

## **Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 6 janvier 2023 déterminant le contenu minimal des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins soumises à la transmission obligatoire ou à l'approbation ainsi que le type et le contenu minimal des documents à annexer**

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

#### **I. Remarques générales**

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Affaires intérieures de lui avoir soumis pour avis, en date du 22 mai 2024, le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 6 janvier 2023 déterminant le contenu minimal des délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins soumises à la transmission obligatoire ou à l'approbation ainsi que le type et le contenu minimal des documents à annexer.

Ce texte a pour objet d'apporter diverses modifications ponctuelles au règlement grand-ducal susmentionné afin d'en accroître la précision et de redresser quelques imperfections.

Le règlement en vigueur fut avisé par le SYVICOL en date du 17 octobre 2022, tout en proposant de nombreuses modifications et rectifications. Certaines de ses observations ont été prises en compte avant la publication du règlement, d'autres font l'objet du projet de règlement grand-ducal sous revue. Si le SYVICOL se réjouit de la prise en considération d'une grande partie de ses remarques, il se voit obligé d'en réitérer quelques-unes sous III ci-dessous.

D'une façon générale, le SYVICOL estime que le règlement grand-ducal du 6 janvier 2023 est un texte d'une grande utilité aussi bien pour les communes que pour les services du ministère des Affaires intérieures dans la mesure où il indique clairement et le contenu minimal des délibérations et les documents à y joindre, et contribue ainsi à la complétude des dossiers et à leur traitement dans les meilleurs délais.

Ceci est particulièrement important dans le contexte de la digitalisation progressive des échanges de dossiers entre les communes et le ministère des Affaires étrangères grâce à la plateforme eMINT. Dans ce contexte, le SYVICOL se réjouit du fait que la plupart des délibérations prévues dans les tableaux



jointes au projet de règlement grand-ducal sous revue sont d'ores et déjà prévues dans l'outil informatique.

Il profite du présent avis pour signaler que les décisions d'attribution des marchés publics doivent toujours être envoyés au ministère par la voie postale, alors qu'ils sont très volumineux, incluant les bordereaux de soumission qui, eux, sont de plus en plus souvent remis par la voie électronique. La seule raison pour les communes de les imprimer consiste alors dans l'obligation de les soumettre au ministère sur papier. D'un côté, les communes doivent donc numériser des documents existant sur papier – tels que les délibérations, en attendant l'introduction de la signature électronique – pour les transmettre au ministère<sup>1</sup> exerçant la surveillance sur elles, alors que, de l'autre côté, des documents qu'elles reçoivent sous forme électronique doivent être imprimés à cette fin. Cette manière de procéder anachronique n'est guère conciliable avec les objectifs du gouvernement en matière de simplification administrative. Le SYVICOL demande donc que la plateforme eMINT soit adaptée dans les meilleurs délais afin de permettre la transmission des dossiers concernant l'attribution de marchés publics.

Indépendamment de ceci, il est évident que, grâce à la révision en cours, le règlement grand-ducal du 6 janvier 2023 gagnera en maturité et en précision, ce qui ne peut être que salué. Le SYVICOL émet donc un avis favorable au sujet du projet de règlement grand-ducal sous revue, sous réserve cependant qu'il soit tenu compte de ses remarques ci-dessous.

## II. Éléments-clés

Le SYVICOL avise favorablement le projet de texte sous revue en réitérant plusieurs remarques formulées dans son avis relatif au règlement grand-ducal à modifier :

- Il constate que la délibération portant modification du rang des échevins prévue à l'article 105, paragraphe 2, point 1° et celle concernant les crédits budgétaires pour engagements nouveaux mentionnée à l'article 107bis, paragraphe 2, point 2° de la loi communale ne sont toujours pas prévues aux tableaux annexés au projet de règlement grand-ducal.
- En se fondant sur le principe « once only » prôné par le gouvernement, il demande que les communes soient dispensées de transmettre au ministère des Affaires intérieures des documents qu'il a lui-même émis ou dont il est en possession pour une autre raison.
- Une dernière remarque réitérée concerne la colonne « Contenu obligatoire délibération », que le SYVICOL souhaiterait voir harmonisée davantage.

Il formule en plus certaines observations portant sur les modifications proposées, qui se résument comme suit :

---

<sup>1</sup> La transmission électronique des actes prévus aux articles 105 et 107bis de la loi communale deviendra obligatoire le 1<sup>er</sup> février 2025 conformément à l'article 58 de la loi du 6 janvier 2023 portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de l'article 2045 du Code civil ; 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping ; 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 5° de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif ; 6° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes ; 7° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ; 8° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics ; 9° de la loi modifiée du 24 juin 2020 portant introduction de mesures temporaires relatives à la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et à la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.



- Dans le domaine des transactions immobilières, il plaide pour le maintien, au niveau du contenu obligatoire des délibérations, des termes « motivation (intérêt communal) » et s'oppose notamment à l'introduction de la notion de l'utilité publique.
- Il rend attentif à une incohérence dans la catégorie « règlements de police » en ce qui concerne l'avis préalable de la Direction de la santé, qui est précédé des termes « le cas échéant » dans une colonne mais non pas dans l'autre.
- Finalement, il salue la prolongation de la durée maximale des emprunts et des garanties d'emprunts, mais estime qu'une telle disposition est étrangère à l'objet du règlement grand-ducal à modifier.

### III. Remarques article par article

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

L'article 1<sup>er</sup> modifie l'article 1<sup>er</sup> du règlement grand-ducal en vigueur en y insérant une référence à l'article 29, alinéa 5, de la loi communale, qui soumet les règlements de police générale à approbation ministérielle. Cette modification a pour but de remédier à un oubli et ne donne lieu à aucune observation de la part du SYVICOL.

#### Article 2

Selon l'article 2, les annexes I et II sont remplacées dans leur intégralité. Les nouvelles annexes ne se distinguent cependant des anciennes que par une série de modifications ponctuelles.

Celles-ci portent en grande partie sur la colonne indiquant le contenu obligatoire des délibérations, qui a été précisé à plusieurs endroits. En outre, pour quelques délibérations, des pièces justificatives supplémentaires ont été prévues. Il s'agit de documents dont la transmission par la plateforme eMINT est actuellement facultative, faute de base réglementaire lui conférant un caractère obligatoire.

#### Rappel de remarques antérieures

Lors de l'analyse des nouvelles annexes, le SYVICOL a entre autres passé en revue les remarques figurant dans son avis du 17 octobre 2022 déjà mentionné et se voit obligé d'en réitérer les plus importantes.

D'abord, il avait soulevé la question de savoir pourquoi deux délibérations des autorités communales soumises, respectivement, à transmission obligatoire et à approbation ne sont pas mentionnées dans les annexes. Il s'agit de la délibération portant modification du rang des échevins visée à l'article 105, paragraphe 2, point 1° et de celle concernant les crédits budgétaires pour engagements nouveaux mentionnée à l'article 107bis, paragraphe 2, point 2° de la loi communale. En ce qui concerne la deuxième de ces délibérations, le SYVICOL se demande si ce cas de figure est couvert par la catégorie « Crédits budgétaires », sous-catégorie « Crédits nouveaux ou supplémentaires » et transmis via la même démarche dans eMINT. Si tel est le cas, il y aurait lieu d'y inclure une référence non seulement à l'article 107bis, paragraphe 2, point 3° mais aussi au point 2°.

Une autre remarque figurant dans l'avis précédent du SYVICOL tendait à ce que les communes soient dispensées de transmettre au ministère des Affaires intérieures des documents qu'il a émis lui-même ou qu'il détient pour une autre raison, tels que les certificats de réussite aux différents examens organisés par le ministère.



Il n'est pas nécessaire de rappeler que le principe « once only » a été déclaré par le Gouvernement actuel comme un des objectifs principaux en vue de la simplification administrative. Ceci résulte clairement de l'accord de coalition et a été souligné à plusieurs reprises par Monsieur le Premier ministre Luc Frieden dans son discours du 11 juin 2024 sur l'état de la nation au sein de la Chambre des Députés.

Le SYVICOL est conscient du fait que la mise en œuvre généralisée de ce principe est fort complexe et nécessite la création de bases de données et d'échanges automatisés d'informations entre administrations qui font actuellement défaut. Cependant, supprimer l'obligation pour les communes d'envoyer au ministère des Affaires intérieures des certificats que ce dernier a lui-même établis semblerait tout de même être un premier pas assez facile à franchir.

Une dernière remarque de 2022 portait sur l'hétérogénéité de la colonne « Contenu obligatoire délibération ». Si les indications qui y figurent ont certes été précisées à de nombreux endroits, il a néanmoins été omis de procéder à une harmonisation conséquente. Ainsi, par exemple, la date de la délibération est demandée en matière de personnel communal, mais il n'en est pas ainsi pour les transactions immobilières. Autre exemple : le fait que la décision a été prise à huis clos et par vote secret n'est à mentionner, selon les nouvelles annexes, que dans les délibérations portant nomination provisoire à un poste de fonctionnaire par recrutement interne, non pas pour les autres décisions qui doivent être prises sous les mêmes conditions de forme.

Afin que le règlement grand-ducal à modifier puisse parfaitement servir sa fonction de guide ou d'aide-mémoire pour les agents communaux, il serait utile de le revoir à la lumière de ce qui précède.

#### Remarques par rapport au projet sous analyse

A côté des commentaires ci-dessus, les nouvelles annexes donnent lieu aux observations suivantes :

Tout d'abord, dans le domaine « Transaction immobilière », catégorie « Acquisition d'immeubles », l'annexe I prévoit quatre types de délibérations dans lesquelles il faut, selon le texte en vigueur, que la commune prenne position par rapport au critère « motivation (intérêt communal) ». Ceci signifie, selon la compréhension du SYVICOL, que la commune doit indiquer dans la délibération une motivation de sa décision et qu'il doit découler de celle-ci que cette dernière est dans l'intérêt communal.

Le projet sous revue prévoit cependant de remplacer la mention « motivation (intérêt communal) » par trois autres notions, qui varient selon la délibération. En effet, pour une « acquisition ordinaire » et une « acquisition d'immeubles à construire », la commune devra préciser « l'utilité publique » de l'opération, alors que, en cas d'« acquisition via préemption », elle devra indiquer une « finalité » et, en matière de « prescription trentenaire », il lui incombera d'établir que sa décision est conforme à l'« intérêt communal », le terme « motivation » ayant cependant été supprimé.

Aux yeux du SYVICOL, les modifications en question, dont le but consiste sans doute à clarifier le texte, risquent, au contraire, de porter à confusion.

Il rappelle que, selon l'article 28, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, « le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal (...) ». Une définition de cette notion,



proposée par l'auteur Robert Wilkin<sup>2</sup> a été reprise par la jurisprudence<sup>3</sup> comme suit : « L'intérêt communal comporte outre le nécessaire, également l'utile et l'agréable de la collectivité publique concernée et constitue une notion de fait par essence évolutive. »

L'utilité publique, quant à elle, est définie comme la « qualité qu'une déclaration officielle de l'autorité publique reconnaît à une institution ou à une opération en considération de l'intérêt qui s'y attache pour le bien public et qui entraîne l'application d'un régime juridique plus ou moins exorbitant du droit commun »<sup>4</sup>.

Si, comme l'affirment les auteurs dans le commentaire des articles, l'utilité publique est souvent invoquée en matière de transactions immobilières, elle n'en constitue cependant pas une condition de légalité et elle ne doit par conséquent figurer en aucun cas parmi les indications obligatoires.

Quant au remplacement des termes « motivation (intérêt communal) » par celui de « finalité » en ce qui concerne les acquisitions via préemption, le SYVICOL se demande comment on motiverait une telle décision sans en indiquer la finalité. Enfin, pour ce qui est de la prescription trentenaire, comment établir le respect de l'intérêt communal sans fournir une motivation ?

Bref, le SYVICOL propose, pour toutes les décisions d'acquisition, de renoncer aux modifications prévues et de maintenir les termes « motivation (intérêt communal) ». Bien entendu, ceci vaut également pour les décisions portant aliénation, échange et partage de biens immobiliers.

Deuxièmement, dans la catégorie « Règlements de police », une nouvelle sous-catégorie « Règlements de police générale » est introduite, qui est le corollaire de la modification apportée par l'article 1<sup>er</sup> du projet sous revue. Le SYVICOL ne s'y oppose aucunement, mais tient simplement à faire remarquer que la colonne « Contenu obligatoire délibération » mentionne l'avis préalable de la Direction de la santé précédé des termes « le cas échéant », alors que la colonne « Pièce justificative 2 » ne prévoit pas cette restriction. Il en est de même en ce qui concerne la ligne suivante du tableau, sous-catégorie « Règlements de police ».

Finalement, en ce qui concerne l'annexe II, le SYVICOL constate qu'il est prévu de prolonger la durée maximale des emprunts et des garanties d'emprunts de 20 à 30 ans. Si cette prolongation est sans doute à saluer pour donner davantage de flexibilité aux communes, le SYVICOL doute qu'une disposition de ce genre soit conforme à l'objet du règlement grand-ducal.

---

Adopté par le comité du SYVICOL, le 8 juillet 2024

---

<sup>2</sup> « Précis du droit communal », R. Wilkin, 1959

<sup>3</sup> Tribunal administratif, 26 mai 2001, n°12335 du rôle

<sup>4</sup> « Vocabulaire juridique », Gérard Cornu, Association Henri Capitant