CONSEIL D'ÉTAT
==========

N° CE : 60.104
N° dossier parl. : 7514

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 loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ;
6° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ;
7° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
8° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics ;
9° de loi modifiée 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

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

(11 octobre 2022)

Par dépêche du 30 juin 2022, le Premier ministre, ministre d'État a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par la ministre de l'Intérieur.

Le texte desdits amendements était accompagné d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi tenant compte desdits amendements.

Le deuxième avis complémentaire du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 28 juillet 2022.

Considérations générales

Les amendements gouvernementaux sont introduits par des « Remarques liminaires » dans lesquelles les auteurs, d'une part, rappellent les antécédents de la procédure législative et, d'autre part, expliquent n'avoir pas donné suite à l'observation du Conseil d'État sur le fait qu'à l'article 104 nouveau, certains délais courent à partir de la réception et d'autres à partir de la transmission des délibérations. Les auteurs considèrent en effet qu'il n'y aurait pas d'incohérence alors que l'expression « transmission au ministre »

serait à comprendre comme visant une « transmission accomplie », c'est-à-dire le moment où « le destinataire aura réceptionné l'écrit »[1].

Le Conseil d'État donne d'emblée à considérer qu'il n'avait pas relevé d'incohérence mais seulement une différence d'approche. S'il y avait une incohérence dans le dispositif proposé, il aurait en effet été amené à formuler une opposition formelle à ce sujet.

Le Conseil d'État observe que, dans le langage courant, « transmission » et « réception » ne sont pas des synonymes. Le terme « réception » est en effet défini comme l'« [a]ction de recevoir quelque chose, d'entrer en possession de ce qui a été envoyé »[2] tandis que la « transmission » désigne l'« [a]ction de transmettre »[3], c'est-à-dire de « faire passer quelque chose de quelqu'un à quelqu'un d'autre par une voie légale »[4]. La réception est donc le résultat de la transmission, action qui elle-même est initiée par un « envoi »[5] ou une « expédition »[6].

Le Conseil d'État retient qu'il est de l'intention des auteurs que, dans le contexte de l'article 104 nouveau de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la notion de « transmission au ministre » soit comprise comme visant la « transmission accomplie », soit l'instant où la transmission prend fin par la remise du document au destinataire ou, plus simplement, le moment de la réception du document par le ministre.

Il maintient cependant qu'il serait préférable d'harmoniser le dispositif en projet en se référant soit au moment de l'expédition, soit à celui de la réception et non au temps intermédiaire de la transmission.

Le Conseil d'État note encore que le texte coordonné joint aux amendements comporte à son article 2 une modification qui n'est pas introduite par un amendement formel, mais qui fait suite à la demande formulée par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 31 mai 2022 que la publication ait lieu « par voie d'affiches apposées dans la commune de la manière usuelle » et par une insertion « sur le site internet de la commune ». Au lieu de se référer au « site internet », les auteurs se sont cependant référés au « site de la commune », ce qui est ambigu, puisqu'il pourrait aussi s'agir, par exemple, d'un site géographique. Le Conseil d'État demande par conséquent de viser le « site internet de la commune ».

Examen des amendements

Amendement 1

L'amendement 1 vise à modifier l'article 3 du projet de loi qui introduit dans la loi communale précitée le nouvel article 19*bis* relatif au vote par

[1] « La transmission est accomplie seulement une fois que le destinataire aura réceptionné l'écrit, le cas échéant, la délibération. Toute autre conception enlèverait le sens au contrôle de la gestion des communes par le mécanisme de la transmission obligatoire alors que le ministre doit avoir au moins être mis en mesure de prendre connaissance d'une délibération une fois qu'elle lui est parvenue, avant qu'elle ne devienne exécutoire, et de réagir, le cas échéant, par une mesure de tutelle administrative en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général »
[2] https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/réception/66963.
[3] https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/transmission/79182.
[4] https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/transmettre/79176.
[5] https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/envoi/30163.
[6] https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/expédition/32232.

procuration au sein du conseil communal. Les modifications proposées à l'endroit de l'article 19*bis*, paragraphe 1er, consistent en la suppression de la possibilité de donner une instruction de vote. Par voie de conséquence, l'opposition formelle exprimée par le Conseil d'État à l'égard de la disposition en question peut être levée.

Les modifications apportées au paragraphe 2 de l'article 19*bis* ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Amendement 2

À l'instar de l'amendement 1, l'amendement 2 vise à supprimer à l'endroit du nouvel article 50*bis* relatif au vote par procuration au sein du collège des bourgmestre et échevins la possibilité de donner une instruction de vote et à apporter les précisions et propositions de reformulation suggérées par le Conseil d'État dans son avis précité du 31 mai 2022. L'opposition formelle exprimée par le Conseil d'État à l'égard de la disposition en question peut ainsi être levée.

Amendement 3

Moyennant l'amendement 3, les auteurs des amendements ont procédé à la modification de l'article 28 du projet de loi, qui introduit un nouvel article 104 dans la loi communale. L'amendement vise plus spécifiquement à apporter des précisions au renvoi à un règlement grand-ducal pour la détermination du contenu des documents annexes à transmettre figurant au paragraphe 1er.

Dans son avis complémentaire précité du 31 mai 202, le Conseil d'État s'était interrogé sur la teneur qu'il était envisagé de donner au règlement en question et il avait suggéré aux auteurs, par référence à la pratique belge, de recourir à une circulaire ministérielle pour la détermination de dispositions de nature technique comme celles visant à déterminer les types de documents annexes à transmettre en fonction des délibérations concernées. Au commentaire de l'amendement, les auteurs des amendements expliquent cependant leur choix de ne pas suivre le Conseil d'État dans cette proposition étant donné que le règlement grand-ducal visé ne doit pas seulement déterminer le « type » des documents à annexer, mais également déterminer leur « contenu minimal » et les « autres documents annexes nécessaires au contrôle de légalité et de la non-contrariété à l'intérêt général ».

À travers l'amendement sous revue, il est dès lors procédé à une modification de l'objet du futur règlement grand-ducal en ce que ce dernier ne se limite plus, comme prévu initialement, à déterminer le type de documents à joindre, mais également à déterminer le contenu minimal obligatoire de toute délibération qui devra être transmise.

Le Conseil d'État comprend que le futur règlement grand-ducal visera dès lors à déterminer les mentions obligatoires que devront comporter les délibérations afin de permettre au ministre de l'Intérieur d'en apprécier la légalité de même que la non-contrariété à l'intérêt général. Le règlement grand-ducal en question ne saurait toutefois, sans porter atteinte au principe de l'autonomie communale consacré dans la Constitution et dans la Charte européenne de l'autonomie locale, préjuger de la substance même desdites délibérations, celle-ci relevant en effet de la compétence des communes

auxquelles la Constitution confie, aux termes de l'article 107, paragraphe 1er, la gestion de ses intérêts propres.

L'amendement 3 vise encore à modifier le dernier alinéa du paragraphe 1er de l'article 104, ceci afin de tenir compte des observations et de l'opposition formelle que le Conseil d'État avait formulées dans son avis précité du 31 mai 2022 à l'endroit de la disposition en question qui était source d'insécurité juridique en raison de l'incohérence qui en découlait par rapport à la disposition prévue à l'article 56 du projet de loi (devenue l'article 57 du projet de loi). L'article 57, alinéa 2, du projet de loi reprend, quant à lui, la proposition de texte formulée par le Conseil d'État. Les auteurs des amendements ont en outre tenu compte de l'observation que le Conseil d'État avait formulée au sujet des risques liés à l'instauration d'un régime purement électronique et ont complété l'article 104, dernier alinéa, par une disposition réglant l'hypothèse d'une interruption du système informatique. L'article 104 tel qu'amendé permet au Conseil d'État de lever l'opposition formelle formulée à son encontre.

Pour ce qui est de la notion de « transmission au ministre », opposée à celle de « réception » par le ministre, le Conseil d'État renvoie aux considérations générales introduisant le présent avis.

Amendement 4

Moyennant l'amendement 4, portant sur l'article 107 nouveau tel qu'il sera introduit par l'article 28 du projet de loi, les auteurs suivent le Conseil d'État quant à sa suggestion d'harmoniser la terminologie en remplaçant à l'endroit du paragraphe 2, alinéa 1er, le terme « actes » par celui de « délibérations » de même que celle de supprimer la disposition qui était source d'insécurité juridique prévue au paragraphe 5. L'opposition formelle formulée par le Conseil d'État à l'égard de l'ancien texte du paragraphe 5 devient ainsi sans objet.

Amendement 5

L'amendement sous revue est le pendant de l'amendement 3. Il vise à modifier le renvoi à un règlement grand-ducal figurant dans l'article 107*bis*, paragraphe 3, alinéa 1er d'une manière analogue aux modifications apportées à l'article 104. Le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'endroit de l'amendement 3.

Amendements 6 à 9

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 11 octobre 2022.

Le Secrétaire général,	Le Président,
s. Marc Besch	s. Christophe Schiltz