



## A V I S

sur

**le projet de loi portant modification:**

- 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988;
- 2° de l'article 2045 du Code civil;
- 3° de la loi du 11 juillet 1957 portant réglementation du camping;
- 4° de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux;
- 5° de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes;
- 6° de la loi électorale modifiée du 18 février 2003;
- 7° de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics

et sur

**le projet de règlement grand-ducal portant modification:**

- 1° du règlement grand-ducal modifié du 21 octobre 1987 concernant le temps de travail et les congés des fonctionnaires communaux;
- 2° du règlement grand-ducal modifié du 6 décembre 1989 concernant le congé politique des bourgmestres, échevins et conseillers communaux;
- 3° du règlement grand-ducal modifié du 25 septembre 1998 fixant les conditions de formation, d'admission aux emplois et de rémunération des chargés de cours des établissements d'enseignement musical du secteur communal;
- 4° du règlement grand-ducal du 8 novembre 2010 portant exécution de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale;
- 5° du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires communaux;
- 6° du règlement grand-ducal modifié du 28 juillet 2017 déterminant le régime et les indemnités des employés communaux;
- 7° du règlement grand-ducal modifié du 8 avril 2018 portant exécution de la loi du 8 avril 2018 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

Par dépêche du 13 janvier 2020, Madame le Ministre de l'Intérieur a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlement grand-ducal spécifiés à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, celui-ci s'inscrit dans le cadre de la refonte de la loi communale de 1988, annoncée dans l'accord de coalition en vue de la formation d'un nouveau gouvernement pour la période 2018-2023. Cette refonte sera réalisée en deux étapes, la première consistant dans la mise en place d'un *"nouveau régime de surveillance de l'État sur la gestion des communes"*. Tel est précisément le but du projet de loi sous avis.

Le texte de réforme vise à créer une nouvelle base légale pour les relations entre l'État et les communes en renforçant l'autonomie communale, mais en maintenant la tutelle administrative comme instrument d'approbation des actes communaux essentiels. Aux termes de l'exposé des motifs, *"il s'agit (...) d'alléger et de moderniser sans risquer de vider de tout son sens la surveillance de la gestion des communes exercée par l'État en donnant une dimension nouvelle audit contrôle en le rendant plus efficace tout en supprimant les lourdeurs administratives qui pèsent encore aujourd'hui dans les relations hiérarchiques entre l'État et les communes"*. Les principes de la refonte sont les suivants:

- l'attribution aux communes du pouvoir de prendre des décisions sans approbation par le ministre de tutelle, l'approbation devenant l'exception et n'étant à l'avenir nécessaire que pour les actes les plus importants. Certaines décisions prises par le conseil communal ou le collège des bourgmestre et échevins seront ainsi exécutoires de plein droit et sans transmission préalable au ministre,

alors que d'autres ne le seront qu'après leur transmission (obligatoire). Le ministre aura toutefois toujours la possibilité de contrôler les actes exécutoires de plein droit. En effet, l'autorité de surveillance disposera du pouvoir (facultatif, exercé a posteriori et limité dans le temps) de suspendre ou d'annuler des actes communaux contraires à la loi ou à l'intérêt général;

- la création de la base légale pour la mise en place d'une plateforme d'échange permettant la transmission électronique sécurisée des actes communaux soumis à la surveillance étatique;
- la favorisation du dialogue précontentieux entre l'autorité de surveillance et les communes en présence d'actes affectés d'irrégularités, le but étant de *"corriger de manière souple et rapide des irrégularités dans le cadre d'un climat de dialogue et de conseil plutôt que de sanction"*;
- la modernisation des procédures afin de favoriser l'échange entre l'État et les autorités communales, de sorte à pouvoir éviter ou écarter des problèmes éventuels (de légalité surtout) avant l'adoption d'actes communaux.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet d'adapter la réglementation actuellement en vigueur dans le secteur communal afin de tenir compte des mesures prévues par le projet de loi.

Selon l'exposé des motifs joint audit projet de loi, *"le fonctionnement des communes a connu des changements profonds"* depuis l'entrée en vigueur de la loi communale de 1988 et le contrôle par l'État, tel qu'il existe au Luxembourg, *"ne paraît plus adapté aux exigences actuelles"*, de sorte qu'*"une modernisation et une rationalisation des mécanismes de contrôle"* s'avèrent indispensables.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que se rallier à ces affirmations. En effet, le fonctionnement actuel de la tutelle administrative et les procédures afférentes sont lourds et largement dépassés aujourd'hui. Elle approuve par conséquent la volonté du gouvernement de réformer les dispositions y relatives et de redéfinir le rôle de l'État qui ne sera plus seulement *"un État-contrôleur, mais aussi un État-conseiller ainsi qu'un État-partenaire"*.

La Chambre apprécie particulièrement que la réforme s'inscrive dans le cadre de la simplification administrative. Ainsi, notamment la mise en place d'une plateforme d'échange électronique entre le ministère

de tutelle et les communes devrait entraîner *"une simplification et une accélération des procédures administratives permettant une meilleure organisation de l'administration communale"*.

Concernant ladite plateforme, la disposition introduite par l'article 29 du projet de loi se limite à indiquer que la transmission des actes communaux *"peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités à fixer par règlement grand-ducal"*.

La Chambre regrette que le dossier lui soumis ne soit pas accompagné du projet de ce règlement grand-ducal. En effet, l'élaboration des règlements d'exécution ensemble avec leur fondement légal a l'avantage de faciliter l'analyse du dossier, dans la mesure où ces textes fournissent des précisions sur les dispositions légales et qu'ils permettent d'éviter des situations de vide juridique pouvant résulter de l'absence de mesures d'exécution nécessaires voire de l'oubli ou de la négligence de les prendre.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve en outre l'approche adoptée par le gouvernement, selon laquelle il sera procédé dans une première étape à l'allègement de la tutelle administrative avant que ne soit abordée dans une deuxième étape la réforme générale et complète de la législation communale.

Selon les informations à la disposition de la Chambre, les textes sous avis ont été élaborés en concertation avec les représentations du personnel concerné (ce qui est d'ailleurs confirmé par les deux fiches d'évaluation d'impact jointes au dossier), façon de faire qu'elle ne peut qu'approuver. Elle s'attend à ce que la même démarche soit suivie concernant la seconde étape de la réforme de la loi communale.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie finalement la volonté affichée de *"développer davantage le dialogue précontentieux entre l'autorité de surveillance et les communes"*, dialogue qui, selon l'exposé des motifs, sera *"institutionnalisé et rendu obligatoire préalablement à l'exercice d'un recours contentieux contre une décision de l'autorité de surveillance"*. Elle s'étonne toutefois que le texte du projet de loi ne comporte aucune disposition instituant et rendant obligatoire cette phase précontentieuse. Étant donné qu'il s'agit d'un principe essentiel introduit par la réforme projetée, il faudra impérativement compléter le texte en conséquence.

L'article 54, deuxième phrase, du projet de loi dispose que "*les articles 30 à 40 ne s'appliquent qu'aux actes posés à partir du jour d'entrée en vigueur de la présente loi*". Selon le commentaire afférent, il s'agit de "*dispositions transitoires qui permettent aux communes de prendre leurs dispositions pour s'adapter au nouveau régime des actes juridiques et d'identifier les actes qui y sont soumis selon la date à laquelle ils ont été posés*".

Étant donné que le nouveau régime introduit par le projet n'est cependant pas seulement couvert par les articles 30 à 40, mais également par bon nombre d'autres dispositions, la Chambre propose de conférer à la phrase en question la teneur suivante, inspirée de l'article 20 du projet de règlement grand-ducal sous avis:

*"Elle s'applique aux actes posés à partir du même jour."*

Pour le reste, ni le projet de loi ni le projet de règlement grand-ducal sous avis n'appellent des commentaires supplémentaires de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics qui y marque par conséquent son accord, sous la réserve des quelques observations qui précèdent.

Ainsi délibéré en séance plénière le 2 mars 2020.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF