

## **Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises**

### **Projet de loi portant abolition des districts, modifiant**

1. la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;
  2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003;
  3. la loi du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes;
  4. le Code pénal;
  5. loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police;
  6. la loi modifiée du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil;
  7. la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques;
  8. la loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe;
  9. la loi du 4 mars 1896 concernant l'expropriation par zone pour cause d'utilité publique;
  10. la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures;
  11. la loi du 25 mai 2011 relative à la chasse;
  12. loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau;
  13. la loi modifiée du 10 août 1993 relative aux parcs naturels,
  14. la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles;
  15. la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques;
  16. la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat
- et abrogeant
1. la loi du 15 juillet 1969 portant réorganisation des commissariats de district;
  2. la loi modifiée du 12 mai 1905 concernant les mesures à prendre contre l'invasion et la propagation du phylloxéra.

## **I. Considérations générales**

La question des compétences, voire la raison d'être des commissariats de district fait depuis près d'un demi-siècle l'objet de discussions tant au niveau national que communal. Pourtant, aucun projet de réforme n'a abouti jusqu'à présent.

### **1. Le secteur communal, partisan d'une remise en cause du rôle des districts**

Déjà le 22 janvier 1966, l'Association des villes et communes luxembourgeoises, organisme prédécesseur du SYVICOL, prit position sur la question, sur demande du ministre de l'Intérieur Henry Cravatte, en se prononçant en faveur de l'abolition des commissariats de district, qu'elle jugea dépassés. Elle demanda toutefois le maintien des districts comme unités de division territoriale et préconisa, dans l'intérêt des communes, la mise en place au chef-lieu de chaque district de services de conseil, dont elle envisagea les compétences de façon très large.

Il va sans dire que ces propositions ne furent pas transposées dans le droit positif. Pas plus d'ailleurs qu'une proposition de loi déposée le 17 mars 1970 par Monsieur le Député Léon Bollendorff, qui, considérant que « les commissariats de district ont fini par dégénérer en de simples rouages dans la hiérarchie administrative », ne visait toutefois pas leur suppression, mais, au contraire, leur revalorisation par une extension significative de leurs compétences.

Avec la loi communale du 13 décembre 1988, abrogeant celle du 24 février 1843 sur l'organisation des communes et des districts, le législateur ne suivit ni l'une, ni l'autre tendance. En fait, il entérina l'essentiel du système antérieur en maintenant les districts, ainsi que la fonction et la place dans la hiérarchie du commissaire de district. La majeure partie des attributions de ce dernier en matière de maintien de l'ordre public et de surveillance de l'action des communes ont également été reprises dans la nouvelle législation<sup>1</sup>.

### **2. L'abolition des districts, plus justifiée aujourd'hui que jamais**

L'organisation des relations entre les communes, le Gouvernement et les commissaires de district a été définie à une période mouvementée de notre histoire, à savoir la décennie suivant l'accession du Grand-Duché à l'indépendance. Il va sans dire que la société de l'époque, à dominante agricole et économiquement peu développée, n'a plus rien en commun avec celle d'aujourd'hui.

Entre-temps, le monde communal a, lui aussi, profondément changé. Les communes sont devenues des administrations modernes et des prestataires efficaces de services de plus en plus variés. L'offre et, partant, la charge de travail de ces administrations continue à se développer à un rythme soutenu, afin qu'elles puissent répondre au mieux aux besoins de la population. Dans ces conditions, faire passer tout courrier entre les communes et le Gouvernement (et vice-versa) par une instance intermédiaire et procéder dans certains domaines à un double contrôle *a priori* entraîne une perte de temps incompatible avec les objectifs d'une gestion administrative rapide et efficace.

Le SYVICOL partage donc entièrement la position selon laquelle le développement des moyens de communication contemporains a enlevé à la fonction de commissaire de district une grande partie de sa raison d'être. Il est d'ailleurs frappant de constater que c'est cette considération qui l'incita déjà en 1966 à s'exprimer contre le maintien de ces institutions et pour un contact direct entre les communes et le Gouvernement. A un moment, rappelons-le, où nul ne pouvait prévoir l'essor

---

<sup>1</sup> Comparer l'article 118 de la loi du 24 février 1843 à l'article 114 de la loi du 13 décembre 1988

d'internet et du courrier électronique, qui sont en train de s'établir comme moyen de communication de prédilection, y compris au niveau de l'administration publique.

Le SYVICOL salue donc expressément l'abolition des districts.

### **3. Le service de conseil au profit des communes à maintenir**

Pour le SYVICOL, l'intérêt d'une abolition des districts réside dans une simplification et une accélération des procédures. Il convient toutefois de souligner que les commissariats ont toujours été une importante source d'information et de conseil. Ceci vaut évidemment pour des sujets liés directement à leur travail quotidien, comme des questions de procédure ou de compétence, voire de légalité d'une décision. Dans de nombreux cas – et ce sont surtout les communes à effectifs réduits qui en profitent – le rôle de conseiller du commissaire de district dépasse de loin le cadre ci-dessus et s'exerce dans divers domaines juridiques, même au-delà du droit administratif *stricto sensu*. Les communes apprécient les connaissances et la grande expérience de ces fonctionnaires tout autant que leur disponibilité. Le SYVICOL est reconnaissant aux commissaires de district et à leur personnel pour le soutien qu'ils ont apporté aux communes pendant toutes ces années.

Aussi, en cas d'abolition des districts, le SYVICOL propose-t-il depuis toujours<sup>2</sup> la mise en place par le ministère de l'Intérieur d'un service de conseil juridique au profit des communes. C'est donc avec satisfaction qu'il a pris connaissance de l'annonce faite à plusieurs reprises par Monsieur le Ministre de l'Intérieur, selon laquelle un tel service est effectivement prévu<sup>3</sup>.

Il va de soi que cette affirmation a retenu toute l'attention du SYVICOL, qui est impatient de connaître de plus amples détails, notamment au sujet de la présence des agents dans les communes, et qui serait heureux de pouvoir contribuer au développement du service en question et à la définition de ses missions.

### **4. La nécessité de renforcer la communication par voie électronique**

Par ailleurs, vu que l'abolition des districts vise principalement une facilitation et une accélération de la communication entre les communes et le Gouvernement, il serait conséquent d'aller plus loin dans ce domaine et de renforcer l'utilisation des moyens de communication électroniques.

Pour des raisons de sécurité, mais aussi vu leur caractère officiel, les échanges de documents en matière d'approbation ministérielle des délibérations des autorités communales ne sauraient guère se faire par simple courrier électronique. Aussi, le SYVICOL saluerait-il la mise en place d'une plateforme sécurisée sur internet qui servirait à cette fin. On pourrait imaginer que les communes optant pour cette voie puissent y télécharger les délibérations et pièces à l'appui soumises à approbation, à l'instar de la pratique actuelle pour la transmission des budgets, comptes et plans pluriannuels de financement via le portail « coficom-entcom ».

Contrairement à cet outil, la plate-forme préconisée devrait toutefois permettre une communication dans les deux sens ou, tout au moins, un retour d'informations vers les communes. En plus de la rapidité, un tel système aurait l'avantage évident de permettre aux communes de suivre l'évolution des dossiers jusqu'à l'approbation et d'en conserver l'historique après la clôture. Il pourrait sans

---

<sup>2</sup> Le SYVICOL fait sien l'avis de l'A.V.C.L. du 22 janvier 1966 cité plus haut

<sup>3</sup> Ex. « Lëtzebuerger Journal » du 24 juillet 2014 : „Innerhalb des Innenministeriums entsteht in Zukunft eine juristische und operative Beratungsstelle für die Gemeinden, welche ihre Arbeit weniger vom Schreibtisch im Ministerium als vielmehr vor Ort in den Gemeinden leisten wird.“

doute être développé encore davantage, par exemple par une extension à d'autres procédures impliquant l'Etat et les communes, et constituerait, aux yeux du SYVICOL, un outil précieux de simplification administrative.

Dans le même ordre d'idées le SYVICOL saluerait d'ailleurs également la mise en place, pour le secteur communal, d'un outil informatique centralisé d'archivage électronique. Un tel système, que les communes devraient bien-entendu pouvoir adapter à leurs besoins individuels, pourrait sans doute contribuer à faciliter la tâche quotidienne des agents communaux et aurait en plus l'avantage considérable de renforcer la sécurité des documents par le stockage de copies numériques sur un serveur distant.

## **5. Une réforme non favorable à l'autonomie communale**

En revanche, le SYVICOL regrette que le projet de loi commenté conçoive son objet de façon très restrictive. En résumé, il fonctionne en deux temps. D'abord – et c'est son tout premier article – il abolit les districts. Ensuite, il comble les vides ainsi créés en substituant au commissaire de district, dans tous les textes qui le mentionnent, une autre autorité, à savoir, dans la majorité des cas, le ministre de l'Intérieur. Il s'agit d'une réforme d'une certaine envergure, en ce sens qu'elle nécessite la modification de nombreuses lois. Le SYVICOL regrette dès lors qu'il ne soit pas prévu de profiter de cette procédure pour moderniser de fond en comble les relations entre les communes et l'Etat et pour renforcer l'autonomie communale.

Le texte de référence en la matière est la Charte européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, texte de valeur supra-législative depuis sa ratification par le Luxembourg le 18 mars 1987. La conformité de la législation luxembourgeoise à cette charte a été vérifiée par un groupe d'experts en 2004, notamment lors d'une visite officielle du 27 au 29 octobre, donnant lieu à la recommandation 172 (2005) adoptée le 2 juin 2005 par le Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

En ce qui concerne le « *contrôle exercé sur les avis des collectivités locales* »<sup>4</sup>, le Congrès soulève un certain nombre d'incompatibilités entre le système actuel et la Charte. Il se demande notamment si le système actuel respecte l'article 8, paragraphe 2 de la Charte, qui prévoit que le contrôle étatique doit se limiter à la question de la légalité des actes des collectivités locales. Il estime par ailleurs « *que le nombre des actes soumis à l'approbation est peu compatible avec l'article 8, paragraphe 3, qui prescrit une proportionnalité entre l'ampleur de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts à préserver* ». Finalement, il mentionne d'un œil critique le pouvoir de substitution des autorités de l'Etat à celles des communes et la possibilité d'annulation d'un acte d'une autorité communale en cas d'atteinte à l'intérêt général, concept qu'il juge trop imprécis pour éviter toute subjectivité.

Tout ceci amène le Congrès à recommander « *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* ».

Il faut se demander en plus si, au lieu de renforcer l'autonomie communale, le projet de loi n'aura pas l'effet contraire. En effet, même si l'article 112 de la loi communale place le commissaire de district « sous la surveillance du ministre de l'Intérieur », le fait qu'il est un fonctionnaire nommé par le Grand-Duc<sup>5</sup> et qu'il est donc soumis au statut général des fonctionnaires de l'Etat apporte aux

---

<sup>4</sup> Point 7 de la recommandation 172 (2005)

<sup>5</sup> Article 110 de la loi communale actuelle

communes certaines garanties, notamment d'indépendance et de neutralité<sup>6</sup>. En plus, le commissaire de district, comme tout autre fonctionnaire, est chargé d'un certain contrôle de la régularité et des effets prévisibles de l'exécution des ordres reçus de ses supérieurs<sup>7</sup>, ce qui contribue à la protection des communes contre l'arbitraire.

Le SYVICOL n'a pas le moindre doute que la formulation du projet de loi résulte d'une approche purement pragmatique, qui n'a d'autre objectif que de maintenir les règles actuelles de la tutelle administrative au-delà de l'abolition des districts et jusqu'à une réforme en profondeur du système. Il reste que, tant que cette réforme n'est pas intervenue, leur mise sous la tutelle directe du ministre de l'Intérieur privera les communes des garanties d'objectivité décrites ci-dessus.

Voilà une raison de plus de renforcer l'autonomie communale et d'encadrer le pouvoir de surveillance et d'ingérence conformément à la recommandation du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux mentionnée ci-dessus. Ce n'est qu'en revenant sur les relations hiérarchisées, voire paternalistes, actuelles qu'un partenariat digne de ce nom peut s'installer entre l'Etat et les communes.

Même si, comme annoncé par Monsieur le Ministre, le dossier de l'allègement de la tutelle sera traité dans une deuxième phase, dans le contexte de la réforme du ministère de l'Intérieur prévue par le programme gouvernemental<sup>8</sup>, le SYVICOL reste donc d'avis qu'il aurait été utile de profiter de la modification législative en cours pour au moins éliminer quelques-unes des entraves les plus flagrantes à l'autonomie communale, et notamment le pouvoir d'ingérence du ministre de l'Intérieur mentionné ci-dessous.

## **II : Commentaire des articles**

### **Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 13**

Corollaire de l'abolition des districts, la substitution des articles 109 et 110 aux articles 109 à 115 de la loi communale actuelle transfère la majeure partie des compétences en matière de tutelle administrative sur les communes au ministre de l'Intérieur. Les longues listes d'attributions des articles 114 et 115 sont remplacées par des dispositions formulées de façon plus générale, qui, bien que plus brèves, recouvrent l'essentiel des anciennes attributions. Comme cela a été souligné plus haut, l'envergure de la tutelle administrative n'a donc guère été réduite.

La répartition des dispositions selon le domaine d'action des communes sur les articles 109, qui concerne la surveillance administrative générale, et 110, relatif à la surveillance en matière de police administrative, semble toutefois justifiée.

La déception du SYVICOL relative au maintien du *statut quo* en matière d'autonomie communale a déjà été évoquée et ne sera pas répétée ici. Il importe toutefois d'insister sur le dernier alinéa de l'article 109 de la loi communale prévu par le projet, qui correspond lui-aussi à une attribution du commissaire de district contenue déjà dans la loi de 1843 et qui permet dorénavant au ministre de l'Intérieur de « provoquer, au besoin, auprès des administrations communales les règlements de police et toutes les autres mesures qu'il estime utiles ou nécessaires ».

---

<sup>6</sup> Article 14 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat

<sup>7</sup> Article 9, paragraphe 4 de la loi susmentionnée

<sup>8</sup> <https://www.gouvernement.lu/3322796/Programme-gouvernemental.pdf>, page 154

D'abord, cette disposition rompt avec la séparation qui existe par ailleurs entre les articles 109 et 110 parce qu'elle mélange des actes du pouvoir administratif général avec des règlements de police. Mais ce n'est qu'une question de rédaction.

Ce qui est plus alarmant, c'est qu'elle semble donner un pouvoir d'ingérence quasiment illimité dans l'action des autorités communales au ministre de l'Intérieur. En effet, l'emploi du verbe « provoquer » laisse une grande marge d'interprétation – qui n'est malheureusement pas précisée par le commentaire des articles – quant à la nature exacte du pouvoir en question et à sa mise en application. Aux yeux du SYVICOL, la disposition serait toutefois vidée de son sens si le pouvoir qu'elle donne au ministre n'était pas coercitif pour les communes ou, autrement-dit, s'il ne s'agissait pas d'un vrai pouvoir d'injonction.

S'y ajoute que le ministre pourra prendre les rênes à tout moment (« au besoin ») et enjoindre aux responsables communaux toute mesure qu'il estimera soit « nécessaire », soit simplement « utile » ! Peut-on imaginer un motif pour le ministre d'empiéter sur la compétence d'une administration communale qui ne puisse être qualifié d'utile ?

Le problème de la passation de la fonction de contrôle d'un fonctionnaire à un décideur politique du point de vue de l'autonomie communale a été exposé plus haut. C'est ici qu'il se présente de la façon la plus frappante.

Le SYVICOL se demande si l'article 108 de la loi communale, qui permet la désignation de commissaires spéciaux chargés de se substituer de façon ponctuelle aux autorités communales pour la prise de mesures que ces-dernières auraient négligées ne constitue pas un pouvoir d'intervention suffisant au profit du ministre de l'Intérieur en matière de l'administration générale des communes. Ce pouvoir – plus encadré par la loi et assorti d'un droit de recours contentieux – est en tout cas nettement plus respectueux de l'autonomie des communes.

Quant au pouvoir d'intervention en matière de police, le SYVICOL estime que l'article 110 prévu par le projet de loi, qui permet la désignation « d'un fonctionnaire qui prend immédiatement les mesures de police nécessaires (...) », est suffisant pour faire face à une éventuelle situation d'urgence en cas d'inertie des autorités communales.

D'avis que le ministre de l'Intérieur dispose ainsi de moyens d'intervention suffisants en matière d'administration générale comme en matière de police, le SYVICOL propose la suppression du dernier alinéa de l'article 109 proposé par le projet de loi.

### **Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 16**

Ici encore, le projet de loi transmet une compétence confiée au commissaire de district par la loi communale de 1843 au ministre de l'Intérieur, en l'occurrence celle de rendre exécutoires notamment les rôles des impositions communales.

Le SYVICOL se pose des questions sur le bien-fondé de cette démarche administrative. 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.

Il est dès lors proposé de supprimer l'article en question.

### **Article I<sup>er</sup>, paragraphe 17**

Le raisonnement ci-dessus s'applique également pour cette disposition.

Le SYVICOL propose donc pour la 2<sup>e</sup> phrase de l'article 151 de la loi communale la formulation suivante : « Ce relevé indique les montants dus par chaque débiteur. »

### **Article VI**

L'article VI entend revenir à la situation antérieure en ce qui concerne les commissions communales des loyers. En effet, la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil a apporté une innovation importante par rapport à la législation antérieure, en ce sens que seules les communes comptant au moins 6.000 habitants disposent encore de leur propre commission des loyers, tandis que celles n'atteignant pas ce seuil sont regroupées par cantons<sup>9</sup>.

Rappelons entre parenthèses que ces commissions ne sont saisies que sur les différends opposant un bailleur et un locataire en ce qui concerne une hausse ou une réduction du loyer<sup>10</sup> et qu'elles ne sont compétentes pour aucun litige ayant un objet différent pouvant naître entre ces parties. Dans les cas où elles sont compétentes, elles ont une mission de conciliation. En cas d'échec, elles déterminent le loyer et/ou les avances sur charges dues, décision contre laquelle les parties peuvent agir devant le juge de paix. Cet encadrement des pouvoirs des commissions contribue à expliquer leur faible sollicitation.

Le commentaire des articles du projet de la loi susmentionnée<sup>11</sup> explique cette modification comme suit :

*« Les commissions des loyers constituent un instrument utile de règlement à l'amiable des conflits et continueront, comme dans le passé, à éviter des recours judiciaires. »*

*Etant donné que la mission confiée par l'Etat aux commissions des loyers consiste à concilier deux parties, sinon à prendre une décision susceptible de recours, et, le cas échéant, à procéder à un arbitrage, il est nécessaire de garantir l'objectivité et le professionnalisme de ces commissions. A cet effet, il est proposé de faire une distinction entre les „grandes“ et les „petites“ communes. La limite est fixée à 6.000 habitants. (...)*

---

<sup>9</sup> Répartition fixée par le règlement grand-ducal du 19 février 2008 déterminant la zone de compétence territoriale et le siège des commissions des loyers instituées pour l'ensemble des communes de moins de 6.000 habitants, prévues par l'article 7 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil, et déterminant le montant des indemnités revenant aux membres et aux secrétaires des commissions des loyers

<sup>10</sup> Article 8 de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil

<sup>11</sup> Document parlementaire 5216, page 23

*A l'heure actuelle, toute commune du Grand-Duché est obligée d'avoir au moins une commission des loyers. Or, comme il existe bon nombre de petites communes où il n'y a que très rarement une affaire relevant de la compétence de la commission des loyers, il convient de ne plus maintenir cette obligation. En effet, la grande majorité de ces affaires ne concerne que les commissions des loyers de quelques grandes communes du pays.*

*Pour les communes de moins de 6.000 habitants, il est dès lors préférable de ne prévoir qu'un nombre restreint de commissions des loyers. (...) »*

Dans son avis du 26 janvier 2004, le SYVICOL s'est déjà prononcé en faveur d'un regroupement des commissions des loyers des « petites » communes, bien qu'en formulant certaines réserves d'ordre plus pratique. Il est indéniable que l'obligation de faire fonctionner de façon satisfaisante une commission des loyers conforme à la loi ne peut que difficilement être remplie par la majorité des communes. En effet, celles qui ne comptent pas un nombre élevé d'habitants et, surtout, une forte part de logement locatif dans leur structure urbaine, ne sont pas confrontées à suffisamment d'affaires pour accumuler l'expérience nécessaire<sup>12</sup>. Pire encore, la pratique avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 septembre 2006 a montré que les premières difficultés furent rencontrées déjà au niveau de la composition des commissions, faute tout simplement de candidats remplissant les conditions.

Au niveau du fonctionnement des commissions cantonales, le commissaire de district et son administration jouent un rôle clé et leur disparition est donc à ne pas négliger. Toutefois, le projet du Gouvernement de revenir à la situation d'antan en réintroduisant pour chaque commune l'obligation de disposer de sa propre commission paraît comme une solution de facilité. En effet, rien n'a changé aux problèmes soulevés ci-dessus, qui, en 2003, ont incité le Gouvernement à déposer un projet de loi prévoyant le regroupement des commissions des loyers des communes de moins de 6.000 habitants. Et même si, selon le commentaire de l'article VI, « *la création des commissions intercommunales n'a pas apporté d'amélioration notable* », il est certain qu'un simple retour en arrière n'en apportera pas non plus.

Le SYVICOL partage tout à fait l'idée que seul le regroupement territorial permet de pallier aux difficultés rencontrées par les commissions des loyers, que ce soit de trouver des membres ou en ce qui concerne l'expérience et le professionnalisme de ceux-ci. Si les commissions cantonales connaissent des problèmes similaires à ceux des commissions des « petites » communes sous l'ancien régime, ceci s'explique tout simplement par le fait que leur compétence s'étend toujours sur une population insuffisante. En toute logique, le seul remède envisageable consiste donc à pousser le regroupement communal au niveau des commissions des loyers encore plus loin ou, autrement-dit, de prévoir moins de commissions responsables chacune d'un plus grand territoire.

La solution préconisée par le SYVICOL consiste toutefois à repenser tout le système et à créer un organe de conciliation national qui reprendrait les compétences de toutes les commissions des loyers existant actuellement à travers le pays. Indépendamment de la forme juridique, de la composition et des règles de fonctionnement de cette institution, qui resteraient bien sûr à définir, la centralisation semble dans ce domaine être le moyen le plus adapté pour assurer un service de qualité.

---

<sup>12</sup> Suivant les informations du SYVICOL les commissions des loyers des plus grandes communes ne traiteraient qu'entre 5 et 12 dossiers par an en moyenne, alors que les réunions de celles des petites communes rurales avant leur regroupement étaient souvent espacées de plusieurs années



L'organe proposé pourrait se composer de personnes qualifiées (experts, professionnels du secteur, représentants des groupements d'intérêts en cause,...), ce qui éviterait au maximum le problème du manque d'expérience des personnes appelées à se prononcer sur les dossiers et favoriserait en même temps le traitement des affaires selon des règles uniformes. Le SYVICOL propose d'y inclure des délégués du secteur communal, afin de garantir la prise en compte du point de vue local dans les discussions. Dans un premier temps, ceux-ci contribueraient en plus à faciliter la transition entre l'ancien et le nouveau régime.

Il pourrait fonctionner sous l'égide du ministère du Logement et ainsi donner à celui-ci un droit de regard sur les problèmes qui se posent dans la matière pour éventuellement pouvoir y réagir de manière proactive, ce qui lui donnerait un rôle à jouer au niveau de la politique nationale du logement.

Pour le SYVICOL, ces avantages l'emportent largement sur la perte de proximité. En effet, de nombreux dossiers peuvent être traités sur base des documents présentés par les parties, sans qu'une visite des lieux ne soit nécessaire. Dans les autres cas, il faut admettre que les distances à parcourir à l'intérieur du grand-duché ne posent pas un obstacle significatif. D'ailleurs, l'équivalent français, les commissions départementales de conciliation<sup>13</sup>, sont compétentes, comme leur nom l'indique, pour un département entier. Elles ont en plus un domaine de compétence *ratione materiae* nettement plus étendu, qui comporte notamment des litiges relatifs à l'état des lieux, aux réparations et charges, au dépôt de garantie et à la décence de logement.

Finalement, la suggestion ci-dessus est la conclusion à laquelle on arrive inévitablement lorsqu'on applique aux commissions des loyers le raisonnement ayant mené au projet d'abolition des districts. Le principe de subsidiarité, qui exige que les autorités locales se voient attribuer les tâches qu'elles sont mieux à même de remplir que les instances centrales n'est nullement violé, mais s'applique ici, pour ainsi-dire, en sens inverse.

Le SYVICOL ne voit, dans sa proposition, aucune entrave à l'autonomie communale. En effet, les commissions des loyers sont certes liées aux administrations communales, mais elles ne sont pas des organes de conception ou de mise en œuvre d'une politique quelconque. Ceci s'explique par leur composition<sup>14</sup>, seul le président étant à choisir « pour autant que possible parmi les membres du conseil communal », mais surtout par leur champ de compétence très restreint (voir *supra*).

Il n'est donc pas question d'enlever aux autorités communales des attributions en matière de logement pour l'exercice desquelles le niveau local est le plus adapté. Dans cet ordre d'idées, si le Gouvernement entendait, dans le futur, créer de telles compétences, celles-ci devraient revenir en principe aux autorités communales et uniquement à des instances nationales lorsqu'il est avéré, comme en l'espèce, que celles-ci seraient mieux placées pour les exercer.

---

Luxembourg, le 8 décembre 2014

---

<sup>13</sup> Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986

<sup>14</sup> Réglée par l'article 7, paragraphe (3) de la loi du 21 septembre 2006 sur le bail à usage d'habitation et modifiant certaines dispositions du Code civil