



Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 13 février 2001 concernant les syndicats de communes.

I. Exposé des motifs.

Depuis la première application suivant l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes, la procédure de renouvellement des comités de syndicats qui comprennent des délégués représentant plusieurs communes a été contestée par les élus communaux pour la lourdeur de la procédure et les efforts d'organisation démesurés des réunions jointes des conseils communaux. La mise en œuvre de la procédure s'est en effet avérée être trop compliquée.

La première phase de la procédure, à savoir la proposition de candidats par les conseils communaux concernés ne posait en principe pas de problèmes particuliers, si ce n'était la tardiveté ou l'absence de délibérations de certains conseils communaux. C'est pourquoi il n'y a pas de besoin de modification de la loi en ce qui concerne cette phase.

C'étaient surtout l'organisation et la tenue des réunions jointes des conseillers communaux pour procéder à l'élection des délégués communs qui donnaient lieu à des critiques en raison de la relative insécurité juridique dans laquelle elles se déroulaient à cause de textes lacunaires et d'une organisation pratique difficile.

L'organisation et la tenue des réunions jointes demandait aussi un certain effort logistique qui dépassait les moyens des anciens commissaires de district, organisateurs et présidents de ces réunions. En effet, les réunions jointes selon le syndicat et la circonscription électorale concernés regroupaient de 18 à 257 conseillers après le renouvellement intégral des conseils communaux de 2005. L'obligation des conseillers d'être présents personnellement aux réunions jointes était mal vue, des fois à tel point que le quorum pour délibérer n'avait pas pu être atteint avec en conséquence une reconvoque à une nouvelle réunion jointe dans l'espoir qu'elle serait utile.

Les syndicats concernés par cette procédure sont le Syndicat des eaux du Sud (SES), le Syndicat intercommunal pour la construction, l'entretien et l'exploitation d'un crématoire (SICEC), le Syndicat intercommunal pour la gestion des déchets en provenance des ménages des communes des cantons de Luxembourg, d'Esch et de Capellen (SIDOR), le Syndicat intercommunal de gestion informatique (SIGI) et le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (SYVICOL).

Devant les difficultés rencontrées dans le passé, le projet de loi supprime l'organisation des réunions jointes et leur substitue un vote par correspondance des délégués par les conseillers des communes qui sont représentées au comité d'un syndicat par un délégué commun.

Par ailleurs le projet de loi prévoit que les mandats des délégués au comité et des membres du bureau sortants sont prolongés jusqu'à leur remplacement pour mettre un terme aux insécurités juridiques qui ont accompagné la transition d'un comité à l'autre à la suite d'élections générales des conseils communaux. Le même régime est suivi en cas de renouvellement intégral d'un conseil communal ou de perte de mandat d'un conseiller communal pour quelque raison que ce soit.

Le projet de loi a pour objet final d'abandonner le droit de révocation d'un délégué au comité d'un syndicat et de lui substituer une faculté de remplacement en vertu de laquelle, le conseil communal pourra à tout moment remplacer un délégué syndical par un autre.

II. Texte du projet de loi

Art. 1er. L'article 7 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes prend la teneur suivante :

« Art. 7.

Le syndicat est administré par un comité. Ce comité est constitué d'après les règles suivantes:

Sauf dispositions statutaires contraires du syndicat, chaque commune est représentée au sein du comité par un délégué choisi parmi les membres élus de son conseil communal. Le délégué est élu au scrutin secret par le conseil communal concerné dans les formes établies par les articles 18, 19, 32, 33 et 34 de la loi communale du 13 décembre 1988.

Le délégué du conseil communal suit ordinairement le sort de l'assemblée communale quant à la durée de son mandat. En cas de renouvellement intégral du conseil communal ou de renouvellement général des conseils communaux ou de perte du mandat de conseiller communal, les délégués continuent leur mandat jusqu'à leur remplacement.

Le comité du syndicat est renouvelé à la suite des élections générales des conseils communaux dans les trois mois qui suivent l'installation des conseillers élus. En cas de renouvellement intégral du conseil communal d'une commune membre par suite de dissolution ou de démission de tous ses membres, le nouveau conseil procède, dans les trois mois de son installation, à la désignation du délégué au sein du comité du syndicat. Les délégués sortants sont rééligibles.

Le conseil communal peut à tout moment remplacer le délégué par l'élection d'un nouveau délégué dans les mêmes formes.

En cas de vacance par suite de décès, démission, cessation du mandat de conseiller communal ou toute autre cause, il est pourvu au remplacement du délégué dans le délai de trois mois.

Tout délégué élu en remplacement achève le terme de celui qu'il remplace.

Si un conseil, après une mise en demeure du ministre de l'Intérieur néglige ou refuse de nommer le ou les délégués, la représentation de la commune au sein du syndicat se fait suivant l'ordre établi aux articles 40, 42 et 64 de la loi communale du 13 décembre 1988. »

Art. 2. Au Chapitre 1^{er} de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de communes il est inséré un article 7.bis. qui prend la teneur suivante :

« 7.bis.

Au cas où les statuts prévoient qu'un délégué représente plusieurs communes, il est désigné par les membres des conseils communaux des communes représentées par un vote par correspondance sur base de bulletins de vote établis par le ministre de l'Intérieur sur proposition des conseils communaux.

Jusqu'au 31 janvier au plus tard de l'année suivant celle des élections générales des conseils communaux, ils proposent au ministre des candidats dans les formes établies par les articles 18, 19, 32, 33 et 34 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Les conseils communaux peuvent proposer un conseiller communal d'une autre commune, ils peuvent aussi renoncer à la proposition. Si un seul et même candidat est proposé pour un poste de délégué, celui-ci est déclaré élu par le ministre de l'Intérieur. Les propositions tardives ne sont pas prises en compte.

Le ministre de l'Intérieur inscrit sur des bulletins de vote les candidats qui lui sont proposés par les conseils communaux et les transmet aux communes dans un délai de quinze jours au plus tard à partir du 31 janvier précité. Le ministre de l'Intérieur transmet à chaque commune autant de bulletins de vote munis des nom et prénoms des candidats proposés et d'enveloppes électorales que le conseil communal compte de membres, estampillés et portant l'indication du ministère de l'Intérieur et du poste de délégué au comité du syndicat de communes auquel le vote doit pourvoir.

Le collège des bourgmestre et échevins, soit envoie sous pli recommandé avec accusé de réception, soit remet contre récépissé à chaque conseiller communal un bulletin de vote et une enveloppe électorale.

Les conseillers communaux remplissent les bulletins de vote et les placent dans les enveloppes électorales qu'ils transmettent aussitôt au collège des bourgmestre et échevins. Celles-ci sont recueillies par le collège des bourgmestre et échevins pour être transmises ensemble par envoi recommandé au ministre de l'Intérieur dans un délai de quinze jours à partir de la réception des bulletins de vote et des enveloppes électorales conformément à l'alinéa 3. Les enveloppes transmises de manière tardive ne sont pas prises en compte, la date de l'envoi recommandé faisant foi.

Le ministre de l'Intérieur installe un bureau de vote composé de fonctionnaires qu'il a sous ses ordres dont un assure la fonction de président. Le bureau de vote procède au dépouillement du scrutin dès réception des bulletins de vote des conseillers communaux des communes représentées par un délégué commun.

Chaque conseil communal peut désigner, parmi ses membres non candidats, un observateur qui assiste aux opérations de dépouillement.

Les candidats sont élus à la majorité simple. En cas de partage des voix, il est procédé par tirage au sort par le président du bureau de vote.

Le ministre de l'Intérieur communique aux communes et aux syndicats de communes les résultats du scrutin sous forme d'un relevé des délégués communs élus aussitôt que les opérations de dépouillement sont clôturées. Le relevé des délégués élus vaut titre d'admission au comité du syndicat.

Si le conseil communal d'une commune ou de plusieurs communes représentées par un délégué commun n'est pas installé jusqu'au 31 décembre de l'année des élections générales des conseils communaux, le ministre de l'Intérieur suspend l'établissement des bulletins de vote en attendant que tous les conseils communaux aient proposé un candidat dans le délai d'un mois à partir de la date d'installation du dernier conseil communal sans préjudice des dispositions de l'alinéa 2.

Si les conseils communaux ou les membres des conseils communaux, après une mise en demeure du Ministre de l'Intérieur, négligent de proposer des candidats ou négligent d'élire un délégué, la représentation de ces communes au sein du syndicat se fait par l'intermédiaire de celle de ces communes qui a la population la plus élevée et suivant l'ordre établi aux articles 40, 42 et 64 de la loi communale du 13 décembre 1988.

Le délégué qui représente plusieurs communes peut être remplacé sur proposition du conseil communal d'une commune au moins. Cette proposition est notifiée au ministre de l'Intérieur et aux autres communes représentées par le délégué. Dans le délai d'un mois à partir de la notification, les conseils communaux proposent des candidats pour le remplacement. La procédure est la même que pour la désignation d'un délégué.

Art.3 : L'article 13 alinéa^{1er} de la loi modifiée du 23 février 2001 prend la teneur suivante :

« Le comité élit, parmi ses membres, les membres de son bureau, dans les formes établies par les articles 18, 19, 32, 33 et 34 de la loi communale du 13 décembre 1988. Sauf dispositions contraires des statuts du syndicat de communes, le bureau se compose de trois membres au moins, dont le président du comité, qui est d'office président du bureau, un vice-président et un membre. Sauf décès, démission, révocation ou autre empêchement, le mandat des membres du bureau prend fin en même temps que celui du comité. En cas de renouvellement du comité, les membres du bureau sortant continuent leur mandat jusqu'à leur remplacement.»

III. Commentaire des articles

Art. 1^{er}: L'article 7 détermine les principes généraux applicables en ce qui concerne la représentation des communes au comité d'un syndicat. Ils ne sont pas modifiés sauf en ce qui concerne la durée du mandat des délégués qui est prorogée jusqu'à leur remplacement.

En effet en cas de remplacement de délégués soit en cas de renouvellement intégral d'un conseil communal après la dissolution du conseil communal ou la démission de tous ses membres, soit en cas de renouvellement général des conseils communaux suite à des élections communales ordinaires, soit en cas de perte du mandat de conseiller communal, la transition doit pouvoir se réaliser de manière ordonnée et de sorte à éviter des contestations quant à la régularité de l'exercice de la fonction de délégué syndical au-delà de la durée normale. Le législateur français a opté pour cette solution à l'article 5211-8 du Code général des collectivités territoriales. Pour des raisons éminemment pratiques cette solution est transposée au régime luxembourgeois, même si en France les délégués syndicaux ne doivent pas avoir la qualité de conseiller communal alors qu'il suffit qu'ils remplissent les conditions pour le devenir.

La circulaire n° 2520 du ministre de l'Intérieur du 03 octobre 2005 est le reflet des difficultés liées au remplacement des délégués sortants suite aux élections communales ordinaires. Le régime en vigueur actuellement a conduit à des situations ingérables dans une période de transition politique déjà compliquée :

« Les développements qui suivent ont pour but d'exposer les conséquences de l'entrée en fonctions des nouveaux conseils communaux sur la composition des organes des syndicats de communes.

Après la date limite fixée pour le renouvellement du comité, ne peuvent participer aux réunions du comité que les membres qui bénéficient de délégations leur conférées par les nouveaux conseils communaux.

Pendant la période comprise entre la date des élections (9 octobre 2005) et la date limite fixée pour le renouvellement du comité, celui-ci peut toutefois comprendre à la fois des membres qui bénéficient encore de délégations leur données par les anciens conseils communaux et des membres qui bénéficient déjà de délégations leur données par les nouveaux conseils communaux. La loi concernant les syndicats de communes ne s'y oppose pas.

Toujours selon l'article 7, alinéa 3, de la loi concernant les syndicats de communes, « le délégué communal suit ordinairement le sort de l'assemblée communale quant à son mandat ». Il faut entendre par là que le mandat du délégué se termine avec la cessation des activités du conseil communal qui l'avait délégué. Le même texte de loi dispose encore que « tout délégué d'une commune membre est de plein droit démissionnaire de son mandat s'il cesse de faire partie du conseil communal qu'il représente ». A partir du moment où le conseil communal qu'il représente, et dont il faisait partie, cesse ses activités, le délégué n'a donc plus les qualités nécessaires pour participer aux réunions du comité du syndicat, peu importe s'il y représente

une seule ou plusieurs communes. Sa participation aux délibérations du comité rendrait celles-ci illégales et annulables.

Il appartient alors aux nouveaux conseils communaux de désigner au plus vite leurs nouveaux représentants dans les syndicats dont la commune est membre.

Dans ce contexte, il faut souligner qu'il est de la plus grande importance de vérifier à chaque réunion du comité du syndicat les pouvoirs des délégués des communes et le quorum de présences nécessaire pour prendre des décisions. Ceci pour éviter qu'une personne qui ne dispose plus des pouvoirs nécessaires participe à la prise de décision. »

Le prolongement du mandat du délégué jusqu'à son remplacement permet d'éviter les insécurités juridiques susceptibles de planer sur la phase transitoire sous le régime actuellement en vigueur.

les dispositions concernant la représentation de plusieurs communes par un délégué commun feront l'objet d'une disposition à part, à savoir le nouvel article 7.bis. qui doit prévoir des dispositions nouvelles quant à la procédure de désignation et qui va intégrer sous une forme modifiée les alinéas 3, 5 et 9 de l'article 7 de la loi.

Finalement l'article 7 abandonne le droit de révocation des délégués du syndicat et lui substitue une faculté de remplacement à tout moment. En effet la révocation a une connotation disciplinaire et suppose normalement un comportement fautif ou négligent pour lequel la mesure est prise à l'encontre de son auteur. Conçue ainsi, la révocation ne s'accommode pas avec le caractère éminemment politique du mandat de délégué syndical détenu par un conseiller communal. Celui-ci doit en effet pouvoir être remplacé pour des raisons purement politiques.

Art. 2 : Cet article supprime l'organisation des réunions jointes et les remplace par un vote par correspondance par les conseillers des communes qui sont représentées au comité d'un syndicat par un délégué commun. Le vote a lieu sur base de bulletins de vote établis par le ministre de l'Intérieur et sur lesquels il porte les candidats proposés par les conseils communaux. Les conseils communaux ne sont pas tenus de proposer un candidat et peuvent proposer un conseiller communal d'une autre commune. Au cas où un seul candidat est proposé par les communes, il n'y a pas lieu à organisation d'un scrutin, mais le ministre déclare simplement élu le conseiller proposé. Le vote est pris à la majorité simple, celui qui a obtenu le plus de voix étant élu, ceci pour garantir un résultat dès le premier tour du scrutin. En cas de parité des voix, le sort décide. Il appartiendra au président du bureau de vote installé par le ministre d'effectuer le tirage au sort.

Etant donné que la loi concernant les syndicats de communes prévoit qu'il est pourvu aux postes de délégués des syndicats de communes dans les trois mois suivant l'installation des conseillers élus, les différentes étapes dans l'élection doivent avoir lieu à des échéances précises et serrées qui doivent néanmoins tenir compte du travail administratif à accomplir tant par les communes que par le ministre de l'Intérieur.

Les cas sont rarissimes en pratique, mais à la suite des élections générales des conseils communaux, un ou plusieurs des conseils communaux de communes représentées par un délégué commun peuvent ne pas être installés et des élections nouvelles peuvent devenir nécessaires. Dans ce cas de figure toutes les communes doivent néanmoins pouvoir participer au renouvellement du comité du syndicat. C'est pourquoi le ministre de l'Intérieur suspend la procédure pour permettre à la commune concernée de proposer un candidat. La procédure est poursuivie à partir du moment où le conseil communal en question est installé. Il dispose d'un délai d'un mois à partir de la date d'installation pour soumettre sa proposition au ministre.

Suite à la proposition des candidats par les conseils communaux, le ministre de l'Intérieur établit et transmet à chaque commune les bulletins de vote accompagnés d'enveloppes électorales. Les documents électoraux sont authentifiés. Les enveloppes électorales et les bulletins de vote sont transmis aux conseillers sous la surveillance du collège des bourgmestre et échevins selon l'une des formes usuelles à son choix. Les conseillers remettent les enveloppes électorales au collège des bourgmestre et échevins dès qu'ils auront voté. Il est fixé une date limite de transmission des documents électoraux au ministre au-delà de laquelle aucun bulletin ne peut plus être accepté afin que le dépouillement du scrutin ne tarde pas. Le ministre de l'Intérieur installe un bureau de vote composé d'autant de fonctionnaires du ministère de l'Intérieur qu'il faut pour procéder au dépouillement du scrutin dans les délais imposés. Le bureau de vote est dirigé par un président nommé par le ministre.

Afin de donner un certain droit de regard aux communes qui sont concernées par le scrutin, elles peuvent désigner des observateurs.

Il appartient au ministre de communiquer aux communes et aux syndicats de communes les résultats du scrutin. Ces résultats sous forme de relevé des délégués élus sert de titre pour l'accession au comité du syndicat.

Le projet de loi prévoit que les délégués au comité ne peuvent plus être révoqués, mais qu'ils peuvent être remplacés à tout moment. La procédure à suivre pour le remplacement de délégués communs est la même que pour leur désignation. Elle est déclenchée sur proposition du conseil communal d'une commune au moins qui se prononce majoritairement en faveur du remplacement. Cette délibération est notifiée au ministre de l'Intérieur et aux autres communes. Dans le mois qui suit l'initiative de remplacement, les conseils communaux proposent de nouveaux candidats à élire suivant la procédure prévue pour la désignation des délégués. Il va de soi que le délégué dont le remplacement est poursuivi reste éligible pour se succéder à lui-même pour autant qu'il remplisse les conditions pour être membre d'un comité d'un syndicat de communes.

Art.3. : Il est important également de clarifier la transition au niveau des membres du bureau qui doivent pouvoir rester en fonctions jusqu'au moment où le comité est composé exclusivement de membres bénéficiant tous de délégations des conseils communaux entrés en fonctions après les élections communales générales. A partir de ce moment le comité peut procéder au remplacement du président et des membres du bureau. La circulaire précitée a préconisé cette solution par analogie aux règles de fonctionnement de l'exécutif communal conformément à l'article 6 de la loi modifiée du 23 février 2001 concernant les syndicats de

communes alors que les règles quant à l'accession et à la perte d'un mandat figurent à la section 1^{ère} du Chapitre 3 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ayant trait à la formation de l'exécutif communal. La modification a donc pour effet de créer une base légale plus solide pour la continuation du mandat.