



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Propositions d'allègement de la tutelle administrative

I. Introduction

L'expression « tutelle administrative » désigne un ensemble de moyens de contrôle que le pouvoir central exerce sur l'action des communes. Elle trouve son fondement à l'article 107, paragraphe 6¹ de la Constitution et est organisée par la loi.

On distingue la tutelle sur les personnes de la tutelle sur les actes.

Parmi les moyens de la tutelle sur les personnes, on retrouve la dissolution du conseil communal par le Grand-Duc (article 107, paragraphe 3 de la Constitution), ainsi que la suspension, voire la démission du bourgmestre et des échevins (articles 41 et 63 de la loi communale).

La tutelle sur les actes comprend l'annulation ou la suspension des actes des autorités communales qui seraient contraires à la loi ou à l'intérêt général, pouvoirs confiés par les articles 103 et 104 au Grand-Duc, respectivement au ministre de l'Intérieur.

Un autre pilier en est la tutelle d'approbation prévue aux articles 105 et 106 de la loi communale, qui énonce une liste exhaustive de décisions des autorités communales soumises au consentement, respectivement, du Grand-Duc et du ministre de l'Intérieur. Cette liste est complétée par d'autres textes, comme par exemple la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ou encore la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Dans tous ces cas, la prise d'effet des décisions des autorités communales dépend de l'approbation de l'autorité supérieure. Il s'agit donc d'un contrôle *a priori*.

Finalement, il convient de mentionner la tutelle par substitution d'action, dans le cadre de laquelle le ministre de l'Intérieur peut désigner un commissaire spécial pour remplir certaines tâches en lieu et place des autorités communales (article 108 de la loi communale) ou procéder à des mesures d'office, comme par exemple la proposition ou l'arrêt d'un budget communal en cas de carence des autorités compétentes (article 125 de la loi communale).

Quelle que soit la forme que prend la tutelle administrative, elle constitue toujours une restriction de l'autonomie communale. A côté de la Constitution, cette dernière est consacrée par la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, texte de valeur supra-législative depuis sa ratification par le Luxembourg par une loi du 18 mars 1987.

¹ Article 107, paragraphe 6 de la Constitution : « La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs. »



La conformité de la législation luxembourgeoise à cette charte a été vérifiée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe en 2015, donnant lieu à sa Recommandation n°380 (2015)² adoptée le 22 octobre 2015, qui invite les autorités luxembourgeoises entre autres

« à réviser la politique de recrutement du personnel pour les communes afin que celles-ci puissent définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter en toute autonomie, sans avoir à les soumettre à une approbation ministérielle (article 6, paragraphe 1, de la Charte) » et

« à alléger la tutelle administrative des actes des communes en vue de limiter la tutelle à un contrôle pour des motifs de stricte légalité et à réviser la tutelle sur les personnes, à savoir l'embauche des fonctionnaires communaux, la révocation des bourgmestres ou des échevins et la dissolution du conseil communal (article 8, paragraphe 3, de la Charte) ».

Le programme gouvernemental pour la période électorale en cours³ prévoit la réalisation d'un audit du ministère de l'Intérieur, dont l'objectif « consistera plus particulièrement dans une réorganisation du Ministère et une réforme fondamentale des missions de tutelle du Ministère ».

Conformément à son objet statutaire de promouvoir l'autonomie communale, le SYVICOL soutient une telle réforme dans la mesure où elle entraîne un allègement de la tutelle administrative.

Il se félicite donc particulièrement que Monsieur le Ministre de l'Intérieur lui ait demandé ses propositions dans ce sens. Présentées en détail ci-dessous, celles-ci ont été élaborées dans le cadre d'un groupe de travail composé de membres du bureau du SYVICOL, ainsi que de représentants de l'Association des secrétaires communaux, de l'Association des receveurs communaux et de la Ville de Luxembourg.

Elles visent surtout une simplification administrative permettant une fluidification du fonctionnement des administrations communales et un renforcement de l'autonomie des communes dans le sens préconisé par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

Des simplifications profondes sont proposées notamment en ce qui concerne le personnel communal et la tutelle sur les actes, deux domaines identifiés par le Congrès comme étant soumis à une tutelle administrative considérée comme « parfois excessive ».

Les propositions d'allègement visant principalement la tutelle d'approbation, elles ne mettent pas fondamentalement en cause les moyens de tutelle générale réservés au Grand-Duc et au ministre de l'Intérieur par les articles 103 et 104 de la loi communale. Il est cependant proposé de limiter les cas de figure dans lesquels ces moyens peuvent être mis en œuvre de façon à ce qu'ils ne permettent plus qu'un contrôle de stricte légalité.

² <http://www.syvicol.lu/download/756/recommandation-du-congres-380-2015-.pdf>

³ <https://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>



La majorité des propositions de modification concernent évidemment la loi communale du 13 décembre 1988 (II) et, dans une moindre mesure, celle du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes (III).

Certaines adaptations sont proposées également au niveau de la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux (IV). Il est tenu compte des modifications apportées à cette loi – ainsi qu'à l'article 30 de la loi communale – par le projet de loi n°6932 tel qu'adopté en 2^e lecture par la Chambre des Députés le 5 juillet 2017. Par contre, les projets de règlements grand-ducaux accompagnant la réforme dans la Fonction publique communale n'ont pas été analysés, faute de textes finaux.

Une autre proposition vise la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques (V) et a pour objectif de supprimer la double approbation des règlements de circulation.

Finalement, des propositions de modification du règlement grand-ducal du 3 août 2009 portant exécution de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (VI) visent une simplification administrative importante.

Les articles légaux et réglementaires concernés sont reproduits ci-dessous en indiquant les propositions de suppression en caractères barrés et celles d'ajout en souligné. Les motivations et explications sont en caractères italiques.



II. Loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Art. 11.

Aussitôt après la prestation de serment, il est procédé à la formation du tableau de préséance des membres du conseil. Ce tableau qui est dressé par le conseil communal, ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur,~~ est réglé d'après l'ordre d'ancienneté de service des conseillers.

Les nouveaux membres y sont inscrits d'après la date et dans l'ordre de leur élection, à la suite de ceux qui sont déjà inscrits au tableau préexistant. Ceux qui sont élus par continuation ne sont pas considérés comme nouvellement entrés.

Lorsque l'entrée en service a lieu à la même époque pour plusieurs conseillers, l'ancienneté est déterminée d'après le nombre des suffrages. Au cas de parité de voix, le plus âgé l'emporte.

La décision du conseil communal portant arrêt du tableau de préséance est purement déclaratoire. Elle se fait selon des règles énoncées précisément par la loi, sans que le conseil ne dispose de la moindre marge de manœuvre.

Le contrôle exercé par le ministre de l'Intérieur ne saurait donc porter que sur le respect de ces règles. En tant que mesure de simplification administrative, le SYVICOL plaide pour l'abolition de ce contrôle, sachant qu'un membre du conseil qui s'estimerait classé à un rang inférieur à celui qui lui est dû serait libre de demander l'intervention du ministre dans le cadre de ses pouvoirs de surveillance généraux sur les communes.

Art. 22.

Le conseil communal se réunit à la maison communale ou dans un local particulier à désigner par le conseil communal, ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.~~

Vu l'enjeu très faible, le SYVICOL propose de libérer cette décision de la tutelle administrative. Etant donné que chaque convocation du conseil communal doit indiquer le lieu de la réunion (art. 13), la modification proposée ne porterait atteinte ni aux aroits des membres du conseil, ni à ceux des particuliers qui souhaiteraient assister aux réunions en tant qu'auditeurs.

Art. 27.

Des jetons de présence peuvent, ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur,~~ être accordés aux membres du conseil et aux membres des commissions consultatives pour l'assistance aux séances du conseil et à celles de ses commissions.



Des jetons de présence peuvent également être accordés, ~~sous l'approbation du Ministre de l'Intérieur,~~ aux membres des commissions administratives des hospices civils pour l'assistance aux séances desdites commissions.

Un règlement grand-ducal peut arrêter les maxima de ces jetons de présence.

—

Conformément à l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale, le contrôle administratif sur les collectivités locales ne doit se baser que sur des critères de légalité, un contrôle d'opportunité n'étant admis que concernant les tâches dont l'exécution est déléguée aux collectivités locales.

Or, un contrôle de légalité n'est pas possible en l'espèce, vu que la fixation des jetons de présence ni des membres du conseil, ni de ceux des commissions consultatives, ni, finalement, de ceux des commissions administratives n'est encadrée par la loi.

La solution préconisée par le SYVICOL consiste donc à fixer les maxima des jetons de présence par règlement grand-ducal, à l'instar de ce que l'article 55 prévoit pour les indemnités des membres du collège des bourgmestre et échevins. Le respect de ces plafonds pourrait être vérifié dans le cadre du contrôle annuel des comptes, rendant superfétatoire la soumission de la décision portant fixation des jetons de présence à une approbation ministérielle a priori (voir la proposition par rapport à l'article 55).

A noter que l'article 8 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes prévoit d'ores et déjà un plafonnement aussi bien des indemnités des membres du bureau que des jetons de présence des membres du comité par règlement grand-ducal.

Art. 30.

Le conseil communal procède ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur~~ à la création de tout emploi communal à occuper par un agent ayant le statut soit du fonctionnaire, de l'employé communal ou du salarié au sens du Code du travail.

Il nomme, révoque et démissionne les fonctionnaires et les employés de la commune ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.~~

Suivant le projet de loi n°6932 : Le conseil communal procède, ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur,~~ à la création de tout emploi communal à occuper par un agent ayant le statut soit du fonctionnaire communal, de l'employé communal ou du salarié communal.

La décision y afférente fixe la tâche du poste visé et en définit le groupe et sous-groupe de traitement respectivement le niveau de qualification requis.

Le conseil communal nomme, révoque et démissionne les fonctionnaires et les employés communaux ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.~~



—

Dans sa Recommandation 380 (2015) sur la démocratie locale au Luxembourg mentionnée en introduction, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe demande, entre autres, d'inviter les autorités luxembourgeoises « à réviser la politique de recrutement du personnel pour les communes afin que celles-ci puissent définir elles-mêmes les structures administratives internes dont elles entendent se doter en toute autonomie, sans avoir à les soumettre à une approbation ministérielle ». Il se réfère en l'occurrence à l'article 6, paragraphe 1^{er}, de la Charte européenne de l'autonomie locale.

La proposition de modification ci-dessus vise à transposer cette recommandation dans la loi communale en libérant les décisions de création de poste, quel que soit le statut, aussi bien que celles portant nomination, révocation ou démission des fonctionnaires et employés communaux de l'obligation d'approbation ministérielle. Une proposition analogue en ce qui concerne les salariés est formulée par rapport à l'article 57.

Le SYVICOL estime que cette modification serait particulièrement importante en termes de simplification administrative, certes, mais surtout pour accroître la flexibilité des communes pour pouvoir réagir rapidement à des besoins en personnel changeants, tels qu'ils se présentent par exemple dans les structures d'accueil pour enfants.

Le ministre de l'Intérieur garderait un certain contrôle sur la politique de recrutement des communes par le biais de ses pouvoirs de tutelle en matière financière.

Art. 31.

Le conseil nomme les membres des commissions administratives des hospices civils. Cette nomination est faite pour le terme fixé par la loi. Elle a lieu sur deux propositions, présentées l'une par l'administration de ces établissements, l'autre par le collège des bourgmestre et échevins. Le candidat figurant dans une proposition peut également figurer dans l'autre.

Les membres des commissions administratives des hospices civils doivent être de nationalité luxembourgeoise. Les incompatibilités établies à l'égard des conseillers communaux leur sont applicables, sauf qu'ils peuvent être choisis parmi les ministres d'un culte salariés comme tels par l'Etat.

~~Expédition des actes de nomination est transmise au ministre de l'Intérieur.~~

~~Le conseil communal peut révoquer les membres des commissions administratives, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur qui peut également dissoudre lesdites commissions, le conseil communal entendu.~~

Expédition des actes de nomination et de révocation est transmise au ministre de l'Intérieur. Celui-ci peut dissoudre lesdites commissions. le conseil communal entendu.



Il n'est pas dérogé par les dispositions qui précèdent aux actes de fondation qui établissent des administrateurs spéciaux dont la gestion reste soumise à telle surveillance que de droit de la part de l'autorité supérieure compétente.

—

Au vu du principe de parallélisme des formes, il paraît étonnant au SYVICOL que les décisions de révocation soient soumises à approbation, alors que celles de nomination ne sont qu'à transmettre au ministre pour information.

La proposition consiste donc à harmoniser les procédures en prévoyant pour les deux actes l'envoi d'une expédition au ministre de l'Intérieur.

Art. 40.

Le rang des échevins est déterminé par ordre de nomination. Il peut toutefois être modifié par une décision du collège des bourgmestre et échevins, ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.~~

—

Comme la décision du collège des bourgmestre et échevin d'inverser le rang des échevins est d'ordre exclusivement politique, le SYVICOL se pose la question de savoir sur quels motifs le ministre de l'Intérieur pourrait fonder sa décision d'approbation ou de refus d'approbation sans porter atteinte au principe d'un contrôle de pure légalité.

Il propose donc de supprimer la tutelle administrative sur cette décision.

Art. 41.

~~En cas d'inconduite notoire, de faute ou de négligence graves, les échevins peuvent être suspendus de l'exercice de leurs fonctions par le ministre de l'Intérieur pour un temps qui ne pourra excéder trois mois, sauf à être renouvelé par décision motivée. Ils peuvent être démis par le même ministre à l'exception des échevins des villes, auxquels le Grand-Duc seul peut donner leur démission.~~

~~L'échevin démis ne peut siéger au collège des bourgmestre et échevins jusqu'au renouvellement du conseil communal qui suit sa démission.~~

—

Dans le rapport sur la démocratie locale au Luxembourg, sur lequel se base la Recommandation n°380 (2015) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe mentionnée en introduction, il est remarqué que les notions « d'inconduite notoire, de faute ou de négligence graves » ne sont pas définies ou précisées par la loi, laissant ainsi



une large marge d'appréciation au pouvoir central en ce qui concerne la suspension ou la démission du bourgmestre et des échevins. Sur base de ce constat, le Congrès recommande de réviser entre autres ce moyen de tutelle sur les personnes.

Dans la pratique luxembourgeoise, contrairement à ce qui pourrait se faire dans certains pays dont la tradition démocratique est moins solidement établie, la disposition ci-dessus n'est pas employée par le pouvoir central comme un moyen de pression ou d'ingérence dans les affaires des communes.

Nonobstant ceci, le SYVICOL partage l'avis du Congrès que l'absence de définitions claires et précises des situations dans lesquelles une suspension ou une démission peut être prononcée comporte un risque d'abus. Afin de renforcer la conformité de la législation luxembourgeoise à la Charte, il propose la radiation pure et simple de l'article en question, estimant qu'il existe suffisamment d'autres moyens de sanction.

Ainsi, il va de soi que le comportement inadéquat de tout élu, quelle que soit sa fonction, sera probablement sanctionné par l'électeur lors du prochain passage aux urnes.

Ensuite, le conseil communal peut provoquer la démission du collège des bourgmestre et échevins moyennant une motion de censure, conformément à l'article 37 de la loi communale. Cette possibilité s'offre annuellement lors du vote sur le projet de budget. La motion de censure n'est pas une mesure individuelle, mais frappe le collège entier. Cependant, elle ne limite pas le conseil communal dans le choix des membres du nouveau collège, contrairement à l'article cité ci-dessus. Il est donc parfaitement possible de faire usage de la motion de censure pour mettre fin aux fonctions d'un membre individuel du collège.

Finalement, lorsqu'un membre du collège des bourgmestre et échevins se rend coupable de faits sanctionnables pénalement, il appartient au juge d'en évaluer la gravité et de prononcer éventuellement la destitution (en cas de peine criminelle) ou l'interdiction de certains droits civils et politiques conformément au Code pénal.

Art. 54.

Il est réservé au ~~Grand-Duc~~ ministre de l'Intérieur de déterminer un signe distinctif et le modèle d'une pièce de légitimation pour les bourgmestres et échevins.

—

Dans l'intérêt de la simplification administrative, le SYVICOL propose de confier la compétence en question plutôt au ministre de l'Intérieur qu'au Grand-Duc, étant donné que l'enjeu est très faible, comme le montre le fait que l'article 54 n'a jusqu'ici pas été mis en œuvre.



Art. 55.

Les indemnités des bourgmestre et échevins sont fixées par le conseil communal, ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur~~. Un règlement grand-ducal peut arrêter les maxima de ces indemnités.

Les commissions administratives des hospices civils peuvent allouer une indemnité à leurs présidents sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.

En dehors de ces indemnités, les personnes visées aux deux alinéas qui précèdent ne peuvent jouir d'aucun émolument à charge de la commune ou de l'hospice civil, sous quelque prétexte ou dénomination que ce soit.

Les maxima des indemnités des bourgmestre et échevins sont arrêtés par le règlement grand-ducal modifié du 13 février 2009, dont le respect est vérifié par le service de contrôle de la comptabilité communale dans le cadre du contrôle annuel des comptes. Un éventuel dépassement des limites serait donc constaté en général au cours de l'exercice suivant et pourrait être redressé dans un délai rapproché.

Dans ces conditions, le fait que la délibération du conseil communal portant fixation des indemnités soit soumise à approbation ex ante n'apporte, aux yeux du SYVICOL, pas de garanties supplémentaires justifiant la démarche administrative en question.

Art. 57.

Indépendamment des attributions qui lui sont conférées par d'autres dispositions légales le collège des bourgmestre et échevins est chargé:

(...)

8° de l'engagement des salariés ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur~~, de la surveillance du personnel communal, de l'application à ces personnes des mesures qui découlent impérativement de dispositions légales ou réglementaires en matière de congés, promotions et autres droits statutaires;

(...)

Le SYVICOL propose de libérer les décisions d'engagement de salariés de la tutelle ministérielle, par analogie à sa proposition de modification de l'article 30, qui consiste à supprimer la tutelle sur les décisions de nomination, de révocation ou de démission des fonctionnaires et employés communaux.



Art. 58.

En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes ou de menaces graves à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard peut occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, les bourgmestres et échevins peuvent faire des règlements et ordonnances de police, à charge d'en donner communication au conseil ~~et d'en envoyer immédiatement copie au ministre de l'Intérieur~~, en exposant les motifs pour lesquels ils ont cru devoir se dispenser de recourir au conseil communal.

Dans les cas mentionnés au présent article le collège des bourgmestre et échevins peut délibérer, quel que soit le nombre des membres présents. En cas de partage la voix du président est prépondérante.

Ces règlements et ordonnances cessent immédiatement d'avoir effet, s'ils ne sont pas confirmés par le conseil communal à sa prochaine séance.

En cas d'inaction du collège échevinal ou à défaut de confirmation par le conseil communal des ordonnances du collège échevinal, le fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur conformément à l'article 110 peut prendre les règlements et ordonnances dont il est question à l'alinéa 1^{er} du présent article et en adresse immédiatement une copie au ministre de l'Intérieur et au collège échevinal.

Les règlements et ordonnances pris par le fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur conformément à l'article 110 sont publiés de la même manière que ceux édictés par le collège échevinal.

~~L'exécution des règlements et ordonnances prévus à l'alinéa 1 du présent article peut être suspendue par le ministre de l'Intérieur.~~

Les contraventions aux règlements et ordonnances prévus au présent article seront punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales.

Le SYVICOL propose de supprimer l'obligation de transmission immédiate des règlements d'urgence au ministre de l'Intérieur, car cette formalité n'est pas toujours facile à respecter en cas d'extrême urgence. L'omission de la transmission constituerait cependant un vice de forme pouvant entraîner l'annulation de l'acte par le juge administratif.

Il constate qu'une personne qui s'estimerait lésée par un règlement d'urgence peut toujours s'adresser au ministre de l'Intérieur afin que celui-ci prenne les mesures qui s'imposent dans le cadre de ses pouvoirs de surveillance généraux sur les communes.

L'aliéna 6 est superfétatoire, vu le pouvoir général de suspension du Ministre de l'Intérieur prévu à l'article 104 actue.



Art. 61.

La démission des fonctions de bourgmestre est adressée au Grand-Duc et notifiée au conseil communal. Elle ne devient effective qu'après avoir été acceptée ~~par le Souverain~~.

Le bourgmestre qui désire donner sa démission comme conseiller communal doit avoir obtenu préalablement sa démission comme bourgmestre.

Les fonctions de bourgmestre sont indépendantes de celles de membre du conseil communal de sorte qu'une personne peut demander et obtenir démission des premières de ces fonctions, sans cesser d'être membre du conseil communal.

La proposition de modification de l'alinéa 1^{er} s'explique par le fait qu'il est sous-entendu, en raison du principe de parallélisme des formes, que l'acceptation de la démission est de la compétence du Grand-Duc, autorité ayant procédé à la nomination du bourgmestre.

Art. 63.

~~En cas d'inconduite notoire, de faute ou de négligence graves, le bourgmestre peut être suspendu de l'exercice de ses fonctions par le Grand-Duc, pour un temps qui ne pourra excéder trois mois, sauf à être renouvelé par décision motivée. Il peut également être démis.~~

~~Il est préalablement entendu par le ministre de l'Intérieur ou son délégué.~~

~~Le bourgmestre démis ne peut siéger au collège des bourgmestre et échevins jusqu'au renouvellement du conseil communal qui suit sa démission.~~

Le SYVICOL propose la radiation de l'article 63 pour les mêmes raisons que l'article 41.

Art. 68.

Dans les cas prévus à l'alinéa 1^{er} de l'article 58, le bourgmestre ou celui qui le remplace pourra requérir directement l'intervention de la force publique, ~~à charge d'en informer sans retard le ministre de l'Intérieur~~. La réquisition devra être faite par écrit. Les commandants sont tenus d'y obtempérer.

L'article 68 prévoit la possibilité pour le bourgmestre de requérir l'intervention de la force publique dans les cas, énumérés à l'article 58, permettant l'adoption d'un règlement d'urgence par le collège des bourgmestre et échevins.



Comme il a été soulevé par rapport au dit article, l'obligation d'information immédiate du ministre de l'Intérieur risque d'être omise dans des cas d'extrême urgence, ce qui rendrait l'acte de réquisition attaquant en justice pour vice de forme.

S'y ajoute que les agents de la force publique sont eux-mêmes responsables de la légalité de leurs actes dans le cadre de la réquisition, de sorte qu'un contrôle additionnel par le ministre de l'Intérieur n'a guère d'intérêt.

Le SYVICOL propose donc de supprimer l'obligation d'information du ministre de l'Intérieur.

D'une façon plus générale, il rappelle son avis relatif au projet de loi n°7045 portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, dans lequel il a soulevé que le pouvoir de réquisition de la force publique par le bourgmestre est consacré également à l'article 13-1 du Code d'instruction criminelle, qui dispose : « Les bourgmestres et les échevins délégués par eux sont chargés de l'exécution des lois et règlements de police, conformément à la loi communale. Ils ont le droit de requérir directement le concours de la force publique pour l'exécution de leur mission. »

Cette disposition diverge de l'article 68 de la loi communale principalement par le fait qu'elle ne limite pas le pouvoir de réquisition du bourgmestre aux cas d'urgence, mais permet, selon la lecture du SYVICOL, également une réquisition à des fins de prévention. Il serait souhaitable, dans l'intérêt de la sécurité juridique, d'aligner la loi communale sur le Code d'instruction criminelle.

Finalement, il convient de rappeler également que l'article 40 du projet de loi 7045 prévoit, en cas d'urgence, la possibilité d'une réquisition « verbale », ce qui est contraire à l'article 68 de la loi communale. Ici encore, une adaptation de la loi communale serait indiquée.

Art. 70.

Sans préjudice des dispositions de l'article 69 de la présente loi, le bourgmestre peut déléguer à un ou plusieurs fonctionnaires communaux, employés communaux ou salariés à tâche principalement intellectuelle au service de la commune, les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil pour la réception des déclarations de naissance, de décès, d'enfants sans vie, de reconnaissance d'enfants naturels, de partenariats, pour les actes d'indigénat, pour la transcription, la mention en marge de tous actes ou jugements sur les registres d'état civil, de même que pour dresser tous les actes relatifs aux déclarations ci-dessus. Les actes ainsi dressés comportent la seule signature de l'agent communal délégué en vertu du présent article.

Cette délégation est exercée sous la surveillance et la responsabilité de l'officier de l'état civil déterminé par l'article 69.

L'arrêté portant délégation est transmis ~~tant au ministre de l'Intérieur qu'au procureur d'Etat~~ près le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve la commune intéressée. Le ou les agents communaux délégués pour la réception des déclarations, la rédaction, la



transcription et la mention en marge des actes de l'état civil et des actes d'indigénat prévus par le présent article peuvent valablement, sous le contrôle et la responsabilité du bourgmestre, délivrer tous copies et extraits d'état civil et d'indigénat, quelle que soit la nature des actes.

Comme l'officier de l'état civil agit sous la surveillance du Procureur d'Etat territorialement compétent, il semble suffisant d'informer celui-ci des délégations. Le SYVICOL propose donc de supprimer l'obligation de transmettre l'acte de délégation au ministre de l'Intérieur.

Art. 82.

Les règlements du conseil ou du collège des bourgmestre et échevins sont publiés par voie d'affiche.

Les affiches mentionnent l'objet du règlement, la date de la décision par laquelle il a été établi et, le cas échéant, de son approbation par l'autorité supérieure.

Le texte du règlement est à la disposition du public, à la maison communale, où il peut en être pris copie sans déplacement, le cas échéant contre remboursement.

Les règlements deviennent obligatoires trois jours après leur publication par voie d'affiche dans la commune, sauf si le règlement en dispose autrement.

Une copie du règlement est envoyée au ministre de l'Intérieur, avec un certificat du bourgmestre constatant la publication et l'affiche. Mention du règlement et de sa publication dans la commune est faite au Mémorial et soit dans au moins deux quotidiens publiés et imprimés dans le Grand-Duché de Luxembourg soit dans un bulletin communal distribué périodiquement à tous les ménages.

Le SYVICOL ne propose pas, à l'heure actuelle, de modification concrète de l'article 82.

En revanche, il suggère une réforme plus profonde de la matière, qui consiste à donner une base légale à la publication des avis officiels sur Internet et d'en faire le mode de publication principal. Tous les citoyens ne disposant pas encore d'un accès Internet, il est cependant d'avis que la publication dans la commune (à un seul endroit, par affichage traditionnel ou moyennant un écran publiquement accessible) reste nécessaire à titre accessoire dans un premier temps.

Plutôt que de laisser à chaque commune le soin de publier les avis officiels sur son propre site Internet, le SYVICOL propose la mise en place d'une plate-forme en ligne nationale, regroupant les avis officiels de toutes les communes. Cet outil devrait permettre aux utilisateurs d'effectuer des recherches par catégories ou par mots-clés, ainsi que de filtrer l'affichage par



commune. Sur leurs propres sites, les communes n'auraient qu'à mettre en place un lien vers cette plate-forme.

Un tel système aurait de nombreux avantages. Il serait bien sûr consultable par chacun sans déplacement, renforçant ainsi la publicité des avis. Il pourrait se substituer à la publication dans la presse ou dans un bulletin trimestriel, ce qui permettrait aux communes de faire des économies sensibles.

En plus, il pourrait être conçu de façon à donner une date certaine aux publications, ce qui éviterait toute discussion sur la question si, oui ou non, un certain avis a été publié à une date ou pendant une période donnée.

Par ailleurs, il serait possible de créer des connexions avec d'autres applications existantes ou à créer dans le cadre de la dématérialisation des procédures. Selon les informations du SYVICOL, par exemple, une réforme est en préparation dans le domaine des établissements classés, qui vise à ce que, dans le futur, toutes les demandes ne soient présentées et traitées plus que sous forme électronique. Les nombreuses publications prévues dans cette matière pourraient être largement automatisées grâce à une plate-forme comme celle préconisée.

Finalement, en ce qui concerne les règlements communaux, il serait possible d'établir un lien avec le Journal officiel permettant la mention automatique dans ce dernier, une fois la publication effectuée sur la plate-forme. Le retour des règlements munis de certificats de publication au ministre de l'Intérieur, tel que prévu actuellement par le dernier alinéa de l'article 82, ne serait plus nécessaire.

Art. 85.

~~Un ou plusieurs habitants peuvent, à défaut du collège échevinal, ester en justice au nom de la commune, moyennant l'autorisation du ministre de l'Intérieur, en offrant, sous caution de se charger personnellement des frais du procès et de répondre des condamnations qui seraient prononcées. Le ministre de l'Intérieur est juge de la suffisance de la caution.~~

~~La commune ne peut transiger sur le procès sans l'intervention de celui ou de ceux qui ont poursuivi l'action en son nom. En cas de refus, un recours est ouvert auprès du tribunal administratif, statuant comme juge du fond.~~

—

Cette disposition permet à un ou plusieurs citoyens d'agir en justice au nom de la commune en cas de carence du collège des bourgmestre et échevins et sans autorisation du conseil communal.

Selon la connaissance du SYVICOL, cette procédure n'a jamais été mise en œuvre et il est difficile d'imaginer une situation dans laquelle il serait utile de laisser des citoyens se substituer aux organes élus pour agir en justice au nom de la commune.



Bien que la disposition commentée ne concerne pas la tutelle administrative, il est proposé de la supprimer dans ce contexte.

Art. 88.

~~Deux ou trois communes, dont la population réunie ne dépasse pas 2.500 habitants, peuvent être autorisées par le ministre de l'Intérieur à avoir un secrétaire en commun, occupé à plein temps.~~

~~Les décisions relatives aux nominations provisoire et définitive, à la démission, aux peines disciplinaires, sauf l'avertissement et la réprimande, à la réglementation du service, à la part de chaque commune dans la rémunération du secrétaire commun sont prises conformément aux articles 19 et 32 à 34 de la présente loi par les conseils communaux des communes concernées, réunis sous la présidence d'un fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur et votant séparément.~~

~~Si le candidat est déjà en possession d'une nomination provisoire ou définitive dans l'une des communes concernées, la nouvelle nomination lui sera conférée uniquement par le conseil communal des autres communes.~~

~~Les décisions afférentes sont sujettes à l'approbation du ministre de l'Intérieur.~~

~~Le secrétaire en commun prête serment entre les mains du fonctionnaire désigné aux termes de l'alinéa 2.~~

~~Le service du secrétaire en commun est contrôlé par les collèges des bourgmestre et échevins des communes intéressées.~~

La situation dans laquelle plusieurs communes occupent un secrétaire en commun n'existe plus depuis un certain temps.

Le SYVICOL est d'avis que l'importance et la complexité des fonctions actuelles du secrétaire communal ne permettent pas que ces fonctionnaires soient au service de plus d'une commune, y compris les plus petites.

Considérant l'article 88 comme obsolète, il en propose la radiation pure et simple.

Art. 89.

Dans les communes de plus de 5.000 habitants, le conseil communal peut adjoindre au secrétaire un fonctionnaire auquel il est donné le titre de secrétaire adjoint.

Pour l'admission à l'emploi ce fonctionnaire doit remplir les mêmes conditions d'études, d'admissibilité, d'admission définitive et de stage que le secrétaire.



Le secrétaire adjoint est subordonné au secrétaire communal qu'il aide et assiste. Il le remplace en cas de maladie, absence ou autre empêchement. Sa signature est précédée de la mention: «Pour le secrétaire empêché, le secrétaire adjoint».

Le secrétaire adjoint peut, en outre, ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur,~~ être chargé par le collège des bourgmestre et échevins de remplir une partie déterminée des fonctions que la loi attribue au secrétaire. Les signatures données en cette qualité sont précédées de la mention: «Le secrétaire adjoint délégué».

En cas de démission, de révocation ou de décès du secrétaire, ses fonctions sont remplies par l'adjoint jusqu'à ce qu'il ait été procédé à l'installation d'un nouveau secrétaire.

Le SYVICOL considère que la répartition des tâches entre le secrétaire et le secrétaire adjoint est une mesure d'organisation interne qu'il appartient au collège des bourgmestre et échevins de prendre librement dans le cadre de ses attributions en tant que chef de l'administration communale. Il ne voit pas d'intérêt à soumettre de telles décisions à approbation ministérielle, d'où la proposition de modification ci-dessus.

Art. 90.

En cas d'empêchement momentané du secrétaire, le collège des bourgmestre et échevins pourvoit à son remplacement.

En cas d'empêchement de longue durée du secrétaire ou de vacance de son poste, un remplaçant est désigné par le conseil communal, ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.~~

~~Dans tous les cas, la durée du remplacement peut être limitée par le ministre de l'Intérieur.~~

S'il est donné suite à la demande formulée par rapport à l'article 30 de mettre fin à la tutelle administrative sur les décisions de nomination, de révocation ou de démission des fonctionnaires et employés communaux, il convient d'en faire de même de la désignation d'un secrétaire remplaçant.

Dans la négative, le caractère temporaire de la décision de désignation d'un remplaçant justifie la suppression de la tutelle pour des raisons de simplification administrative.

La radiation de la dernière phrase constitue le corollaire de cette suppression.

Art. 93.

Deux ou trois communes, dont la population réunie ne dépasse pas 2.500 habitants, peuvent décider, ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur,~~ qu'ils ont un receveur en commun, occupé à plein temps, ~~le tout selon les modalités prévues à l'article 88 de la présente loi.~~



Les décisions relatives aux nominations provisoire et définitive, à la démission, aux peines disciplinaires, sauf l'avertissement et la réprimande, à la réglementation du service, à la part de chaque commune dans la rémunération du receveur commun sont prises conformément aux articles 19 et 32 à 34 de la présente loi par les conseils communaux des communes concernées, réunis sous la présidence d'un fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur et votant séparément.

Si le candidat est déjà en possession d'une nomination provisoire ou définitive dans l'une des communes concernées, la nouvelle nomination lui sera conférée uniquement par le conseil communal des autres communes.

Le receveur en commun prête serment entre les mains du fonctionnaire désigné aux termes de l'alinéa 2.

Le service du receveur en commun est contrôlé par les collèges des bourgmestre et échevins des communes intéressées.

Contrairement au secrétaire communal, la situation de deux communes ayant un receveur en commun existe encore dans la pratique. Cet article est donc à maintenir et à compléter mutatis mutandis des alinéas 2,3, 5 et 6 de l'article 88.

Il n'est pas proposé de reprendre l'alinéa 4, qui soumet les décisions prises dans ce contexte à l'approbation du ministre de l'Intérieur, ceci par analogie aux propositions de réduction de la tutelle administrative en matière de personnel formulées entre autres par rapport à l'article 30.

Art. 96.

En cas d'empêchement momentané du receveur, le collège des bourgmestre et échevins pourvoit à son remplacement.

En cas d'empêchement de longue durée du receveur ou de vacance de son poste, un remplaçant est désigné par le conseil communal, ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.~~

~~Dans tous les cas, la durée du remplacement peut être limitée par le ministre de l'Intérieur.~~

La proposition de modification ci-dessus suit le raisonnement présenté au sujet de l'article 90 concernant le remplacement du secrétaire communal.

Art. 97.

Chaque commune peut avoir un ou plusieurs gardes champêtres.



Le garde champêtre est principalement chargé de veiller à la conservation des propriétés, des récoltes et des fruits de la terre. Il concourt, sous l'autorité du bourgmestre, à l'exécution des lois et règlements de police ainsi qu'au maintien du bon ordre et de la tranquillité dans la commune.

Il est en outre à la disposition de la commune pour tous les autres services en rapport avec ses aptitudes et la durée de ses autres prestations.

~~A la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur peut autoriser le garde champêtre d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes, à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service.~~

Deux ou plusieurs communes peuvent convenir que le garde champêtre d'une d'entre elles exerce ses compétences sur l'ensemble de leurs territoires.

—

Vu qu'il est proposé que la nomination du garde champêtre ne soit plus soumise à approbation ministérielle (article 98), il coule de source d'en faire de même lorsque deux ou plusieurs communes se partagent un tel agent. Afin que les modalités de la coopération, y compris la répartition des frais, soient fixées clairement, la proposition du SYVICOL consiste à substituer une convention écrite entre les communes à une autorisation ministérielle.

Art. 98.

Le garde champêtre est nommé par le conseil communal, ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.~~ Un règlement grand-ducal détermine les conditions d'admissibilité, d'admission définitive, de promotion et de stage.

—

La proposition de modification ci-dessus est une conséquence de celle formulée par rapport à l'article 30, qui consiste à libérer les décisions portant nomination, révocation ou démission des fonctionnaires et employés communaux de l'obligation d'approbation ministérielle.

Art. 99.

Chaque commune peut avoir un ou plusieurs agents municipaux.

Les agents municipaux concourent, sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins, en accord avec le commandant du commissariat de police, à la constatation des infractions en matière de stationnement en décernant des avertissements taxés conformément aux alinéas 1^{er}, 2 et 3 de l'article 15 de la loi du 14 février 1955 réglementant la circulation sur toutes les voies publiques.



Ils sont à la disposition de la commune pour tous les services en rapport avec leurs aptitudes.

Un règlement grand-ducal déterminera les conditions de formation, de recrutement et de rémunération des agents municipaux.

Un règlement grand-ducal fixera les conditions dans lesquelles les agents municipaux pourront constater des contraventions aux règlements communaux.

~~A la demande des communes intéressées, le ministre de l'Intérieur pourra autoriser l'agent municipal d'une commune à exercer ses attributions dans une ou plusieurs communes limitrophes à condition qu'il y ait accord sur la répartition du traitement et la réglementation du service.~~

Deux ou plusieurs communes peuvent convenir que l'agent municipal d'une d'entre elles exerce ses compétences sur l'ensemble de leurs territoires.

La proposition de modification ci-dessus est analogue à celle de l'article 97 concernant les gardes champêtres.

Art. 99ter.

Chaque commune de moins de 10.000 habitants peut décider d'engager une personne au sens de l'article 99bis et l'affecter à son service technique.

~~Plusieurs communes de moins de 10.000 habitants peuvent décider, sous l'approbation du ministre ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions, d'engager en commun une personne au sens de l'article 99bis, le tout selon les modalités de l'article 8893 ci-dessus.~~

La référence à l'article 88 serait à remplacer par celle à l'article 93 suite aux propositions de suppression, respectivement de modification de ces deux articles.

Comme par rapport à cet article, le SYVICOL propose la suppression de la tutelle ministérielle sur cette décision.

Art. 103.

~~Le Grand-Duc peut annuler les actes collectifs et individuels des autorités communales qui sont contraires à la loi ou à l'intérêt général. L'arrêté d'annulation doit être motivé et indiquer les moyens légaux ou les éléments d'intérêt général qui sont en cause et qu'il s'agit de protéger.~~



Le ministre de l'Intérieur peut suspendre l'exécution des actes collectifs et individuels des autorités communales qui sont contraires à la loi. L'arrêté de suspension doit être motivé.

Les motifs de la suspension sont communiqués à l'autorité communale dans les cinq jours de la suspension. Si l'annulation de l'acte par le Grand-Duc n'intervient pas dans les quarante jours à partir de la communication à l'autorité communale, la suspension est levée.

Par autorités communales au sens des articles 103 à 108 inclus de la présente loi, on entend le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins, le bourgmestre, le receveur ainsi que les organes des syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Art. 104.

~~Le ministre de l'Intérieur peut, par arrêté motivé, suspendre l'exécution de l'acte par lequel une autorité communale viole la loi ou lèse l'intérêt général.~~

~~Les motifs de la suspension sont communiqués à l'autorité communale dans les cinq jours de la suspension. Si l'annulation de l'acte par le Grand-Duc n'intervient pas dans les quarante jours à partir de la communication à l'autorité communale, la suspension est levée.~~

~~L'arrêté d'annulation doit être motivé et communiqué à l'autorité communale concernée et indiquer les moyens légaux ou les éléments d'intérêt général qui sont en cause et qu'il s'agit de protéger.~~

~~Par autorités communales au sens des articles 103 à 108 inclus de la présente loi, on entend le conseil communal, le collège des bourgmestre et échevins, le bourgmestre, le receveur ainsi que les organes des syndicats de communes et établissements publics placés sous la surveillance des communes.~~

Le Grand-Duc peut annuler les actes visés à l'article 103, sous les conditions et selon les règles y énoncées.

Il est proposé de reformuler les articles 103 et 104 afin d'harmoniser les dispositions applicables à la suspension et à l'annulation, ainsi que pour tenir compte de l'ordre chronologique des deux décisions, la suspension par le ministre de l'Intérieur précédant l'annulation par le Grand-Duc.

Quant au fond, le SYVICOL se pose des questions sur la mention de l'intérêt général comme motif justifiant la suspension ou l'annulation d'un acte des autorités communales.

Il se réfère ici à la Recommandation 172 (2005)⁴ sur la démocratie locale au Luxembourg du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Dans celle-ci, le Congrès constate que « le régime luxembourgeois de contrôle des communes prévoit également

⁴ <http://www.syvicol.lu/download/757/recommandation-du-congres-172-2005-.pdf>



qu'une atteinte à l'intérêt général peut aussi fonder l'annulation d'un acte par l'autorité de tutelle, et que le concept d'intérêt général paraît imprécis et rendre possible une part de subjectivité ». Il recommande « aux autorités luxembourgeoises de moderniser les dispositions législatives relatives au contrôle sur les collectivités locales, en vue de limiter la tutelle à un contrôle a posteriori pour des motifs de stricte légalité ».

L'article 107, paragraphe 6 de la Constitution permet actuellement « l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général ». Cependant, selon la plus récente version de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution⁵ disponible sur le site Internet de la Chambre des Députés, il est prévu de remplacer cette disposition par l'article 128 suivant : « La loi règle la surveillance de la gestion communale et détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle. »

Cette formulation, qui résulte d'un amendement proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle au motif que « l'autonomie communale doit constituer la règle et la tutelle l'exception »⁶, laisse entendre une conception plus restrictive de la tutelle administrative, que le SYVICOL ne saurait que saluer.

Etant donné que la future Constitution ne prévoit plus l'exercice de la tutelle administrative au motif d'une atteinte à l'intérêt général et vu l'article 8.2. de la Charte, qui dispose que « tout contrôle administratif des actes des collectivités locales ne doit normalement viser qu'à assurer le respect de la légalité et des principes constitutionnels », le SYVICOL estime qu'il y a lieu de supprimer la référence à l'intérêt général des articles 103 et 104.

A noter encore que l'article 19 de la loi modifiée du 25 juin 2009 sur les marchés publics, qui s'applique aux pouvoirs adjudicateurs relevant des communes ou des entités assimilées, est très proche des articles ci-dessus de la loi communale. En cas d'adaptation de ces derniers, il conviendrait de le modifier en conséquence.

Art. 106.

Sans préjudice d'autres dispositions légales spéciales sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur les délibérations des conseils communaux portant sur ~~les objets suivants:~~

~~1° Les acquisitions d'immeubles ou de droits immobiliers, si la valeur en dépasse 250.000 euros. Cette somme pourra être relevée par règlement grand-ducal.~~

~~2° Les aliénations et échanges de biens ou droits immobiliers de la commune, les partages de biens immobiliers indivis, à moins que ces partages ne soient ordonnés par l'autorité judiciaire, les constitutions d'hypothèques, les emprunts, les garanties d'emprunts, les ouvertures de~~

⁵ Document parlementaire n°6030¹⁸

⁶ Document parlementaire n°6030¹⁴, page 35



crédits, le tout si la valeur en dépasse ~~250.000~~^{50.000} euros. Cette somme pourra être relevée par règlement grand-ducal.

~~3° Les baux immobiliers dont la durée dépasse trois ans et dont le loyer annuel dépasse la somme de «10.000 euros».~~

~~Cette somme pourra être relevée par règlement grand-ducal.~~

~~4° Les ventes et échanges qui ont pour objet des créances, obligations, capitaux et actions appartenant à la commune ou aux établissements publics placés sous sa surveillance, le tout si la valeur en dépasse 250.000 euros. Cette somme pourra être relevée par règlement grand-ducal.~~

~~5° Les dispositions entre vifs ou par testament au profit des communes.~~

~~6° Les règlements communaux relatifs au service d'incendie et de sauvetage.~~

~~7° Les règlements ou tarifs relatifs à la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité, au prix de location des places dans les halles, foires, marchés et abattoirs, aux droits de pesage et à tous les autres tarifs dus pour rémunération de services prêtés par la commune.~~

~~8° La reconnaissance, le classement, le déclassement et la suppression des rues et chemins communaux conformément aux lois et règlements y relatifs.~~

~~9° Le changement du mode de jouissance des biens communaux.~~

~~10° Les projets de construction, de grosses réparations, de démolition des édifices communaux, le tout si le montant en dépasse 500.000 euros, somme qui pourra être relevée par règlement grand-ducal. Les projets comprennent le devis, les plans et les cahiers des charges.~~

~~11° Les transactions et les conventions d'arbitrage portant sur des litiges d'une valeur supérieure à 100.000 euros. Cette somme pourra être relevée par règlement grand-ducal.~~

L'arrêt définitif du budget par le ministre de l'Intérieur en exécution de l'article 124 vaut approbation du recours à l'emprunt qui y est prévu le cas échéant.

Les dispositions du présent article sont applicables aux syndicats de communes et aux établissements publics placés sous la surveillance des communes.

Les actes délibérés par les établissements publics placés sous la surveillance des communes sont, en outre, soumis à l'avis du conseil communal.

En cas de refus d'approbation le refus doit être motivé.

Parmi les décisions soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur en vertu de l'article 106, il est proposé de ne maintenir que celles relatives aux constitutions d'hypothèques, aux



emprunts, aux garanties d'emprunts et aux ouvertures de crédits, vu leur impact sur l'endettement public et le respect des critères de convergence de l'Union européenne (art. 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Le niveau du seuil à partir duquel les décisions susmentionnées sont soumises à approbation ministérielle fait que, dans la pratique, quasiment aucune de ces décisions n'échappe à la tutelle. Pour atteindre une certaine simplification administrative sans porter atteinte de façon significative au contrôle du pouvoir central sur l'endettement public, le SYVICOL propose de relever ce montant, fixé à 50.000 euros par un règlement grand-ducal du 23 avril 2004, à 250.000 euros.

En tant que mesure de facilitation administrative supplémentaire, une approbation implicite des nouveaux emprunts dans le cadre de l'arrêt annuel du budget serait envisageable.

L'abolition de tous les autres cas dans lesquels l'entrée en vigueur des décisions des autorités communales est suspendue jusqu'à l'approbation ministérielle entrainerait pour les communes une simplification énorme et une accélération considérable de leur fonctionnement.

Le ministre de l'Intérieur et le Grand-Duc conserveraient bien entendu leurs pouvoirs, respectivement, de suspension et d'annulation prévus aux articles 103 et 104.

Art. 109.

Le ministre de l'Intérieur détient les attributions de surveillance générale suivantes:

Les communes et leur personnel sont placés sous sa surveillance immédiate. Il veille à ce qu'ils remplissent les devoirs qui leur sont imposés par des lois, règlements et instructions.

Il assiste aux délibérations des autorités locales, lorsqu'il le juge utile. Il peut se faire remplacer par un fonctionnaire désigné à ces fins.

Il surveille l'administration régulière des biens et revenus des communes et des établissements publics placés sous la surveillance des communes.

~~Il provoque, au besoin, auprès des communes, les règlements de police et toutes autres mesures qu'il estime utiles ou nécessaires.~~

Le SYVICOL tient à rappeler ici son avis du 8 décembre 2014 relatif au projet de loi n°6711 portant abolition des districts et, plus précisément, concernant l'article 1^{er}, paragraphe 13, de ce texte, dont résultent les articles 109 et 110 de la loi communale actuelle.

Il s'y était montré particulièrement réticent au sujet du dernier alinéa de l'article 109, qui donne au ministre de l'Intérieur un pouvoir d'ingérence quasiment illimité dans l'action des autorités communales. En effet, l'emploi du verbe « provoquer » laisse une grande marge d'interprétation quant à la nature exacte du pouvoir en question et à sa mise en application.



S'y ajoute que le ministre peut intervenir à tout moment („au besoin“) et enjoindre aux responsables communaux toute mesure qu'il estime soit « nécessaire », soit simplement « utile ». Si la nécessité peut encore s'apprécier sur base d'éléments relativement objectifs comme le respect de la loi, la référence à l'utile ouvre la voie à un pouvoir largement discrétionnaire du ministre, incompatible avec l'autonomie communale garantie par la Constitution.

Le SYVICOL considère que l'article 108 de la loi communale, qui permet la désignation de commissaires spéciaux chargés de se substituer aux autorités communales pour la prise de mesures que ces dernières auraient négligées constitue un pouvoir d'intervention suffisant au profit du ministre de l'Intérieur. Ce pouvoir est en plus encadré par la loi, dans le sens que, d'abord, il ne peut être mis en œuvre qu'après deux avertissements consécutifs et que, ensuite, un droit de recours contentieux est ouvert contre la décision de nomination du commissaire spécial.

Le SYVICOL réitère donc avec insistance sa demande de supprimer le dernier alinéa de l'article 109.

Art. 132.

Si le moindre retard est de nature à causer un préjudice à la commune, le collège des bourgmestre et échevins peut, sous sa responsabilité, ordonnancer une dépense pour laquelle aucun crédit n'est prévu au budget, sous condition d'en donner sans délai connaissance au conseil communal qui y statue.

~~La délibération afférente du conseil communal est soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur.~~

Le SYVICOL propose la suppression du 2^e alinéa au motif que l'approbation ou le refus d'approbation ne pourrait de tout façon intervenir qu'ex post et n'aurait donc guère d'avantage par rapport au contrôle du compte par le service compétent du ministère de l'Intérieur après la clôture de l'exercice.

En plus, le texte ne laisse aucun doute à la responsabilité du collège des bourgmestre et échevins pour les dépenses en question.

Art. 144.

~~Le ministre de l'Intérieur peut autoriser les communes~~ Les communes sont autorisées à créer des fonds de réserves, d'amortissement ou de renouvellement et à porter en dépense provisoire les sommes prévues à ces fins, ~~selon les modalités à fixer par règlement grand-ducal.~~



L'obligation pour les communes de disposer d'une autorisation ministérielle pour créer un fonds de réserve est perçue comme une restriction inutile de leur liberté de gestion financière.

Le règlement grand-ducal mentionné n'existe toujours pas, d'où la proposition de supprimer la référence à ce texte de la loi.

Art. 148bis.

~~Le ministre de l'Intérieur rend 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.~~

Le SYVICOL se pose des questions sur le bien-fondé de cette disposition. En effet, les rôles ne sont que des mesures d'exécution de règlements soumis à approbation du Grand-Duc en exécution de l'article 105 de la loi communale. S'y ajoute que la comptabilité des communes est contrôlée après la clôture de chaque exercice par le service compétent du ministère de l'Intérieur, qui vérifie notamment la régularité des rôles et titres de recette.

Dans ces conditions, la démarche supplémentaire qui consiste à faire rendre exécutoires les rôles semble avoir pour effet principal un ralentissement de l'administration sans apporter une plus-value proportionnelle.

Art. 151.

Les débiteurs qui n'ont pas payé dans le délai prévu à l'article 150 sont portés par le receveur sur un relevé qu'il certifie conforme aux rôles et aux titres. Ce relevé qui indique les montants dus par chaque débiteur ~~est rendu exécutoire par le ministre de l'Intérieur.~~ Il constitue la contrainte.

Ici encore, l'intervention du ministre de l'Intérieur constitue, aux yeux du SYVICOL, une pure formalité entraînant un ralentissement de l'administration communale sans apporter d'avantages équivalents.

Art. 161.

Dès la clôture définitive de l'exercice et au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice financier, le compte administratif est établi par le collège des bourgmestre et échevins et le



compte de gestion par le receveur communal. Les deux comptes sont transmis sans délai au ministre de l'Intérieur.

Le receveur qui quitte ses fonctions en cours d'exercice est tenu d'établir un compte de fin de gestion à la date de la cessation de ses fonctions.

En cas de remplacement temporaire du receveur, le ministre de l'Intérieur peut dispenser le titulaire et le remplaçant, sur leur demande conjointe, de l'établissement de comptes distincts.

~~En cas de décès du receveur, le compte est établi par ses héritiers. A défaut d'héritiers ou en cas de renonciation de ces derniers à la succession du receveur, le compte de fin de gestion est établi aux frais de la commune par une personne à désigner par le conseil communal.~~

Le SYVICOL estime qu'il est difficilement envisageable en pratique de charger les héritiers du receveur décédé de l'établissement du compte à sa place. Il propose donc, dans pareille situation, que la commune charge d'office une personne des travaux restant à effectuer, quitte à ce qu'elle doive en assumer les frais.

Art. 172.

Il est tenu par exercice une seule comptabilité selon les modalités à déterminer par règlement grand-ducal.

~~Le ministre de l'Intérieur désigne les syndicats de communes et les établissements publics placés sous la surveillance des communes qui doivent tenir leur comptabilité selon les principes de la comptabilité générale et selon les modalités à fixer par règlement grand-ducal.~~

Les syndicats de communes et les établissements publics placés sous la surveillance des communes tiennent leur comptabilité soit selon les principes de la comptabilité camérale, soit selon ceux de la comptabilité générale, en fonction de critères et selon les modalités à fixer par règlement grand-ducal.

~~Les crédits pour dépenses d'exploitation de ces des syndicats et établissements publics placés sous la surveillance des communes appliquant les règles de la comptabilité générale sont non limitatifs. Leurs comptes d'exercice sont remplacés par un bilan et un compte de pertes et profits.~~

Pour les syndicats de communes et les établissements publics placés sous la surveillance des communes qui ne tiennent pas une comptabilité générale un seul compte est rendu à la fin de l'exercice par l'organe directeur chargé de l'exécution du budget.

Pour des raisons d'égalité et d'objectivité, il est proposé qu'un règlement grand-ducal définisse les critères déterminant si un syndicat de communes ou établissement public placé sous la



surveillance des communes doit tenir sa comptabilité selon les règles de la comptabilité camérale ou selon celles de la comptabilité générale.

Pour l'établissement de ces critères, il pourrait être utile de se baser sur l'article 23 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, qui dispose que les syndicats de communes « ayant pour objet la fourniture d'eau potable, l'assainissement d'eaux, la gestion des déchets ou la construction et l'exploitation d'un crématoire peuvent recourir à l'emprunt pour financer leurs dépenses d'investissement en relation avec ces fonctions ».

Art. 173ter.

Sans préjudice de la législation sur les marchés publics les communes et les syndicats de communes peuvent conclure entre elles et avec des personnes morales de droit public et de droit privé et avec des particuliers des conventions en des matières d'intérêt communal. ~~Ces conventions sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur, si leur valeur dépasse 100.000 euros. Cette somme pourra être relevée par règlement grand ducal.~~

Le SYVICOL estime qu'il serait conséquent par rapport aux propositions d'allègement de la tutelle ci-dessus, et notamment celles formulées au sujet de l'article 106, de libérer les décisions en question de la tutelle administrative.



III. Loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes

Art. 8.

Les conditions de validité des délibérations du comité, de la convocation, de l'ordre et de la tenue des séances, les conditions d'annulation de ses délibérations et de recours sont celles que fixe la législation en vigueur pour les conseils communaux.

~~Les indemnités des membres du bureau sont fixées par le comité sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Les jetons de présence des membres du comité du syndicat sont arrêtés sous l'approbation du ministre de l'Intérieur.~~ Les indemnités des membres du bureau et les jetons de présence des membres du comité du syndicat sont fixés par le comité. Un règlement grand-ducal peut arrêter les maxima de ces indemnités et jetons de présence.

—

Par analogie aux propositions de modification des articles 27 (jetons de présence des membres du conseil communal) et 55 (indemnités des bourgmestre et échevins), le SYVICOL propose de libérer la fixation des indemnités des membres du bureau et des jetons de présence des membres du comité de la tutelle administrative.

Si le règlement grand-ducal prévu était pris, son respect pourrait être vérifié dans le cadre du contrôle annuel des comptes des syndicats de communes, ce qui éliminerait tout risque éventuel d'abus.

Art. 16.

Il y a dans chaque syndicat un secrétaire-rédacteur et un receveur dont les fonctions sont nettement séparées.

Ces postes pourront être occupés par des fonctionnaires engagés le cas échéant à mi-temps.

Deux ou trois syndicats de communes respectivement une commune et un ou deux syndicats peuvent décider qu'ils ont ~~être autorisés par le ministre de l'Intérieur à avoir~~ un secrétaire ou un receveur en commun, occupé à temps plein ou à mi-temps.

Les décisions relatives aux nominations provisoire et définitive, à la démission, aux peines disciplinaires, sauf l'avertissement et la réprimande, à la réglementation du service, à la part de chaque commune dans la rémunération du secrétaire commun sont prises conformément aux articles 19 et 32 à 34 de la loi communale par le conseil communal de la commune et/ou par les comités des syndicats de communes concernés réunis sous la présidence du fonctionnaire que le ministre de l'Intérieur a désigné à ces fins et votant séparément.

Si le candidat est déjà en possession d'une nomination provisoire ou définitive dans l'un des syndicats concernés ou dans une commune, la nouvelle nomination lui sera conférée



uniquement soit par le comité du ou des syndicats, soit par le conseil communal de la commune concernée.

~~Les décisions afférentes sont sujettes à l'approbation du ministre de l'Intérieur.~~

Le secrétaire ou le receveur en commun prête serment entre les mains du fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur en vue de présider l'assemblée.

Le service du secrétaire ou du receveur en commun est contrôlé par le ou les comités des syndicats voire par le collège des bourgmestre et échevins de la commune intéressée.

A défaut de titulaire à l'un de ces postes les fonctions de secrétaire-rédacteur et de receveur d'un syndicat sont exercées par le secrétaire et le receveur de la commune-siège du syndicat.

Les propositions de modification ci-dessus s'inspirent de celles faites par rapport aux articles 88 et 93 de la loi communale.



IV. Loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux

Art. 1^{er}, paragraphe 2

La qualité de fonctionnaire résulte d'une disposition légale.

Elle est encore reconnue à toute personne qui, à titre permanent, exerce une tâche dans les cadres du personnel d'une commune à la suite d'une nomination par le conseil communal, ~~approuvée par le ministre de l'Intérieur~~, à une fonction prévue en vertu d'une disposition légale ou réglementaire.

Cette proposition de modification constitue la contrepartie de celle proposée par rapport à l'article 30 de la loi communale, qui consiste à supprimer la tutelle entre autres sur les décisions de nomination de fonctionnaires.

Art. 2, paragraphe 4

Tous les emplois communaux doivent être occupés par des fonctionnaires. Exceptionnellement et pour des raisons dûment motivées, le conseil communal peut, ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur~~, procéder à l'engagement de personnel sous le régime de l'employé communal ou de l'employé privé.

Suivant le projet de loi 6932: Tous les emplois communaux doivent être occupés par des fonctionnaires. Exceptionnellement et pour des raisons dûment motivées, le conseil communal peut, ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur~~, procéder à l'engagement de personnel sous le régime de l'employé communal. Il en est de même de l'engagement de personnel sous le régime du salarié à tâche principalement intellectuelle par le collège des bourgmestre et échevins.

Le SYVICOL ne met pas en question le principe que l'emploi de fonctionnaires doit être la règle et le recours à d'autres statuts l'exception, mais propose de supprimer l'obligation d'approbation ministérielle pour des raisons de simplification et de cohérence avec la proposition formulée par rapport aux articles 30 et 57 de la loi communale de supprimer la tutelle sur les décisions de nomination du personnel, quel que soit son statut.

Art. 3. Nomination provisoire.

Sauf disposition légale contraire, la nomination provisoire à un emploi a lieu par décision du conseil communal, ~~à approuver par le ministre de l'Intérieur~~.

Cette décision est à prendre sur la base des critères suivants:



- 1) le résultat d'un examen d'admissibilité – s'il est prévu par une disposition légale ou réglementaire;
- 2) les certificats ou titres d'études;
- 3) l'expérience pratique acquise;
- 4) l'observation d'autres conditions particulières, éventuellement fixées dans la déclaration de vacance de poste.

Cette proposition est un autre corollaire de celle formulée à l'article 30 de la loi communale.

Art. 5. Nomination définitive.

Sauf disposition légale contraire, la nomination définitive est réglée de la manière suivante:

A la fin du service provisoire et en cas de réussite à l'examen d'admission définitive, la nomination définitive a lieu, avec effet à l'échéance du service provisoire, par décision du conseil communal ~~à approuver par l'autorité supérieure~~ et sur avis de la délégation du personnel, si elle existe.

Une décision de refus d'admission définitive doit être motivée et est susceptible d'un recours au tribunal administratif statuant comme juge du fond.

La nomination définitive est acquise au profit des fonctionnaires en service provisoire dont la fonction ne requiert pas un examen d'admission définitive, par le seul fait de l'expiration du service provisoire.

Ici encore, il s'agit d'une conséquence de la proposition de supprimer la tutelle sur les décisions de nomination des fonctionnaires.

Art. 7, paragraphe 1^{er} selon le projet de loi n°6932

Nul fonctionnaire ne peut prétendre à la promotion s'il ne remplit pas les conditions telles que définies par les dispositions réglementaires à prendre sur la base de l'article 22, alinéa 1^{er}.

Les décisions en matière de promotion des fonctionnaires communaux relèvent de la compétence du conseil communal et celles ayant trait aux avancements en traitement des fonctionnaires communaux sont prises par le collège des bourgmestre et échevins. ~~Toutes les décisions prévues par le présent paragraphe sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur.~~



Il est prévu au projet de loi n°6932 de remplacer l'alinéa 1^{er} de l'article 7 de la loi du 24 décembre 1985 par le texte reproduit ci-dessus, qui soumet les décisions du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins portant, respectivement, promotion et avancement en traitement des fonctionnaires communaux à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

Conformément à ses propositions ci-dessus concernant un allègement de la tutelle sur les décisions en matière de personnel communal et notamment sur celles portant nomination des fonctionnaires, le SYVICOL propose la suppression de la dernière phrase du nouveau texte.

Art. 34. Emploi à mi-temps et service à temps partiel, paragraphe 1^{er}

1. Le conseil communal peut, pour des raisons dûment motivées ~~et sous l'approbation du ministre de l'Intérieur,~~ créer des emplois à mi-temps.

Les titulaires ont droit à la moitié du traitement.

Le SYVICOL propose de libérer cette décision de la tutelle administrative, en estimant qu'il s'agit d'une mesure d'organisation des services communaux et que le conseil communal est le mieux placé pour évaluer le besoin en postes à tâche partielle. En outre, on imagine mal un refus d'approbation d'une telle décision pour des motifs de légalité.



V. Loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques

Art. 5, paragraphe 3

Dans les limites et selon les distinctions faites au présent article les autorités communales peuvent réglementer ou interdire en tout ou en partie, temporairement ou de façon permanente la circulation sur les voies publiques du territoire de la commune pour autant que ces règlements communaux concernent la circulation sur la voirie communale ainsi que sur la voirie normale de l'Etat située à l'intérieur des agglomérations.

Ces règlements communaux sont soumis à l'approbation du ~~Ministre de l'Intérieur et du~~ ministre.

Les communes peuvent en particulier réglementer le stationnement et le parage dans l'intérêt de la sécurité et de la commodité des usagers de la route ainsi que dans l'intérêt de la qualité de vie des riverains et du développement ordonné des agglomérations. Elles peuvent, notamment sur les voies publiques des quartiers résidentiels, prévoir des modalités particulières d'utilisation des emplacements de stationnement et de parage en faveur des véhicules des résidents. Elles peuvent aussi réserver le stationnement et le parage de certains emplacements signalés comme tels aux véhicules utilisés par des personnes dont la mission ou la condition physique justifie pareille dérogation; cette dérogation s'applique particulièrement aux véhicules de la police grand-ducale et des représentations étrangères officielles ainsi qu'à ceux servant au transport de personnes handicapées, aux emplacements qui leur sont spécialement réservés et qui sont signalés comme tels.

Les communes peuvent soumettre le stationnement et le parage sur certaines voies publiques au paiement d'une taxe; ces taxes ont le caractère d'impôts communaux. Elles sont dédommagées sur base forfaitaire pour le déchet de recettes résultant du non-paiement des taxes de stationnement et de parage sur leur territoire respectif. L'assiette de ce dédommagement est constituée par le montant des avertissements taxés décernés en matière de stationnement et de parage payants. Le montant du dédommagement correspond à 75% du taux réglementaire appliqué aux termes du catalogue des avertissements taxés; les modalités de calcul des parts revenant aux différentes communes concernées sont déterminées par règlement grand-ducal.

En cas d'urgence les règlements communaux peuvent être édictés par le collège des bourgmestre et échevins dans les formes et avec les effets prévus à l'article 58 de la loi communale, étant entendu qu'au sens du présent article le terme les autres événements imprévus désigne notamment les cas de force majeure qui sont dus à un événement naturel tel qu'une inondation ou un glissement de terre, à un accident de la circulation ou à une panne ou une rupture d'une infrastructure souterraine exigeant une intervention directe, et qui empêchent totalement ou partiellement la circulation sur un ou plusieurs tronçons de la voie publique ou risquent d'occasionner des dangers ou des dommages pour les usagers de la route. Lesdits règlements sont dispensés ~~des approbations ministérielles~~ de l'approbation ministérielle, en attendant que la délibération confirmative éventuelle du conseil communal soit approuvée par les ministres compétents.



Dans la limite des compétences du présent paragraphe 3, le collège des bourgmestre et échevins peut également édicter des règlements de circulation dont l'effet n'excède pas soixante-douze heures et qui entrent en vigueur au plus tard trente jours après la date de la décision du collège des bourgmestre et échevins. Ces mesures sont dispensées d'une délibération confirmative du conseil communal.

Pour des raisons de simplification administrative, le SYVICOL propose de mettre fin à l'obligation de double approbation des règlements communaux de circulation en ne soumettant ces textes plus qu'à l'approbation du ministre ayant les Transports dans ses attributions.



VI. Règlement grand-ducal du 3 août 2009 portant exécution de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics et portant modification du seuil prévu à l'article 106 point 10° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Art. 154.

Le conseil communal, ~~sous l'approbation du ministre de l'Intérieur,~~ doit avoir, au préalable,

- ~~a) décidé le principe des travaux, fournitures ou services qui font l'objet des contrats,~~
- ~~b) approuvé les projets en cas de marchés de travaux,~~
- ~~c) pourvu à l'allocation des crédits nécessaires au règlement de la dépense qui découle de l'exécution des contrats.~~

La dépense peut être valablement engagée à charge de l'exercice en cours en l'absence d'une allocation de crédits au budget dans l'attente, en conformité avec l'article 128 de la loi communale, du report du crédit nécessaire resté disponible au budget rectifié de l'exercice précédent non encore clos.

Dans le cas de travaux s'étendant sur plusieurs exercices, le budget annuel ne prévoit que la tranche de crédit nécessaire au règlement de la dépense prévue pour l'exercice du budget.

La proposition de modification ci-dessus résulte de celle formulée par rapport à l'article 106 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Art. 159.

~~(1) (...) (Abrogé par le règl. g. d. du 23 juillet 2016)~~

~~(2) Les communes adressent les dossiers des projets au ministre de l'Intérieur et les complètent, le cas échéant, par tous les avis, approbations et autorisations prévus par des dispositions légales et réglementaires.~~

~~(3) Les dossiers des marchés à présenter au ministre de l'Intérieur comprendront dans tous les cas:~~

- ~~a) des indications précises sur les décisions mentionnées à l'article 154 sous respectivement a) et c) et sous b) et c) s'il s'agit d'un marché de travaux;~~
- ~~b) le contrat passé par le collège des bourgmestre et échevins conformément aux dispositions afférentes du présent règlement et la référence aux projets dûment approuvés visés à l'article 154 sous b);~~
- ~~e) les décisions motivées prises par le collège des bourgmestre et échevins en application de la loi;~~
- ~~d) les offres présentées.~~



Il est proposé de rayer l'article 159 tout entier, sachant qu'un soumissionnaire mécontent d'une décision des autorités communales peut toujours contacter le ministre de l'Intérieur, qui peut alors faire usage de ses pouvoirs de tutelle généraux.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 10 juillet 2017