



Circulaire n° 4204(2)

Circulaire

aux administrations communales,
aux syndicats de communes,
aux offices sociaux et
autres établissements publics placés sous la surveillance des communes

Objet : Réforme de la surveillance de la gestion communale

Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre,
Madame la Présidente, Monsieur le Président,

J'ai le plaisir de vous annoncer par la présente circulaire que sous réserve du vote du projet de loi relative à la réforme de la surveillance sur la gestion communale, certaines dispositions de la loi communale et d'autres lois sont été modifiées. Les changements entrent en vigueur le 1^{er} février 2023.

I. La pérennisation du vote par procuration et les modifications ponctuelles de la loi communale

Fort de l'expérience vécue pendant la pandémie de Covid-19, il existe un large consensus pour pérenniser le vote par procuration au conseil communal et au collège des bourgmestre et échevins. La loi y répond en prévoyant un régime détaillé pour le vote par procuration. D'autres adaptations ponctuelles ont été effectuées pour combler certaines lacunes du texte et pour y apporter des adaptations ponctuelles mineures. A côté de la loi communale des adaptations ont aussi été réalisées dans d'autres loi pour autant qu'elles concernent les communes.

Je vous rappelle qu'actuellement et jusqu'au 31 janvier 2023 le vote par procuration est exercé sur base 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 la Covid-19 et que les nouvelles dispositions de la loi communale s'appliqueront à partir du 1^{er} février 2023. Les dispositions légales temporaires relatives à la visioconférence seront en vigueur jusqu'au 31 mars 2023. A partir du 1^{er} avril 2023 il ne saura plus y être recouru et les communes ne peuvent pas non plus prévoir la visioconférence dans le règlement d'ordre intérieur du conseil communal à défaut de base légale afférente.

1. Le vote par procuration

A. Au conseil communal

En ce qui concerne le droit de vote au conseil communal, la doctrine française considère que la délégation de vote ou vote par procuration est « *l'opération par laquelle le conseiller élu, titulaire du droit de vote, en transfère l'exercice à un autre conseiller élu* »¹.

En principe les membres du conseil communal doivent être personnellement présents aux séances du conseil communal pour participer aux discussions et exprimer leur vote sur les objets inscrits à l'ordre du jour. La loi communale impose d'ailleurs aux membres du conseil communal un devoir d'assiduité alors que trois absences consécutives, à défaut de motifs légitimes, peuvent amener le ministre de l'Intérieur à démissionner un conseiller sur proposition du conseil communal. Par ailleurs, dans l'hypothèse d'absences multiples, ceci risquerait d'être préjudiciable au bon fonctionnement du conseil communal si la condition du quorum ne pouvait pas être remplie. Il y a néanmoins des hypothèses où les raisons pour l'absence ou l'empêchement d'un conseiller sont légitimes, mais qui ne devraient pas les priver d'exercer leur droit de vote au sein d'une séance du conseil communal.

L'exercice de la délégation de vote est réglé par le nouvel article 19*bis* de la loi communale.

En ce qui concerne les modalités d'exercice du vote par procuration, chaque conseiller ne peut être délégataire que d'un seul pouvoir de vote qui vaut pour une seule séance. La délégation ne peut pas contenir d'instruction de vote de la part du délégant et doit être donnée dans les formes prévues par la loi. La délégation se fait par écrit, est horodatée et porte les noms et prénoms du conseiller délégant et du conseiller délégataire, la date de la séance et les points de l'ordre du jour pour lesquels elle est donnée. La délégation est horodatée pour établir l'ordre chronologique dans lesquelles elles sont données lorsqu'un conseiller en reçoit plusieurs. Dans ce cas seule la première est valable.

Une copie de la délégation est immédiatement transmise au bourgmestre ou à son remplaçant. Les délégations qui ne sont pas conformes aux nouvelles dispositions de la loi communale sont écartées par le conseil communal à la majorité des suffrages. Une copie de chaque délégation est annexée au procès-verbal. Les membres du conseil communal peuvent prendre inspection de la délégation.

La délégation peut être donnée aussi bien avant la séance qu'en cours de séance.

La délégation est révocable à tout moment par écrit et une copie en est transmise au bourgmestre ou à son remplaçant avant l'ouverture de la séance.

La délégation est révoquée de plein droit en cas de présence du conseiller délégant. En effet la délégation du droit de vote n'enlève pas au délégant le droit d'assister personnellement à la séance et dans ce cas le vote personnel empêche que la délégation soit exécutée.

Le conseiller communal délégant est considéré comme absent à la séance et n'est pas pris en compte pour le calcul du quorum. A relever que les conseillers empêchés de participer aux discussions et au vote en application de l'article 20 de la loi communale n'ont pas le droit de déléguer leur vote.

La délibération renseigne le nombre de délégations de même que l'identité du délégant et du délégataire.

¹ Bertrand Faure, Droit des collectivités territoriales, Dalloz 2009, n° 143 ss.

Il va sans dire que la délégation est inconcevable pour les scrutins secrets au conseil communal alors que dans ce cas le vote est nécessairement personnel.

Lorsqu'il est fait usage de la délégation, et sachant que le conseiller déléguant n'est pas compté parmi les conseillers présents, il y a lieu de veiller à la condition du quorum afin d'éviter que le conseil communal ne se trouve pas en nombre pour délibérer valablement. Il faut toujours que la majorité des conseillers soit présente afin que le conseil soit en mesure de délibérer.

A titre d'exemple, dans un conseil communal composé de neuf membres où tous sont en fonction et où aucun n'est empêché de participer à la délibération en application de l'article 20 de la loi communale, cinq membres doivent être présents pour que la condition du quorum soit remplie. Donc quatre membres au plus peuvent donner une procuration à un autre membre.

Le pouvoir de déléguer le vote vaut également pour les membres du comité d'un syndicat de communes, les membres de la commission administrative ou du conseil d'administration d'un établissement public placé sous la surveillance d'une commune.

B. Au collège des bourgmestre et échevins

Le vote par procuration au collège des bourgmestre et échevins fait l'objet de l'article 50*bis* de la loi communale et est réglé par analogie à celui au conseil communal, sauf que la copie d'une délégation est transmise au bourgmestre, que les délégations sont écartées par le collège des bourgmestre et échevins à la majorité des suffrages et que les membres du collège des bourgmestre et échevins peuvent prendre inspection des délégations.

Le vote par procuration est applicable aux membres du bureau d'un syndicat de communes.

2. Les modifications ponctuelles de la loi communale

A. La convocation du conseil communal

L'article 13 nouveau de la loi communale prévoit que la convocation du conseil communal devra, à l'avenir, être apposée par voie d'affiche de manière usuelle et être publiée sur le site Internet de la commune.

B. Les conflits d'intérêts – article 20 de la loi communale

L'article 20 de la loi communale est complété pour mettre un terme à des insécurités juridiques concernant le conjoint ou le partenaire au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats. Désormais, ils font partie des personnes qui peuvent avoir un intérêt de nature à empêcher un conseiller avec lequel ils se trouvent en relation, d'assister à la délibération du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins.

C. Le local particulier des réunions du conseil communal

La loi communale précise dorénavant que le recours à un local particulier est temporaire et que le local doit être accessible au public, offrir les garanties de sécurité nécessaires et permettre la publicité des séances. La délibération qui définit le local particulier n'est plus soumise à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

D. Les jetons de présence

L'article 27 de la loi communale est adapté afin qu'il soit clair que le conseil communal et les commissions administratives fixent chacun les jetons de présence qui reviennent à leurs membres. Les délibérations afférentes ne sont plus soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

E. Suppression de la condition de la nationalité luxembourgeoise

Toutes les références à la nationalité luxembourgeoises des conseillers, échevins, bourgmestres et administrateurs sont supprimées du texte de la loi communale alors que cette condition avait déjà disparu dans le cadre de modifications antérieures de la loi communale et de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 et que partant elles sont tombées en désuétude.

F. Référendum communal

La loi précise que les articles 89 et 90 de la loi électorale précitée du 18 février 2003 relatifs au vote obligatoire sont d'application.

G. Suspension et révocation des bourgmestres et échevins

La distinction entre les échevins des villes et des autres communes est supprimée.

H. Démission et licenciement des salariés

L'article 57, point 8, est adapté pour préciser que le collège des bourgmestre et échevins, compétent pour l'engagement des salariés est, pour des raisons de parallélisme des formes, également compétent pour la démission et le licenciement des salariés.

I. Le secrétaire adjoint

Vu que la charge de travail du personnel administratif a profondément changé et que les tâches sont devenues de plus en plus diversifiées, la faculté de nommer un secrétaire adjoint au secrétaire communal est étendue à l'ensemble des communes en supprimant le seuil de 5.000 habitants qu'une commune devait atteindre avant de nommer un secrétaire adjoint.

J. Les rôles des impositions communales et le relevé conforme aux rôles et titres

Les rôles des impositions communales et le relevé conforme aux rôles et titres ne sont plus rendus exécutoires par le ministre de l'Intérieur (articles 148*bis* et 151 de la loi communale).

K. Les contestations en matière d'impositions communales

L'article 153 de la loi communale avait pour objet de déterminer l'autorité compétente pour les contestations en matière d'impositions communales en se référant à l'article 8 de l'arrêté grand-ducal du 26 octobre 1944 sur les impôts, taxes, cotisations et droits qui avait pour complément l'arrêté ministériel du 10 avril 1946. En vertu des textes précités la réclamation contre un bulletin, au sens de l'article 149 de la loi communale, est à porter devant le collège des bourgmestre et échevins et le recours contre la décision du collège est à porter devant le Conseil d'Etat, Comité du contentieux, qui statue comme juge du fond.

Or l'article 8 de l'arrêté grand-ducal précité du 26 octobre 1944 a été abrogé par l'article 97, paragraphe 4, de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, dont l'article 8 a attribué la compétence des recours en matière fiscale au tribunal administratif qui connaît, entre autres, des contestations relatives aux impôts et taxes communaux, à l'exception des taxes rémunératoires.

Dès lors l'article 153 de la loi communale est abrogé alors qu'il n'a plus de raison d'être en présence du nouveau régime des recours en matière fiscale établi par la loi précitée du 7 novembre 1996.

L. Les conventions conclues sur base de l'article 173^{ter} de la loi communale

L'article 173^{ter} de la loi communale est complété pour que non seulement les communes et les syndicats de communes puissent conclure des conventions de collaboration entre eux, avec des personnes morales de droit public ou privé ainsi qu'avec des personnes physiques, mais aussi les établissements publics placés sous la surveillance des communes qui disposent des lors des mêmes facultés dans ce domaine. Ces conventions ne sont plus soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur, mais à la transmission obligatoire.

II. Les modifications du Code civil et du statut général du fonctionnaire communal

1. Le Code civil

Les articles 44^{bis} et 2015 ont été modifiés. L'arrêté du bourgmestre portant délégation à des agents de la commune de certaines fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil pour la réception d'actes, la transcription, la mention en marge et l'établissement de certains actes est transmis au seul procureur d'Etat auprès du Tribunal d'arrondissement et plus au ministre de l'Intérieur.

En ce qui concerne les transactions des communes et des établissements publics pour terminer une contestation née ou pour prévenir une contestation à naître, elles sont soumises à la seule transmission obligatoire au ministre de l'Intérieur. L'exigence d'une autorisation expresse du Grand-Duc, déjà implicitement abrogée par l'article 106 de la loi communale, est abrogée expressément pour la bonne forme.

2. La loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux

Un certain nombre d'approbations, d'avis et d'avis conformes sont supprimés. Les seules mesures de surveillance qui restent en vigueur sont celles résultant de la liste limitative du **règlement grand-ducal du JJ/MM/AAAA**, qui sera annexé à la présente circulaire dès sa publication au Journal Officiel.

Veillez agréer, Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre, Madame la Présidente, Monsieur le Président, l'expression de ma parfaite considération.

La Ministre de l'Intérieur

Taina Bofferding