l'endroit de l'article 29, d'omettre les termes « de plein droit ».

#### Article 28

L'article 28 a pour objet d'insérer dans la loi communale un nouvel article 103, consacré à la désignation des autorités communales auxquelles trouveront application les futures dispositions du titre 3. Par rapport à l'alinéa 2 de l'actuel article 103, l'énumération des organes visés est plus complète puisqu'elle désigne désormais également nommément les organes des syndicats de communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Le nouvel article 103 en projet n'évoque plus le pouvoir d'annulation des actes des autorités communales contraires à la loi ou à l'intérêt général que l'actuel article 103, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi communale confère au Grand-Duc. Aux termes de l'article 29 du projet de loi, auquel il est renvoyé, ce pouvoir doit en effet désormais revenir au ministre de l'Intérieur.

La disposition sous examen n'appelle pas d'autre observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 29

L'article sous revue introduit dans la loi communale les articles 104 à 108 nouveaux.

Ces articles apportent, par rapport au régime de l'actuelle loi communale, une série de changements qui peuvent être résumés comme suit :

- les actes individuels et collectifs des autorités communales autres que ceux repris au nouvel article 105 sont proclamés « exécutoires de plein droit » sous réserve, en ce qui concerne les actes réglementaires, du respect de l'article 82 de la loi communale ;
- les actes individuels et collectifs des autorités communales spécialement visés à l'article 105 nouveau sont soumis à un régime spécifique résultant de l'article 104 nouveau : ces actes sont également proclamés « exécutoires de plein droit », mais après transmission au ministre de l'Intérieur seulement ;
- la prérogative du Grand-Duc d'annuler des actes des autorités communales contraires à la loi ou à l'intérêt général (actuel article 103, alinéa 1<sup>er</sup>) est remplacée à l'article 107 nouveau par un pouvoir de suspension et d'annulation du ministre de l'Intérieur.

Comme l'indique le commentaire des articles (à l'endroit de l'article 27 toutefois), les auteurs se sont inspirés, en ce qui concerne la notion d'acte « exécutoire de plein droit », des dispositions françaises en vigueur.

Dire qu'un acte d'une collectivité territoriale est « exécutoire » signifie qu'il est susceptible d'être mis en œuvre.

Selon la doctrine française, le caractère exécutoire d'un acte découle, d'une part, de son entrée en vigueur, c'est-à-dire du moment où « l'acte matériellement fait avec valeur d'acte juridique devient un acte susceptible de produire ses effets de droit, et est donc susceptible d'être mis à exécution »<sup>13</sup> et, d'autre part, de la prise d'effet des dispositions de l'acte, c'est-à-dire la date où les dispositions d'un acte produisent effectivement des effets de droit<sup>14</sup>, instant qui survient souvent au moment de l'entrée en vigueur, mais qui peut aussi être décalé dans le temps.

La précision qu'un acte est exécutoire « de plein droit » n'a pas d'autre sens que celui du terme « exécutoire » pris isolément. Il s'agit d'une précision qui est ajoutée pour marquer le fait « que l'acte considéré est susceptible de faire l'objet de mesures d'exécution du seul fait de la volonté de l'autorité locale qui a fait cet acte, et ceci sans qu'aucune autre volonté n'ait à intervenir, ni pour constater l'existence de l'acte, ni pour l'approuver ou le confirmer, ni pour en contrôler la légalité *a priori*, et sans qu'aucune autre formalité que celles déjà prévues pour l'entrée en vigueur de l'acte ne soit imposée comme condition de l'acquisition par l'acte de son exécutabilité »<sup>15</sup>. C'est dans ce sens également que les auteurs du projet de loi utilisent cette notion aux articles 104 à 106 nouveaux.

En ce sens, les mots « de plein droit » pourraient être omis à l'endroit des articles 104 et 107 nouveaux et le dispositif aurait toujours la même portée. À l'article 106 nouveau, les termes « de plein droit » pourraient, quant à eux, être remplacés par les termes « dès leur adoption ». Le Conseil d'État note d'ailleurs que le législateur belge parle simplement d'actes pouvant être « mis à exécution »<sup>16</sup>.

#### *Article 104 nouveau*

Pour la rédaction de l'article 104 en projet, les auteurs se sont apparemment inspirés de l'article L2131-1 du Code général des collectivités territoriales français.

Une différence d'approche marquée est cependant à relever d'emblée. Alors qu'en France la transmission au préfet de tous les actes pris par les autorités communales reste la règle, les auteurs du projet de loi sous examen ont pris le parti de ne prévoir la transmission au ministre de l'Intérieur que d'un nombre relativement limité de délibérations des conseils communaux et collèges des bourgmestres et échevins dont la liste figure à l'article 105

---

<sup>13</sup> Francis-Paul Benoît, « Actes des collectivités locales : exécution des actes », mis à jour par Jean Benoît, *Encycl. des collectivités locales*, Paris, Dalloz, Folio n° 4530, n° 38.

<sup>14</sup> Francis-Paul Benoît, « Actes des collectivités locales : exécution des actes », mis à jour par Jean Benoît, *Encycl. des collectivités locales*, Paris, Dalloz, Folio n° 4530, n° 44.

<sup>15</sup> Francis-Paul Benoît, « Actes des collectivités locales : exécution des actes », mis à jour par Jean Benoît, *Encycl. des collectivités locales*, Paris, Dalloz, Folio n° 4530, n° 68.

<sup>16</sup> Article L3122-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

nouveau. La plupart des actes des autorités communales seront, en vertu de l'article 106 nouveau, « exécutoires de plein droit » sans transmission au ministre de l'Intérieur.

En ce qui concerne l'alinéa 1<sup>er</sup>, il convient de relever que, contrairement à la disposition française correspondante, la disposition sous avis requiert expressément la transmission, avec le texte de la délibération en tant que telle, des « documents annexes nécessaires à leur examen et [des] avis et [...] approbations d'une autre autorité de l'État ». Les auteurs semblent s'être ici inspirés des solutions de la jurisprudence française, qui retient que la transmission ne doit pas se limiter au seul texte tel qu'il a été finalement adopté, mais doit comporter également « [l]es documents annexes nécessaires pour mettre le commissaire de la République à même d'apprécier la portée et la légalité de l'acte »<sup>17</sup>. Les auteurs omettent de se prononcer sur les effets qu'une transmission incomplète pourrait avoir sur le caractère exécutoire des décisions. En France, c'est au préfet qu'il incombe de constater le caractère incomplet des documents qui lui ont été transmis et de demander un complément de transmission. Une telle demande proroge par ailleurs le délai dans lequel le préfet peut saisir la juridiction administrative<sup>18</sup>. Les différences fondamentales entre le mécanisme du déferé préfectoral et le régime prévu par le projet de loi sous examen empêchent cependant de tirer une quelconque conclusion des solutions du droit français sur ce point. Alors qu'en France, la faculté de demander des pièces complémentaires est encadrée par le délai dont il dispose pour déférer la décision devant le juge administratif, la disposition sous examen ne limite aucunement dans le temps la possibilité du ministre de demander un complément de transmission.

L'insécurité juridique résultant de ce qui précède amène le Conseil d'État à formuler une opposition formelle à l'égard de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 104 nouveau en projet.

Le Conseil d'État estime qu'une solution consisterait dans la détermination d'un délai précis dans lequel le ministre doit vérifier que les délibérations sont bien accompagnées des documents nécessaires à leur examen. Le caractère exécutoire des délibérations devrait, dans ce cas, être rattaché à l'échéance du délai en question.

Le Conseil d'État lit le dispositif comme signifiant qu'il appartient à la commune de saisir le ministre de l'Intérieur de la délibération et de tous les avis et les approbations d'une autre autorité de l'État qui doivent l'accompagner. La suggestion du commentaire des articles que la transmission des avis et approbations pourrait également être le fait de « l'autorité compétente qui doit approuver ou aviser » risquerait en effet de conduire à des situations absurdes où, par exemple, le ministre de l'Intérieur devrait faire le tri, parmi les avis qu'il reçoit, entre ceux qui concernent des projets de délibération qui ont effectivement abouti et ceux qui n'ont finalement pas (ou peut-être pas encore) débouché sur une décision de l'autorité communale. S'il y avait plusieurs canaux de transmission parallèles,

---

<sup>17</sup> CE fr., 13 janvier 1988, *Mutuelle générale des personnels des collectivités locales et de leurs établissements*, n° 68166, publié au recueil Lebon ; *RFDA* 1988, p. 282 ; *AJDA*, 1988, p. 160 ; *RDP*, 1988, p. 853 ; *D.*, 1989, p. 66.

<sup>18</sup> Francis-Paul Benoît, « Actes des collectivités locales : transmission au préfet », mis à jour par Jean Benoît, *Encycl. des collectivités locales*, Paris, Dalloz, Folio n° 4520, n° 137 et s.

il serait également très difficile, pour les communes, de connaître le moment où tous les documents ont été transmis et où la délibération devient exécutoire.

L'alinéa 2 de l'article en projet permet l'introduction ultérieure d'une transmission de délibérations par la voie électronique, selon des modalités qui seront fixées par règlement grand-ducal. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à cette disposition sur le fondement de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. La surveillance de la gestion communale est en effet une matière que l'article 107, paragraphe 6, de la Constitution réserve à la loi et qu'il revient donc au législateur de régler. Le Conseil d'État rappelle aussi que la Cour constitutionnelle lit l'article 107 de la Constitution ensemble avec les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale<sup>19</sup> et qu'aux termes de l'article 8.1 de cette Charte, « tout contrôle administratif sur les collectivités locales ne peut être exercé que selon les formes et dans les cas prévus par la Constitution ou par la loi ».

Le texte en projet ne dit rien sur la manière dont la transmission sera effectuée aussi longtemps que la transmission par la voie électronique n'aura pas été mise en œuvre. Les auteurs du projet indiquent dans le commentaire que « les modalités exactes de la transmission seront précisées par voie de circulaire aux entités du secteur communal ».

Au vu des principes rappelés dans l'alinéa précédent, le Conseil d'État demande aux auteurs, sous peine d'opposition formelle, de régler les modalités de transmission dans la loi.

La disposition en projet ne spécifie par ailleurs pas dans quel délai la transmission doit être effectuée. Il est possible qu'il ait paru superfétatoire aux auteurs de réglementer cette question dans la mesure où les autorités communales auront évidemment un intérêt à assurer une transmission rapide puisque la transmission conditionne la force exécutoire des actes concernés. Le Conseil d'État fait toutefois observer que la loi française, qui était également silencieuse à ce propos à son origine, impose, depuis 2004, un délai de transmission de quinze jours au maximum en ce qui concerne les décisions individuelles. La loi française a été complétée sur ce point afin de remédier à une situation où l'interdiction du retrait d'actes individuels créateurs de droits pouvait, en cas de transmission tardive de ces décisions, neutraliser l'action de l'État<sup>20</sup>. Comme une situation de cette espèce pourrait également se présenter au Luxembourg, le Conseil d'État demande aux auteurs de compléter le dispositif.

En ce qui concerne l'alinéa 3 de l'article en projet qui prévoit que « [l]e collège des bourgmestre et échevins peut certifier le caractère exécutoire de ces délibérations. Le certificat est contresigné par le secrétaire communal », le Conseil d'État estime que cette compétence devrait être attribuée au bourgmestre, et non pas au collège des bourgmestre et échevins. Plus encore,

---

<sup>19</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 00131 du 8 décembre 2017, Mém. A – n° 1042 du 12 décembre 2017 ; arrêt n° 00156 du 13 novembre 2020, Mém. A – n° 918 du 20 novembre 2020 ; Arrêt n° 00157 du 13 novembre 2020, Mém. A – n° 919 du 20 novembre 2020.

<sup>20</sup> En France la difficulté est apparue lorsque le Conseil d'État français a découplé le délai pendant lequel un acte peut être rétracté du délai de recours pour le fixer à quatre mois (CE fr., 26 octobre 2001, *Ternon*, n° 197018, publié au recueil Lebon).



ce dernier devrait être amené à certifier la transmission des délibérations plutôt que leur caractère exécutoire.

#### *Article 105 nouveau*

L'article 105 nouveau comporte l'énumération des actes qui tombent sous le régime prévu à l'article 104.

L'alinéa 1<sup>er</sup>, points 1° à 10°, a trait aux délibérations du conseil communal alors que l'alinéa 2 vise les délibérations du collège des bourgmestre et échevins.

En ce qui concerne le point 1°, il est désormais prévu que tant les règlements communaux de police que les règlements relatifs à la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité, à l'assainissement des eaux usées, aux modalités de gestion des déchets (nouveau) et les règlements d'ordre intérieur du conseil communal sont soumis au régime prévu à l'article 104.

La disposition de l'article 29 de la loi communale prévoyant que seules les délibérations ayant pour objet de porter le maximum de l'amende jusqu'à 2 500 euros sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur est transférée à l'endroit du nouvel article 109, alinéa 2, point 1°, de la loi communale. L'approbation du ministre n'est donc pas supprimée sur ce point.

Aux points 2° à 7°, il est prévu que les seuils, exprimés en euros, à partir desquels les délibérations doivent être transmises au ministre de l'Intérieur pourront être augmentés par voie de règlement grand-ducal sans aucune limitation de montant. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à ces dispositions en raison de leur contrariété à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, la surveillance des communes étant une matière réservée à la loi en vertu de l'article 107, paragraphe 6, de la Constitution.

L'alinéa 2 de l'article 105 n'appelle pas d'observation.

#### *Article 106 nouveau*

L'article 106 a trait aux « autres actes collectifs et individuels des autorités communales ». Ces actes sont exécutoires de plein droit sans qu'il y ait lieu d'en informer le ministre tout en accordant toutefois à ce dernier le droit d'en demander la communication.

Il y a lieu de relever que si une telle demande de communication peut intervenir à tout moment, elle ne pourra, en revanche, avoir un effet utile que si elle intervient dans les trois mois à compter du moment où l'acte de l'autorité communale est devenu exécutoire. L'alinéa 5 de l'article 107 nouveau subordonne en effet le pouvoir de suspension et d'annulation du ministre à l'égard des actes visés à l'article 106 nouveau à la condition « que la demande de communication ait été présentée dans le délai de trois mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires ».

Tout en notant que les auteurs ont utilisé, au dernier alinéa de l'article 107 nouveau, la même terminologie, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons pour lesquelles les auteurs parlent ici d'une demande de

« communication » plutôt que d'une demande de « transmission ». Il ne voit pas quelle est la différence substantielle entre un acte de transmission et un acte de communication. Il semble au Conseil d'État qu'une uniformisation terminologique serait indiquée sur ce point.

Le Conseil d'État demande aussi aux auteurs de renoncer à la terminologie d'« actes collectifs », reprise de la loi communale actuellement en vigueur, et de lui préférer la formule « actes administratifs à caractère réglementaire » employée dans la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Le Conseil d'État note enfin que les auteurs du projet de loi n'envisagent pas – du moins pas expressément – que les échanges entre le ministère et les communes au sujet des actes visés à l'article 106 puissent avoir lieu par des moyens de communication électroniques.

#### *Article 107 nouveau*

D'après le nouvel article 107 en projet, le pouvoir d'annulation que l'actuel article 103 de la loi communale attribue au Grand-Duc reviendra désormais au ministre de l'Intérieur. D'après le commentaire de l'article, « [l']introduction d'une procédure légale dans des délais courts et l'existence de recours contentieux ne justifient plus que cette faculté soit réservée au Grand-Duc ».

Les auteurs enferment le pouvoir du ministre de suspendre et d'annuler les actes pris par les autorités communales dans des délais respectivement d'un et de trois mois. La suspension est en principe une mesure temporaire tandis que l'annulation emporte la disparition définitive et rétroactive de la décision, sous réserve des recours prévus à l'article 110 nouveau. Le Conseil d'État constate cependant que les auteurs n'ont prévu une limitation dans le temps de la suspension (« À défaut d'annulation, la suspension est levée ») qu'en ce qui concerne les actes soumis à transmission obligatoire visés à l'article 105 nouveau. Il conviendrait, dans un souci de cohérence du dispositif, d'insérer une précision de cette nature aux autres alinéas de l'article 107 nouveau ou alors de remplacer la disposition qui se trouve au deuxième alinéa par une disposition générale insérée à la fin de l'article 107 nouveau dont la teneur pourrait être la suivante :

« Les effets des décisions de suspension cessent de plein droit en cas d'annulation de l'acte suspendu ou si elles n'ont pas fait l'objet d'une décision d'annulation dans les délais visés aux alinéas 2 à 4 ~~qui précèdent~~. »

La précision que la suspension prend fin si l'acte est annulé vise à prévenir des interrogations quant à une éventuelle renaissance de la mesure de suspension si la décision d'annulation du ministre de l'Intérieur est annulée par la Cour administrative.

Le Conseil d'État a des difficultés à comprendre la logique des auteurs en ce qui concerne le régime des actes qui n'ont pas été communiqués au ministre de l'Intérieur en violation des dispositions des articles 104 et 105 nouveaux. Ces actes ne sont, par définition, pas devenus « exécutoires » ; ils sont, en quelque sorte, lettre morte, faute, pour la commune, d'avoir accompli

la transmission nécessaire pour leur conférer un caractère exécutoire. Pourquoi alors limiter à trois mois (depuis la délibération) la faculté du ministre de l'Intérieur d'en réclamer la transmission ? Le Conseil d'État ne comprend par ailleurs pas pour quelle raison les auteurs font, à l'égard de ces mêmes actes, courir le délai d'un mois, respectivement de trois mois dont dispose le ministre pour prononcer une suspension ou une annulation « à partir du moment où il en a pris connaissance ». La notion de « prise de connaissance » est vague et source d'insécurité juridique et le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de la remplacer par une référence au moment de la transmission au ministre.

Le Conseil d'État voudrait encore faire observer que si le ministre de l'Intérieur entend suspendre ou annuler des décisions administratives individuelles, il sera astreint au respect des dispositions de la procédure administrative non contentieuse.

#### *Article 108 nouveau*

Le Conseil d'État ne comprend pas l'articulation entre la première phrase de l'article 108 nouveau et les articles 103 et 106 nouveaux.

D'après l'article 103 nouveau, « le comité, le bureau et le président d'un syndicat de communes et le président et le conseil d'administration ou la commission administrative des établissements publics placés sous la surveillance d'une commune » sont des « autorités communales ». Les articles 104 et 105, qui visent spécifiquement les délibérations des conseils communaux et des collèges des bourgmestre et échevins ne leur sont pas applicables, de sorte que leurs actes devraient tous relever du régime de l'article 106, c'est-à-dire être « exécutoires de plein droit ».

L'article 108 nouveau, en ce qu'il dispose que « les dispositions du titre 3 sont applicables aux actes pris par les syndicats de communes et par les établissements publics placés sous la surveillance des communes » semble vouloir contredire (ou corriger) ce qui précède, mais il n'est pas clair quelles sont, au juste, les dispositions du titre 3 qui sont visées ni de quelle manière elles doivent être appliquées.

L'insécurité juridique qui en résulte oblige le Conseil d'État à s'opposer formellement au dispositif sous examen.

La seconde phrase de l'article 108 nouveau soumet les délibérations des établissements publics placés sous la surveillance des communes à l'avis du conseil communal, reprenant ainsi une règle qui figure déjà à l'article 106, alinéas 3, de la loi communale actuellement en vigueur.

La règle que les actes délibérés des établissements publics placés sous la surveillance des communes « sont transmis au ministre de l'Intérieur, accompagnés de l'avis précité du conseil communal » est en revanche nouvelle, sans que cette nouveauté ne soit commentée par les auteurs du texte. Il s'agit en fait d'une reprise dans le texte de la loi d'une pratique administrative établie de longue date. Dès lors qu'elle s'applique *a priori* à l'ensemble des actes délibérés par des établissements publics placés sous la surveillance des communes, cette disposition se trouve en contradiction

flagrante avec l'article 106 nouveau en projet, qui soustrait à l'obligation de transmission « les autres actes collectifs et individuels des autorités communales » et les déclare « exécutoires de plein droit ». Au vu de cette contradiction, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen.

### Article 30

Sans observation.

### Article 31

Le nouvel article 109 a trait aux actes soumis à l'approbation du Grand-Duc et du ministre de l'Intérieur. Il est rappelé que le projet de loi sous revue se propose de supprimer un certain nombre d'approbations tout en soumettant certains actes à un nouveau mode de surveillance, en l'occurrence la transmission obligatoire de l'acte en question au ministre de l'Intérieur. Au commentaire de l'article 29, les auteurs relèvent par ailleurs que si « [...] l'instrument privilégié de la tutelle administrative consistait dans l'approbation [...] [c]elle-ci deviendra l'exception [...] ». Toujours selon les auteurs, « [l]a liste des actes [soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur] est réduite autant que possible pour tenir compte du souci de diminuer le poids de la surveillance de la gestion communale et dans l'esprit de respecter davantage le principe constitutionnel de l'autonomie communale ».

L'alinéa 1<sup>er</sup> reprend la disposition qui figure d'ores et déjà à l'article 105 de la loi communale relative à l'approbation du Grand-Duc en matière d'impositions communales.

L'alinéa 2 a trait aux délibérations des conseils communaux soumises à l'approbation du ministre.

En ce qui concerne le point 1<sup>o</sup>, celui-ci reprend le dernier alinéa relatif à l'approbation par le ministre des délibérations par lesquelles le conseil communal décide de porter le maximum de l'amende jusqu'à 2 500 euros, qui figure déjà à l'article 29 de la loi communale, mais qui est supprimé à travers l'article 5 du projet de loi sous revue. Il n'y a donc pas de changement sur ce point. Il en va de même pour le point 2<sup>o</sup> qui ne fait que reprendre la disposition qui figure actuellement à l'endroit de l'article 119, dernier alinéa, de la loi communale.

Le point 3<sup>o</sup> vise les crédits nouveaux ou supplémentaires prévus à l'article 127 de la loi communale. L'article 127 de la loi communale qui se réfère expressément à l'approbation du ministre n'est toutefois pas modifiée par le projet de loi sous avis. Dans un souci de cohérence interne, il est demandé aux auteurs d'ajouter un nouvel article visant à modifier la disposition en cause en y supprimant les termes « sous l'approbation du ministre de l'Intérieur ». Cette observation vaut également pour le point 4<sup>o</sup> relatif à l'ordonnancement de dépenses non prévues au budget visé à l'article 132 de la loi communale.

L'alinéa 3 renvoie aux conditions prévues au nouvel article 104, alinéa 4, en ce qui concerne la preuve de la réception des délibérations par le ministre et les effets de l'accusé de réception.

La règle selon laquelle les délibérations communales visées aux alinéas 1<sup>er</sup> et 2 doivent être notifiées au ministre de l'Intérieur de la manière prévue à l'article 104 nouveau n'est pas explicite, mais ne résulte que de manière implicite de l'alinéa 4. Comme le régime juridique des actes soumis à approbation est diamétralement opposé à ceux qui sont exécutoires de plein droit, il aurait été préférable, de l'avis du Conseil d'État, de prévoir des dispositions spécifiques sur la transmission des actes soumis à approbation dans le corps de l'article 109 nouveau.

L'alinéa 6, qui règle le cas de figure d'un défaut de communication, ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

### Article 32

Sans observation.

### Article 33

L'article sous examen introduit les articles 110 et 111 nouveaux, relatifs aux recours.

### *Article 110*

L'article 110 prévoit que les autorités communales disposent d'un recours contre les décisions de suspension, d'annulation ou de refus d'approbation devant la Cour administrative.

Le Conseil d'État voudrait rappeler que l'article 107 de la loi communale, dont les auteurs reprennent, en substance, la teneur, avait été inséré dans le projet de nouvelle loi communale<sup>21</sup> à l'initiative de la commission parlementaire des affaires communales et de l'aménagement du territoire<sup>22</sup> afin de ménager aux communes la faculté de former un recours contre les décisions annulant ou refusant l'approbation d'actes à caractère réglementaire, possibilité qui n'existait pas dans le droit commun de l'époque, qui admettait uniquement les recours contre les actes à portée individuelle<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Projet de loi portant révision de la loi du 24 février 1843 sur l'organisation communale et des districts (doc. parl. n° 2675).

<sup>22</sup> « Comme les décisions d'annulation et les refus d'approbation peuvent être fondés sur une violation de la loi, à propos de laquelle il peut y avoir désaccord et qu'on peut concevoir encore d'autres vices prévus par l'article 31 de la loi organique du Conseil d'Etat, dont les décisions seraient affectées, la Commission a introduit un recours en annulation au Conseil d'Etat contre ces décisions. Il ne s'agit pas de faire une différence selon que l'annulation ou le refus d'approbation concerne une décision individuelle ou un acte réglementaire » (Rapport de la commission des affaires communales et de l'aménagement du territoire, doc. parl. n° 2675<sup>6</sup>, p. 17).

<sup>23</sup> « Cet article nouveau, adopté sur proposition de la commission de la Chambre, aux termes duquel il est ouvert à l'autorité communale dont la décision a été annulée en application de l'article 102 du projet ou a fait l'objet d'un refus d'approbation par le ministre de l'Intérieur pour les actes énoncés à l'article 105, un recours en annulation devant le Conseil d'État, Comité du Contentieux, constitue une innovation importante. En effet, en dehors du recours en annulation contre les décisions annulant ou refusant d'approuver un acte à caractère individuel, recours qui existe déjà actuellement, cette disposition aménage un même recours contre les décisions annulant ou refusant l'approbation d'un acte à caractère réglementaire.

Une telle disposition spéciale est désormais superfétatoire puisque le droit commun admet depuis la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif de manière générale les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre les actes administratifs à caractère réglementaire, quelle que soit l'autorité dont ils émanent.

Les auteurs maintiennent encore la compétence spéciale de la Cour administrative pour connaître de ce type de recours. Cette compétence résulte à l'heure actuelle de l'article 100, paragraphe 2, de la loi précitée du 7 novembre 1996, qui déroge à la règle générale de l'article 100, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la même loi selon lequel « la référence au Comité du contentieux ou au Comité du contentieux du Conseil d'État ou encore au Conseil d'État tout court, si la fonction juridictionnelle du Conseil d'État est visée, s'entend comme référence au tribunal administratif ». Si la compétence de la Cour administrative est inscrite à l'article 110 nouveau de la loi communale, le paragraphe 2 de l'article 100 de la loi précitée du 7 novembre 1996 peut être abrogé.

Sur le plan de l'opportunité du maintien de cette compétence dérogatoire, le Conseil d'État donne à considérer qu'elle pourrait s'avérer problématique si une décision de suspension ou d'annulation cause grief à un administré. Dans ce cas, en effet, des recours parallèles ayant le même objet pourraient être introduits devant le tribunal par l'administré et devant la Cour par la commune.

Le Conseil d'État voudrait aussi attirer l'attention du législateur sur le fait qu'un récent arrêt de la Cour administrative du 26 novembre 2020<sup>24</sup> a mis en exergue le fait que la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives ne prévoit pas de règles procédurales adaptées au cas où la Cour est saisie en premier et dernier ressort. Si la compétence de la Cour pour connaître des recours en matière de tutelle communale est maintenue, il est nécessaire de remédier à cette lacune. Dans ce contexte, il est rappelé que la loi électorale modifiée du 18 février 2003, qui prévoit également que les recours sont à introduire devant la Cour administrative, comporte dans ses articles 21 à 30 une série de dispositions procédurales spécifiques dont le législateur pourrait s'inspirer.

---

Dans l'état actuel de sa jurisprudence, le Comité du Contentieux refuse de considérer les décisions à caractère réglementaire comme décisions administratives au sens de l'article 31 de la loi organique du Conseil d'État et en conséquence s'interdit de statuer sur les recours en annulation dirigés contre ces actes, au motif que les actes d'annulation ou d'approbation des autorités de tutelle participent au caractère réglementaire de ces actes.

En cas de vote définitif de la loi, un tel recours sera désormais ouvert par voie principale alors que dans l'état actuel de la législation, l'illégalité d'un acte réglementaire conformément à l'article 95 de la Constitution ne peut être opposée que sous forme d'exception.

Le Conseil d'État approuve le principe de cette nouvelle disposition qui, en organisant un contrôle juridictionnel des décisions de la tutelle administrative, a le mérite de mettre à la disposition des communes un moyen de recourir contre des décisions des autorités visées aux articles 102, 104 et 105 » (Avis du Conseil d'État sur le texte adopté en première lecture du 31 mars 1988, doc. parl. n° 2675<sup>8</sup>, p. 17).

<sup>24</sup> « Aucun autre texte de loi ne parle du délai de fourniture de la réponse dans le cas de figure du recours en annulation porté directement devant la Cour par une commune en matière de tutelle administrative » (Cour administrative, 26 novembre 2020, n° 44362C, <https://ja.public.lu/40001-45000/44362C.pdf>).

Le régime prévu par l'article sous revue ne diffère de celui prévu à l'heure actuelle par l'article 107 de la loi communale que sur deux points. D'une part, les auteurs ont choisi de permettre un recours également contre les décisions de suspension et, d'autre part, le dispositif proposé ne se réfère plus expressément au recours « en annulation ».

Les auteurs, qui se réfèrent sur ce point à la doctrine belge, expriment cependant l'opinion que la possibilité de former un recours contre une décision de suspension serait « théorique », car ou bien la suspension a pris fin avant que la Cour administrative ait pu statuer ou alors la suspension est suivie d'une annulation et c'est alors contre ce second acte qu'il faut diriger le recours puisqu'il supplante la suspension. Il semble cependant au Conseil d'État que si le législateur prévoit expressément la possibilité d'un recours contre la décision de suspension, il est peu probable que la juridiction adopte, en présence d'un texte législatif clair, une position *contra legem* sur ce point. Il conviendrait donc plutôt d'organiser la procédure devant la Cour administrative de telle manière à ce que le recours soit utile, en prévoyant à titre d'exemple un délai dans lequel la Cour devra statuer.

L'omission de la précision que le recours dont disposent les autorités communales est un recours en annulation ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Concernant les recours dirigés contre des décisions de suspension, d'annulation « émanant d'une autre autorité », le Conseil d'État rappelle que par cette formule, également reprise de l'article 107 de la loi communale, les auteurs du texte entendaient viser « le refus d'approbation d'une autre autorité, telle que p.ex. le Ministre de l'Environnement ou celui de l'Éducation nationale »<sup>25</sup>.

### *Article 111*

L'article 111 prévoit l'applicabilité de l'article 2 de la loi précitée du 7 novembre 1996 au recours prévu à l'article 110.

Cette disposition est superfétatoire dès lors que les dispositions de la loi précitée du 7 novembre 1996 sont de toute façon applicables aux recours contentieux.

Le renvoi à l'article 31 de la loi du 8 février 1961 portant organisation du Conseil d'État qui figure toujours à l'article 107 de la loi communale était nécessaire à une époque où la loi luxembourgeoise ne connaissait pas de recours contre les actes de nature réglementaire.

L'article 111 est aujourd'hui superfétatoire et il peut être omis.

Si le législateur décidait de maintenir le dispositif, il y aurait lieu de substituer au renvoi à l'article 111 un renvoi à l'article 110 et de viser les articles 2 et 7 de la loi précitée du 7 novembre 1996 applicables, respectivement aux recours contre les décisions individuelles et aux recours contre les décisions à caractère réglementaire.

---

<sup>25</sup> Rapport de la commission des affaires communales et de l'aménagement du territoire, doc. parl. n° 2675<sup>6</sup>, p. 17.

### Article 34

Sans observation.

### Article 35

L'article sous revue vise à modifier l'article 119 de la loi communale en vue d'y supprimer l'approbation par le ministre de l'Intérieur. La modification effectuée n'entraîne toutefois pas de changement au niveau du régime de tutelle étant donné que les délibérations visées à l'article 119, dernier alinéa, de la loi communale demeurent soumises à l'approbation du ministre conformément au nouvel article 109, alinéa 2.

L'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

### Article 36

L'article 36 modifie l'article 129 en vue de supprimer l'approbation par le ministre de l'Intérieur du budget rectifié tel qu'arrêté par le conseil communal. Il est désormais précisé, à l'instar de l'article 124 de la loi communale<sup>26</sup>, que le ministre arrête le budget rectifié et qu'il peut le redresser en cas de violation de la loi et des règlements.

L'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

### Article 37

L'article sous avis supprime l'article 148*bis* de la loi communale au motif que cet article « se concilie mal avec l'évolution de l'autonomie des communes qui doivent pouvoir exécuter leurs propres règlements taxes une fois qu'ils sont approuvés et recouvr[e]r les taxes sans aucune intervention de l'autorité supérieure ». Il y a lieu de rappeler que l'article 148*bis* en question a été introduit dans la loi communale à travers la loi du 2 septembre 2015 portant abolition des districts<sup>27</sup> et visait à « [...] pallier la disparition de l'art.

---

<sup>26</sup> Art. 124. Le ministre de l'Intérieur redresse le budget s'il n'est pas conforme aux lois et règlements. Il l'arrête définitivement, sans préjudice du recours prévu à l'article 107. Le collège des bourgmestre et échevins communique le budget redressé aux membres du conseil communal.

<sup>27</sup> Loi du 2 septembre 2015 portant abolition des districts, modifiant 1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2. le Code pénal ; 3. la loi du 28 décembre 1883 concernant les associations syndicales pour l'exécution de travaux de drainage, d'irrigation, etc. ; 4. la loi du 4 mars 1896, concernant l'expropriation par zone pour cause d'utilité publique ; 5. la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; 6. la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ; 7. la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe ; 8. la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 9. la loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels ; 10. la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police ; 11. la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 12. la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 13. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; 14. la loi modifiée du 13 mars 2006 portant fixation du cadre du personnel du service de contrôle de la comptabilité des communes et modifiant la loi du 16 août 1966 portant : a) modification de la loi modifiée du 31 mars 1958 portant organisation des cadres de l'administration gouvernementale ; b) organisation des cadres de la trésorerie de l'Etat, de la caisse générale de l'Etat et du service de contrôle de la comptabilité des communes et de certains établissements publics ; 15. la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil ;



114 point 8° ayant confié aux commissaires de district la mission de rendre exécutoires les rôles des impositions communales dont le montant est porté aux budgets, ainsi que les contraintes pour recouvrement d'impositions communales et reliquats de comptes arrêtés »<sup>28</sup>.

### Article 38

La modification apportée par l'article 38 à l'article 151 de la loi communale constitue, selon les auteurs, la suite logique de la suppression de l'article 148*bis* de la même loi en ce qu'elle vise également à supprimer la disposition qui prévoit que le ministre de l'Intérieur rend exécutoire le relevé qui indique les montants dus par chaque débiteur.

L'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

### Article 39

La modification proposée à l'endroit de l'article 170 de la loi communale vise à corriger une référence afin de garantir l'applicabilité des chapitres 1<sup>er</sup> à 5 du titre 4 aux syndicats de communes et aux établissements publics placés sous la surveillance des communes.

La modification sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

### Article 40

L'article 40 a pour objet de remplacer l'article 173*ter* qui a trait aux conventions qui peuvent être conclues en matière d'intérêt communal. La modification en question vise notamment à inclure, parmi les instances autorisées à conclure de telles conventions, les établissements publics placés sous la surveillance des communes. Il est encore prévu de remplacer l'approbation par le ministre de l'Intérieur des délibérations portant sur les conventions précitées par une obligation de transmission telle que prévue à l'endroit du nouvel article 105, point 7°. Étant donné que la disposition qui prévoit l'obligation de transmission figure d'ores et déjà à l'article 105, point 7°, de la loi communale telle que modifiée par le projet de loi sous avis, le Conseil d'État estime qu'il n'est pas nécessaire de le rappeler à l'endroit de l'article 173*ter*.

### Article 41

L'article 41 vise à supprimer l'alinéa 3 de l'article 2045 du Code civil. Selon le commentaire de l'article, la disposition en question serait caduque depuis l'introduction de l'article 106, point 11°, dans la loi communale qui soumet les délibérations relatives aux transactions et conventions d'arbitrage

---

16. la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; 17. la loi modifiée du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale ; 18. la loi du 25 mai 2011 relative à la chasse ; 19. la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ; 20. la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat et abrogeant 1. la loi modifiée du 12 mai 1905 concernant les mesures à prendre contre l'invasion et la propagation du phylloxéra ; 2. la loi du 15 juillet 1969 portant réorganisation des commissariats de district (Mém. A - n° 174 du 9 septembre 2015).

<sup>28</sup> Doc. parl. n° 6711, p. 11.

portant sur des litiges d'une valeur supérieure à 100 000 euros à l'approbation du ministre. Le projet de loi entend désormais soumettre lesdites délibérations au régime de la transmission obligatoire au ministre de l'Intérieur conformément au nouvel article 105, point 6°, tout en portant le montant de la valeur du litige de 100 000 à 200 000 euros.

L'article 2045, alinéa 3, du Code civil est une disposition originaire du Code civil de 1804. Il est reproduit dans toutes les éditions du Code civil luxembourgeois avec la teneur suivante :

« Les communes et établissements publics ne peuvent transiger qu'avec l'autorisation expresse du Grand-Duc ».

Ce n'est cependant pas sa teneur légale exacte. Le texte original du Code civil<sup>29</sup> se lit comme suit :

## TITRE XV.

### DES TRANSACTIONS.

#### ~~2044.~~

La transaction est un contrat par lequel les parties terminent une contestation née, ou préviennent une contestation à naître.

Ce contrat doit être rédigé par écrit.

#### 2045.

Pour transiger il faut avoir la capacité de disposer des objets compris dans la transaction.

Le tuteur ne peut transiger pour le mineur ou l'interdit que conformément à l'article 467 au titre *de la Minorité, de la Tutelle et de l'Émancipation*; et il ne peut transiger avec le mineur devenu majeur, sur le compte de tutelle, que conformément à l'article 472 au même titre.

Les communes et établissements publics ne peuvent transiger qu'avec l'autorisation expresse du Gouvernement.

Le remplacement de la référence au « Gouvernement<sup>o</sup> » par une référence au « Grand-Duc<sup>o</sup> » n'est pas l'œuvre du législateur, mais semble due à l'initiative d'un éditeur privé<sup>30</sup>, M. Pierre Ruppert, qui, lors de la publication, en 1903, d'un recueil intitulé « Code civil, Code de procédure civile et lois spéciales » a procédé à une « mise en concordance avec les lois modificatives et abrogatoires afférentes et avec les dénominations des institutions actuelles »<sup>31</sup>. Tous les autres éditeurs semblent avoir ensuite repris le texte de M. Ruppert.

Or, plutôt que de faire référence au Grand-Duc, il aurait été plus judicieux de remplacer la référence au Gouvernement par une référence au ministre du ressort. Dans l'ordre constitutionnel luxembourgeois, la référence au « Gouvernement » ne doit, en effet, pas être comprise comme signifiant le « Gouvernement en conseil » mais bien comme visant les différents ministres formant le Gouvernement. En effet, l'article 76 de la Constitution réserve au Grand-Duc la prérogative d'organiser le Gouvernement et l'article 5 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du

<sup>29</sup> <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1804/03/21/n1/jo>.

<sup>30</sup> Dans ce sens : Marc Modert et Yasmina Maadi, « Au diable le Code civil », in : *Le bicentenaire du Code civil*, Luxembourg, éd. Portalis, 2004.

<sup>31</sup> Pierre Ruppert, « Avant-propos », in : *Code civil, Code de procédure civile et lois spéciales*, Luxembourg, 1903.

Gouvernement grand-ducal dispose clairement que « [c]haque membre du Gouvernement exerce, relativement aux affaires de son département, les attributions que la Constitution, les lois et les règlements confèrent aux Conseillers de la Couronne, aux Administrateurs généraux et au Gouvernement »<sup>32</sup>.

Aucune raison de principe ne s'oppose à l'abrogation de l'article 2045, alinéa 3, du Code civil qui est proposée par la disposition sous examen. Le Conseil d'État donne toutefois à considérer que la motivation mise en avant par les auteurs du texte, à savoir que cet article se trouve supplanté par l'article 106, point 11°, de la loi communale, ne vaut que pour les autorités communales et non pour l'ensemble des établissements publics.

#### Article 42

L'article 42 modifie l'article 8 de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping en vue d'y supprimer l'approbation par le ministre de l'Intérieur des règlements des administrations communales tendant à interdire ou à restreindre l'établissement de terrains de camping publics ou le camping sur terrains privés. Lesdits règlements seront toutefois toujours soumis à l'approbation du ministre ayant le Tourisme dans ses attributions.

L'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 43

L'article sous revue modifie l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux pour y supprimer l'approbation par le ministre de l'Intérieur des nominations des fonctionnaires par le conseil communal. Cette modification est en ligne avec le régime de tutelle prévu à l'endroit des nouveaux articles 104 et 105 qui requièrent non plus l'approbation du ministre en question, mais uniquement la transmission obligatoire des délibérations y visées. Cette modification ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 44

L'article 44 apporte plusieurs modifications à l'article 2 de la loi précitée du 24 décembre 1985 qui a trait au recrutement. Au point 1° de l'article sous revue, il est ainsi prévu de supprimer l'avis conforme du ministre de l'Intérieur dans les cas d'engagement par le conseil communal d'agents ne pouvant pas se prévaloir de la connaissance de deux des trois langues administratives. Le point 2° modifie le paragraphe 4 du même article pour y supprimer l'approbation du ministre de l'Intérieur dans le cas exceptionnel de l'engagement par le conseil communal de personnel sous le régime de l'employé communal et de l'engagement par le collège des bourgmestre et échevins du salarié à tâche principalement intellectuelle. Cette modification est en ligne avec les nouvelles dispositions de l'article 105 qui prévoit la transmission obligatoire des délibérations portant sur l'engagement des agents précités au ministre de l'Intérieur. Finalement, le point 3° a pour

---

<sup>32</sup> Mém. A – n° 25 du 16 juillet 1857.

objet de supprimer l'avis conforme du ministre de l'Intérieur dans le cas de l'engagement d'agents qui sont dispensés de l'examen d'admissibilité, du service provisoire et de l'examen d'admission définitive.

Ces modifications ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 45

L'article sous examen modifie l'article 3 de la loi précitée du 24 décembre 1985 en supprimant l'exigence d'une approbation par le ministre de l'Intérieur de la décision du conseil communal relative à la nomination provisoire à un emploi. La nomination des agents communaux relève désormais du régime de transmission obligatoire prévu à l'article 104.

Cette modification ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 46

L'article sous revue modifie l'article 5 de la loi précitée du 24 décembre 1985 relatif à la nomination définitive en vue d'y supprimer l'approbation par l'autorité supérieure de la décision du conseil communal relative à la nomination définitive.

Cette modification ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 47

L'article 47 vise à modifier l'article 7 de la loi précitée du 24 décembre 1985 pour supprimer l'approbation du ministre de l'Intérieur des décisions en matière de promotion des fonctionnaires communaux.

Cette modification ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 48

L'article 48 modifie l'article 22 de la loi précitée du 24 décembre 1985 en vue de supprimer l'approbation du ministre de l'Intérieur en matière de fixation de la rémunération des salariés par le conseil communal.

Cette modification ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 49

L'article sous revue supprime, à l'endroit de l'article 34 de la loi précitée du 24 décembre 1985, l'approbation du ministre de l'Intérieur des décisions du conseil communal portant sur la création d'emplois à mi-temps respectivement des postes à raison de soixante-quinze pour cent d'une tâche complète.

Cette modification ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 50

L'article sous revue modifie l'article 16 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes en vue de supprimer, d'une part, l'autorisation par le ministre de l'Intérieur de la désignation par deux ou trois syndicats de communes respectivement une commune et un ou deux syndicats d'un secrétaire ou d'un receveur en commun et, d'autre part, l'approbation du même ministre des décisions relatives aux nominations.

Ces modifications ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 51

L'article 51 modifie l'article 17 de la loi précitée du 23 février 2001 en supprimant l'approbation du ministre de l'Intérieur des délibérations du comité du syndicat portant sur les conditions d'admission, de promotion, de démission, de rémunération ainsi que celles portant sur les droits et devoirs des fonctionnaires, employés et ouvriers des syndicats de communes.

Ces modifications ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 52

L'article sous revue a pour objet de supprimer l'article 7, paragraphe 2, dernier alinéa, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 qui prévoit la transmission au ministre de l'Intérieur de l'arrêté portant délégation par le collège des bourgmestre et échevins de la fonction de procéder aux mises à jour des listes électorales à des agents délégués au service de la commune.

Cette modification ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 53

L'article 53 vise à aligner le régime de tutelle en matière d'annulation d'un marché public prévu à l'article 50 de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics sur celui prévu par le nouvel article 107 en désignant le ministre de l'Intérieur, et non plus le Grand-Duc, comme autorité de tutelle.

Cette modification ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

#### Article 54

L'article 54 comporte une disposition relative à l'entrée en vigueur de la loi en projet ainsi qu'une disposition transitoire qui permettra, selon le commentaire de l'article, aux communes de s'adapter au nouveau régime de tutelle prévu par le dispositif sous revue.

Concernant la disposition transitoire, le Conseil d'État ne parvient pas à s'expliquer pour quelle raison les auteurs visent spécifiquement les articles 30 à 40 du projet de loi. L'article 30 introduit le nouveau régime de tutelle d'approbation, l'article 31 est celui qui parle des voies de recours et les articles 32 à 40 procèdent à la suppression de la référence à l'approbation du ministre de l'Intérieur dans divers articles de la loi communale.

Dès lors que les auteurs indiquent dans le commentaire que l'objectif de la disposition est de permettre aux communes « de prendre leurs dispositions pour s'adapter au nouveau régime des actes juridiques et d'identifier les actes qui y sont soumis selon la date à laquelle ils ont été posés », le Conseil d'État en est à se demander si la référence n'est pas erronée et si les auteurs n'ont pas, en réalité, voulu viser les articles 26 à 33 ou plus généralement le nouveau titre 3 de la loi communale, consacré à « la surveillance de la gestion communale ».

Le Conseil demande aux auteurs de vérifier la pertinence des références susmentionnées.

## **Observations d'ordre légistique**

### Observations générales

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « de la même loi » en lieu et place de la citation de l'intitulé. À titre d'exemple, il convient dès lors d'écrire, à l'article 1<sup>er</sup>, « L'article 11 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est modifié [...] » et, à l'article 2, « L'article 20 de la même loi est modifié [...] ». Cette observation vaut également pour les articles 41 à 53.

Pour ce qui est des groupements d'articles à insérer et à l'instar de l'acte principal à modifier, les intitulés de ceux-ci sont à faire précéder de tirets. Cette observation vaut pour les articles 25 à 27 de la loi en projet sous avis.

### Article 6

La phrase liminaire est à reformuler de la manière suivante :  
« L'article 30 de la même loi est modifié comme suit : ».

### Article 7

Au point 1<sup>o</sup>, il convient d'écrire « À l'alinéa 2, la première phrase est supprimée. »

### Article 13

Il convient d'ajouter une virgule après les termes « l'article 55 ».

## Articles 27 à 34

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que l'insertion de nouveaux articles dans un acte autonome se fait par le biais d'articles suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc. Les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexacts. L'insertion de nouveaux articles, paragraphes, points, énumérations ou groupements d'articles se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc., tandis que la numérotation des dispositions abrogées est à maintenir.

À l'article 27, phrase liminaire, il convient d'ajouter une virgule après les termes « chapitre 1<sup>er</sup> », et de supprimer les termes « , se composant des nouveaux articles 103 à 108 et ».

L'article 28 est à reformuler comme suit :

« **Art. 28.** Les articles 103 à 107 de la même loi sont remplacés par les articles 103 à 107*bis* suivants :

« Art. 103. [...]»

Art. 104. [...]»

Art. 105. [...]»

Art. 106. [...]»

Art. 107. [...]»

Art. 107*bis*. [...] »

À l'article 103, dans sa nouvelle teneur proposée, les termes « Pour les besoins du présent titre » sont à remplacer par les termes « Pour l'application du présent titre ».

À l'article 105, dans sa nouvelle teneur proposée, les points 1<sup>o</sup> à 10<sup>o</sup> sont à commencer par une lettre initiale minuscule.

En reformulant l'article 28, l'article 29 du projet de loi est à supprimer.

Les articles 30 à 33 actuels, qui deviendront les articles 29 à 32, sont à reformuler de la manière suivante :

« **Art. 29.** À la suite de l'article 107*bis* nouveau, de la même loi, est insérée une section 2 nouvelle, libellée comme suit :

« [...] »

**Art. 30.** À la suite de l'article 107*bis*, sous la section 2 nouvelle, de la même loi, est inséré un article 107*ter* nouveau, libellé comme suit :

« Art. 107*ter*. [...] » »

**Art. 31.** À la suite de l'article 107*ter* nouveau, de la même loi, est insérée une section 3 nouvelle, libellée comme suit :

« [...] »

**Art. 32.** À la suite de l'article 107*ter*, sous la section 3 nouvelle, de la même loi, sont insérés les articles 107*quater* et 107*quinquies* nouveaux, libellés comme suit :

« Art. 107*quater*. [...] »

Art. 107*quinquies*. [...] » »

À l'article 33 actuel, qui deviendra l'article 32, à l'article 111 nouveau, il y a toutefois lieu d'insérer le terme « modifiée » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. En outre, le terme « précité » est à supprimer, car superfétatoire. Par ailleurs, le renvoi à l'article 111 est erroné et doit être remplacé par un renvoi à l'article 110.

L'article 34 est, au vu des observations et propositions de texte qui précèdent, à supprimer et les articles subséquents du projet de loi sous revue sont à renuméroter en conséquence.

Le Conseil d'État se doit encore d'attirer l'attention des auteurs sur le fait que certains renvois opérés dans la loi communale précitée devront être adaptés suite au remplacement des articles 103 à 107 de la loi communale précitée. À titre d'exemple, il en est ainsi des renvois à l'article 107 effectués aux articles 124 et 125 de la loi communale précitée.

#### Article 35

Il convient d'ajouter une virgule à la suite des termes « l'article 119 ».

#### Article 37

Le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Il convient, par conséquent, de remplacer le terme « supprimé » par le terme « abrogé ».

#### Article 40

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras.

#### Article 44

Aux points 1° à 3°, il n'est pas nécessaire de préciser qu'il s'agit de « l'article 2 », étant donné que cette précision figure déjà à la phrase liminaire. L'article sous revue est à reformuler comme suit :

« **Art. 44.** L'article 2 de la même loi est modifié comme suit :

1° Au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéas 2 et 3, les termes [...].

2° Au paragraphe 4, les termes [...].

3° Au paragraphe 6, alinéa 1<sup>er</sup>, les termes [...]. »

#### Article 49

L'article 34 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ne comporte qu'un seul alinéa. Il suffit dès lors d'écrire « À l'article 34, les termes [...]. »



### Article 50

Au point 1°, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « À l'alinéa 3 ».

### Article 51

Il y a lieu d'accorder le terme « supprimées » au genre masculin pluriel.

### Article 53

S'agissant d'un mot composé, il convient d'écrire « [...] le terme « Grand-Duc » est remplacé par les termes « ministre de l'Intérieur » » au singulier.

### Article 54

L'intitulé du chapitre 8 est à reformuler comme suit :  
« **Chapitre 8 – Dispositions transitoire et finale** ».

Le Conseil d'État signale que l'alinéa 2 comprend une disposition transitoire. Il convient de noter que les dispositions transitoires précèdent les dispositions relatives à l'entrée en vigueur. Plus encore, les dispositions transitoires et celles déterminant l'entrée en vigueur ne sont pas à reprendre sous un même article. Partant, il est recommandé aux auteurs d'ériger l'alinéa 2 en article distinct précédant celui relatif à l'entrée en vigueur de la loi en projet. Toujours en ce qui concerne l'alinéa 2, il est suggéré d'omettre la virgule à la suite des termes « les articles 30 à 40 ». Au vu des propositions de texte formulées plus haut et de la renumérotation des articles qui en découle, il conviendra en outre d'adapter la référence aux « articles 30 à 40 ».

### Texte coordonné

Au texte coordonné joint au dossier lui soumis, le Conseil d'État constate que les auteurs procèdent à la renumérotation du titre 3, chapitres 4 et 5. Il est signalé que la loi en projet ne prévoit pas ces modifications et conformément aux observations relatives aux articles 27 à 34 ci-avant, il convient de maintenir la numérotation actuelle.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 16 juillet 2021.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz