

Projet d'arrêté grand-ducal

autorisant la création du Syndicat intercommunal Sauer-Blees-Dall, en abrégé « SBD »

Avis du Conseil d'État

(27 octobre 2026)

Le Conseil d'État a été saisi pour avis le 6 mars 2026, par le Premier ministre, du projet d'arrêté grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires intérieures.

Au texte du projet d'arrêté grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte des statuts du syndicat ainsi que les délibérations concordantes des conseils communaux des communes de Bettendorf du 26 novembre 2025 et de Tandel du 24 novembre 2025.

Considérations générales

Le projet d'arrêté grand-ducal sous avis a pour objet d'autoriser la création du Syndicat intercommunal Sauer-Blees-Dall, en abrégé « SBD », entre les administrations communales de Bettendorf et de Tandel.

Selon les statuts, le syndicat a pour objet de concevoir, planifier, réaliser, exploiter et entretenir des ouvrages et services d'intérêt communal, tout en contribuant à un développement équilibré et durable des communes membres. À ce titre, il est notamment chargé de la construction, de la gestion et de l'exploitation d'un centre polyvalent et sportif regroupant une salle destinée à diverses manifestations, un hall sportif, des locaux pour l'enseignement musical et les répétitions de sociétés musicales ainsi qu'une salle de convivialité. Il lui revient également de construire et d'exploiter un hall destiné à accueillir le personnel, le matériel et le parc roulant du service forestier des communes membres, de mettre à disposition des locaux en vue de l'implantation d'une pharmacie à Fohren et d'aménager un cimetière forestier intercommunal destiné à l'inhumation des cendres de personnes ayant résidé sur le territoire des deux communes.

Le Conseil d'État constate que les nouveaux statuts résultent des délibérations concordantes de toutes les communes membres du syndicat, délibérations qui lui ont été transmises avec le projet d'arrêté sous revue et qui sont reprises au préambule de celui-ci. Il constate encore que les exigences de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes sont remplies.

Néanmoins, les nouveaux statuts ne contiennent pas toutes les mentions exigées par l'article 5 de la même loi. En effet, le point 9° de l'article 5 de la loi précitée dispose que les statuts doivent mentionner les conditions de retrait du syndicat par une commune membre. Or, les statuts sous revue ne comportent pas de disposition visant à déterminer lesdites conditions de

retrait. Les statuts du syndicat sont dès lors à compléter par une disposition y afférente.

Examen des articles

Article 1

Le paragraphe 2 de l'article 1^{er} du projet d'arrêté grand-ducal sous avis précise que le syndicat a pour objet de concevoir, planifier, réaliser, exploiter et entretenir les œuvres ou services d'intérêt communal ainsi qu'à promouvoir un développement équilibré et durable des communes membres.

Au vu des activités exposées dans les considérations générales, le syndicat est à qualifier de syndicat à vocation multiple. Il appartient dès lors à l'arrêté d'institution de déterminer clairement, conformément à l'article 2 de la loi précitée du 23 février 2001, les objectifs assignés au syndicat. S'il peut exister certains recoupements entre les objectifs poursuivis par le syndicat et les objets qui lui sont attribués, le Conseil d'État relève que les auteurs ont repris, dans l'arrêté d'institution, l'intégralité des dispositions relatives à l'objet du syndicat, sans en dégager spécifiquement les objectifs poursuivis. Or, eu égard au caractère particulièrement large et détaillé de cet objet, une telle reprise littérale, qui énumère de manière détaillée les missions et activités du syndicat, ne saurait être considérée comme répondant, à elle seule, à l'exigence prévue à l'article 2 de la loi précitée, dès lors qu'elle ne permet pas d'identifier avec la clarté requise les objectifs assignés au syndicat. Il appartient dès lors aux auteurs d'identifier, à partir de l'ensemble des missions et activités confiées au syndicat, les objectifs qui les sous-tendent et de les fixer de manière claire et concise dans l'arrêté d'institution. Le Conseil d'État tient encore à rappeler que l'arrêté grand-ducal d'autorisation est un acte de tutelle préventive, lequel constitue une exception au principe de l'autonomie communale, consacré à l'article 121, paragraphe 1^{er} de la Constitution. Les dispositions légales qui en déterminent le contenu sont dès lors d'interprétation stricte, de sorte que la notion d'« objectifs » visée à l'article 2 de la loi précitée du 23 février 2001 ne saurait recevoir une interprétation extensive.

Articles 2 et 3

Sans observation.

Observations concernant le texte des nouveaux statuts

Article 2

Le Conseil d'État relève que le point 2.3 de l'article 2 des statuts prévoit la mise à disposition, par l'administration communale de Tandel, d'un immeuble destiné à accueillir une pharmacie à Fouhren.

À cet égard, il rappelle qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 4 juillet 1973 concernant le régime de la pharmacie, aucune pharmacie ne peut être établie au Grand-Duché sans l'autorisation du Gouvernement, lequel sollicite au préalable l'avis du Collège médical et de l'autorité locale. La pharmacie étant gérée selon le mode de la concession, son implantation s'inscrit dans la procédure prévue à cet effet. En particulier, l'article 5 du

règlement grand-ducal modifié du 27 mai 1997 relatif à l'octroi des concessions de pharmacie prévoit que le cahier des charges dressé par le ministre ayant la Santé dans ses attributions indique la localisation de la pharmacie à concéder. Le Conseil d'État comprend que, par arrêté ministériel du 7 septembre 2026, une concession de pharmacie a été créée pour la localité de Fouhren, située sur le territoire de la commune de Tandel et que cette concession, actuellement vacante, fait l'objet d'un avis publié au Journal officiel¹ conformément à l'article 1^{er} du règlement grand-ducal précité. Le Conseil d'État comprend également que l'immeuble que la commune de Tandel mettra à la disposition du syndicat est destiné à accueillir la pharmacie faisant l'objet de la concession et que son emplacement correspond à celui indiqué dans le cahier des charges établi par la ministre de la Santé.

Le Conseil d'État constate ensuite que les dispositions sous examen font état d'une « population nécessaire à l'octroi d'une concession pharmaceutique ». Or, ni la loi précitée du 4 juillet 1973 ni le règlement grand-ducal précité du 27 mai 1997² ne fixent un seuil démographique dont l'atteinte emporterait, par elle-même, le droit à l'octroi d'une concession. Il relève à cet égard que le ministre ayant la Santé dans ses attributions apprécie l'opportunité de l'octroi d'une nouvelle concession au regard de différents éléments, parmi lesquels figurent notamment la population résidente, la présence de cabinets médicaux et d'autres points d'intérêt ainsi que les distances et l'accessibilité par rapport aux pharmacies existantes. Ces éléments relèvent de l'appréciation du ministre et ne constituent pas, en eux-mêmes, des conditions légales dont les statuts du syndicat pourraient constater la réunion. Il n'appartient dès lors pas aux auteurs des statuts de préjuger cette appréciation, notamment en affirmant que la population nécessaire à l'octroi d'une concession serait atteinte par l'addition des populations des communes membres.

Les statuts prévoient au point 2.3. du même article 2 que « la commune de Bettendorf renoncera à l'implantation d'une pharmacie sur son propre territoire pendant toute la durée du Syndicat ». Le Conseil d'État se doit de rappeler que, conformément à l'article 1^{er} de la loi précitée du 4 juillet 1973, l'établissement d'une pharmacie est subordonné à une autorisation du Gouvernement, prise après avis du collège médical et de l'autorité locale. La localisation de la pharmacie à concéder est précisée dans le cahier des charges établi conformément à l'article 5 du règlement grand-ducal précité du 27 mai 1997 relatif à l'octroi des concessions de pharmacie.

Si le syndicat peut mettre à disposition des locaux en vue de l'implantation éventuelle d'une pharmacie à Fouhren, une telle disposition ne saurait préjuger de la décision des autorités étatiques compétentes quant à l'établissement d'une officine. Il n'appartient dès lors pas à une commune de renoncer, par voie statutaire et pour toute la durée du syndicat, à l'implantation future d'une pharmacie sur son territoire, une telle décision relevant de la compétence des autorités étatiques précitées.

Le Conseil d'État relève enfin que l'arrêté grand-ducal sous examen, en reprenant dans son dispositif les règles statutaires précitées, fait lui-même état de dispositions qui ne sont pas conformes aux normes légales et

¹ <https://legilux.public.lu/eli/etat/adm/pa/2026/09/22/b4187/jo> (Mémorial B - n° 4187 du 22 septembre 2026).

² Le règlement grand-ducal précité prévoit notamment des règles de publication des concessions à créer ou devenues vacantes ainsi que des critères de classement des candidats, mais ne consacre pas un seuil de population permettant de déclencher automatiquement la création d'une pharmacie.

réglementaires régissant l'établissement des pharmacies, alors même qu'il a pour objet d'autoriser la création du syndicat.

Article 5

L'alinéa 2 prévoit que seules les communes limitrophes peuvent être admises à faire partie du syndicat.

Le Conseil d'État relève toutefois que l'article 1^{er}, alinéa 2, de la loi précitée du 23 février 2001 ne subordonne pas l'adhésion ultérieure d'une commune à une condition de contiguïté territoriale. Cette disposition permet, en effet, à toute commune autre que celles initialement membres du syndicat, qu'elle soit ou non limitrophe, d'y adhérer avec le consentement des deux tiers au moins des communes déjà syndiquées, celles-ci fixant, en accord avec le ou les conseils communaux intéressés, les conditions auxquelles s'opère l'adhésion. Le législateur ayant ainsi déterminé les modalités selon lesquelles de nouvelles communes peuvent être admises à faire partie d'un syndicat, les statuts ne sauraient y ajouter une condition générale d'admissibilité ayant pour effet d'exclure, par avance, certaines communes du bénéfice de cette procédure.

Article 9

L'article 9, alinéa 3, des statuts sous examen prévoit que tout déficit éventuel existant à la fin de l'exercice est à porter par les communes au prorata de leurs populations officielles telles que publiées annuellement par le STATEC. À cet égard, le Conseil d'État tient toutefois à signaler que l'article 21 de la loi précitée du 23 février 2001 exige que « les communes membres du syndicat ne peuvent néanmoins s'engager que divisément et jusqu'à concurrence d'un impact financier déterminé ». La disposition statutaire en question méconnaît par conséquent l'article 21 de la loi précitée du 23 février 2001, étant entendu que la prise en charge par les communes d'un éventuel déficit constitue un impact financier indéterminé dans le chef de ces dernières.

Observations d'ordre légistique

Intitulé

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrases.

Article 1^{er}

En ce qui concerne la structure de l'article sous revue il est rappelé que la subdivision d'un article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), (3), ... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ..., elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... à nouveau subdivisées, le cas échéant, en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante i), ii), iii), ..., sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette

hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

En suivant les règles énoncées ci-avant, l'article sous revue est à revoir dans son ensemble tout en supprimant les intitulés ou sous-titres à l'intérieur de l'article, lesquels sont absolument à proscrire.

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les mots « et à promouvoir » sont à remplacer par les mots « et de promouvoir ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 15 votants, le 27 octobre 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alex Bodry