

**N° 8429<sup>3</sup>**

**CHAMBRE DES DÉPUTÉS**

---

## **PROJET DE LOI**

**portant**

**1° modification:**

- a) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;**
- b) du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire ;**
- c) de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ;**
- d) de la loi du 1er août 1972 portant réglementation de l'inhumation et de l'incinération des dépouilles mortelles ;**
- e) de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit ;**
- f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;**
- g) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;**
- h) de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux, et**

**2° abrogation du décret du 14 décembre 1789 sur la constitution des municipalités**

\* \* \*

### **AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT**

(19.5.2026)

En vertu de l'arrêté du 29 juillet 2024, le Premier ministre a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires intérieures.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une version coordonnée, par extraits, des textes dont la modification est envisagée, d'une fiche financière, d'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck » ainsi que d'une fiche d'évaluation d'impact.

Les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 15 novembre 2024 et 11 mars 2025.

\*

### **CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

Le projet de loi sous examen entend conférer une base légale à la police administrative générale communale qui soit conforme au nouveau cadre constitutionnel résultant de la révision constitutionnelle du 17 janvier 2023.

Le Conseil d'État rappelle à cet égard que la révision constitutionnelle du 17 janvier 2023 a inscrit à l'article 124 de la Constitution la double exigence que « dans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale

particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises » et que « les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45 ».

Comme relevé dans son avis du 15 juillet 2022 au sujet du projet de loi n° 7993 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, le dispositif constitutionnel en vigueur implique que les autorités communales ne peuvent prendre des règlements communaux apportant des limitations aux libertés publiques qu'à la condition que le cadre de ces limitations soit déterminé dans la loi formelle<sup>1</sup>.

La Cour constitutionnelle a retenu à propos de la formule identique qui figurait alors à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (désormais article 45, paragraphe 2) ayant trait au pouvoir réglementaire d'attribution du Grand-Duc que cette exigence de la loi formelle signifie que « dans les matières réservées par la Constitution à la loi, la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »<sup>2</sup>.

Le Conseil d'État fait observer que la matière de la police administrative a ceci de particulier qu'elle doit, d'un côté, être encadrée de façon suffisamment précise pour satisfaire aux exigences constitutionnelles, mais, d'un autre côté, préserver la marge d'action nécessaire pour permettre aux autorités communales de garantir en tout temps le maintien ou le rétablissement de l'ordre public, en faisant face aux aléas de la vie en société, qui ne peuvent pas être intégralement anticipés.

De surcroît, il y a lieu de relever que certaines matières se prêtent davantage à une description détaillée des éléments essentiels, tandis que d'autres s'y prêtent moins, le niveau de précision requis dépendant, dans une large mesure, de la nature et du contenu du domaine concerné, ainsi que du nombre et du statut des destinataires de la norme<sup>3</sup>.

Il est encore vrai que si certaines mesures, tendant à assurer l'ordre public, impliquent des limitations à l'exercice d'une ou de plusieurs libertés publiques dans le but d'assurer l'ordre public, d'autres ne comportent en revanche aucune restriction de ces libertés, par exemple celles qui portent sur l'organisation des services communaux ou la gestion du patrimoine communal. Cette seconde catégorie de mesures n'entre pas dans le champ d'application de l'article 37 de la Constitution, les mesures concernées n'ayant pas trait à des matières réservées à la loi par la Constitution. Elles ne sont partant pas soumises aux exigences résultant de l'article 124, alinéa 2, de la Constitution.

Le Conseil d'État souligne cependant à chaque fois que, comme les mesures communales sont assorties de sanctions pénales ou administratives, la loi qui les institue doit respecter l'article 19 de la Constitution<sup>4</sup>.

Sur le terrain de la bonne technique législative, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que certaines dispositions modifiées par le projet de loi sous examen le sont également par le projet de loi n° 8218<sup>5</sup>. Il demande de manière générale aux auteurs de veiller à la cohérence entre les deux projets de loi qui suivent parallèlement le cours de la procédure législative.

1 « Le Conseil d'État estime, par conséquent, que les notions de „sécurité, [...] salubrité ou [...] tranquillité publiques” auxquelles il est fait référence sont trop vagues pour déclencher la prise de mesures restreignant des libertés publiques. Par ailleurs, l'alinéa 4 sous revue ne permet pas de cerner de manière suffisamment précise la nature des mesures envisagées et ne satisfait dès lors pas aux exigences de la Constitution révisée » (avis du Conseil d'État du 15 juillet 2022 sur le projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, doc. parl., n° 7993<sup>2</sup>).

2 Arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 mars 2023, n° 177.

3 En ce sens, voir Marc BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, 2e édition, Luxembourg, Larcier Luxembourg, 2026, pt. 26.

4 Cour constitutionnelle, arrêt n° 138/18 du 6 juin 2018 (Mém. A – n° 459 du 8 juin 2018).

5 Projet de loi portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

### La notion de la police administrative générale communale

La police administrative générale communale trouve toujours, à ce jour, son fondement dans le décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire<sup>6</sup> et celui du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités<sup>7</sup> que le projet de loi vise à remplacer et à abroger dans leur quasi-totalité.

L'expression « police administrative » recouvre, en substance, les actions de l'administration destinées à maintenir l'ordre public moyennant une limitation de l'exercice des libertés publiques. La police administrative se caractérise ainsi par la réunion d'un moyen – la restriction des libertés publiques – et d'une finalité – la protection ou le rétablissement de l'ordre public<sup>8</sup>. Il revient à la loi, et ultérieurement aux autorités investies du pouvoir de police agissant sous le contrôle du juge, d'opérer une conciliation entre garantie des libertés, d'une part, et protection de l'ordre public, d'autre part.

Sur le plan terminologique, il est usuel de distinguer la police administrative *générale* et la police administrative *spéciale*, et ce au regard de la nature de l'ordre public protégé. S'il s'agit de l'ordre public général, tel que défini actuellement par l'article L. du décret de l'Assemblée nationale du 14 décembre 1789 pour la constitution des municipalités, la police administrative est générale. S'il s'agit, au contraire, de protéger une finalité différente, comme l'esthétique ou l'environnement ou encore le bien-être animal, par exemple, alors la police administrative considérée est spéciale, car l'ordre public qu'elle protège est lui-même spécial<sup>9</sup>.

Comme le Conseil d'État l'avait déjà exposé dans son avis du 17 juillet 2017<sup>10</sup>, la police administrative se distingue de la police judiciaire par le fait qu'alors que la police administrative vise, hors du recours à un tribunal, à prévenir les atteintes à l'ordre public et à le rétablir, la police judiciaire, quant à elle, s'inscrit dans la logique répressive et concourt, en amont, à la justice pénale<sup>11</sup>.

Par conséquent, la police administrative communale n'est en principe pas destinée à avoir un caractère répressif. La répression des infractions ressortit de la compétence des tribunaux, sauf le cas des sanctions administratives, notamment des sanctions administratives communales établies par la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux et, en tout état de cause, échappe à la définition de la police administrative, qui n'a pour objet que « la prévention de troubles à l'ordre public et non la répression d'infractions commises dans le passé<sup>12</sup> ».

Le Conseil d'État sera amené à relever lors de l'examen des articles que le projet de loi sous examen comporte une série de dispositions à finalité répressive, qu'il y aura lieu d'omettre. Le Conseil d'État renvoie notamment à l'examen des points 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'alinéa 3 du futur article 101 de la loi communale que le projet de loi sous examen tend à modifier.

6 Décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, titre XI.

7 Décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités.

8 B. PLESSIX, *Droit administratif général*, Paris, 2024, 4e éd., LexisNexis, p. 887 ; P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, 2022, 3e éd., coll. de la faculté de droit – Université Libre de Bruxelles, entrée « Police administrative », p. 569 ; D. RENDERS, *Droit administratif général*, Bruxelles, Larcier, 2022, 4e éd., coll. Centre Montesquieu d'études de l'action publique, p. 36 ; M. PÂQUES, S. CHARLIER et JH. HUBERT, « Notion, fondements et caractéristiques de la police administrative générale », in D. RENDERS et C. DELFORGE (dir.), *La police administrative générale*, Bruxelles, Larcier, 2025, coll. Centre Montesquieu d'études de l'action publique, p. 5.

9 D. TRUCHET, « Le concours de police », in Ch. VAUTROT-SCHWARZ (dir.), *La police administrative*, Paris, PUF, Thémis, Essais, pp. 139-149 ; V. TCHEN, *Police administrative – Théorie générale*, Paris, LexisNexis, J-Cl. adm. Fasc. 200, spéc. § 89-100, maj. 1<sup>er</sup> avril 2025. Sur l'articulation entre les polices administratives générales et spéciales : ibid., §214-225. ; B. GORS, « De la conjugaison des polices administratives générale et spéciales », in D. RENDERS et C. DELFORGE (dir.), *La police administrative générale*, préc., pp. 457-513.

10 Avis du Conseil d'État du 14 juillet 2017 sur le projet de loi portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la police (doc. parl. n° 7045<sup>8</sup>).

11 Voir l'exposé exhaustif du Professeur Benoît PLESSIX, in *Droit administratif général*, préc., pp. 874-878.

12 Cour adm., 10 mars 2011, n° 27451C du rôle, p. 6.

### **Considérations sur le régime juridique de la police administrative générale au regard des exigences de l'article 37 de la Constitution**

L'encadrement législatif de la police administrative requis par la Constitution implique de déterminer dans la loi les principes régissant les devoirs et le droit d'action en matière de police administrative.

Ainsi, aux yeux du Conseil d'État, la mise en œuvre des pouvoirs de police ne peut se faire que dans le respect du principe de proportionnalité. Ainsi, les mesures de police doivent cumulativement (1) poursuivre un but légitime, (2) être de nature à atteindre le but poursuivi, (3) être nécessaires pour réaliser ce but, la mesure concrète ne pouvant pas aller au-delà de ce qui est requis pour préserver ou rétablir l'ordre public et (4) être strictement proportionnées, c'est-à-dire que les restrictions causées ne doivent pas être démesurées par rapport à la finalité de protection de l'ordre public.

C'est à ces conditions que la mise en œuvre des pouvoirs de police administrative, sous le contrôle du juge administratif, se trouvera conforme à la Constitution, et, en particulier, à ses articles 124 et 37.

### **Structuration du projet de loi sous examen**

À travers le projet de loi sous examen, et compte tenu des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis précité du 15 juillet 2022, les auteurs affirment avoir fait le choix d'opérer un changement de paradigme par rapport à la démarche préconisée dans le cadre du projet de loi n° 7993 précité « en créant les bases légales spéciales précises qui font défaut aujourd'hui dans les matières relevant de l'ordre public communal ».

À cet effet, les auteurs indiquent vouloir combiner « une habilitation générale dans la loi communale » à « une [en réalité plusieurs] habilitation[s] spéciale[s] et sectorielle[s] dans cette même loi, mais aussi dans plusieurs lois spéciales ».

Effectivement, les auteurs reprennent d'abord, à l'alinéa 2 du nouvel article 101 de la loi communale, les quatre composantes de l'ordre public figurant déjà dans le décret précité des 16 et 24 août 1790, en énonçant que « [l]a police communale a pour objet d'assurer l'ordre public local consistant dans la sûreté, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques ». À l'alinéa 3, ils complètent cette formulation concise par une énumération illustrant, d'une part, les mesures que l'autorité communale est susceptible de prendre pour prévenir ou faire cesser des atteintes portées aux quatre composantes de l'ordre public (« faire cesser », « réprimer ») et, d'autre part, les types d'atteinte que chacune des composantes est susceptible de connaître (« encombrement », « déversement », « tumulte », etc.).

Les nouveaux articles 102-1 à 102-12 de la loi communale détaillent ensuite une série de polices administratives communales « de la voie publique, des lieux accessibles au public, chemins communaux et ruraux », « de la publicité et de l'affichage sur la voie publique et les lieux accessibles au public », « de l'accès aux parcs publics et aux espaces publics de loisirs » et « de la prévention des risques d'incendies ». À la lecture de ces articles, le Conseil d'État constate que les mesures y prévues visent, dans leur toute grande majorité, à préserver ou à rétablir la sûreté, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques au niveau local. Même si les auteurs évoquent des « habilitation[s] spéciale[s] et sectorielle[s] », les articles 102-1 à 102-12 n'instituent donc pas des polices administratives communales spéciales, mais approfondissent certains aspects de la police administrative communale générale. Les seules mesures de police administrative spéciale que recèle le projet de loi sont la possibilité de définir « les produits qui peuvent être mis en vente » sur les marchés et celle de « définir les conditions pour l'obtention d'un emplacement au marché, brocante, kermesse ou foire » du nouvel article 102-1 – qui relèvent toutes les deux de la police économique – et la possibilité de réglementer la publicité et l'affichage, prévue par le nouvel article 102-8, que les auteurs rattachent à des objectifs de protection de l'environnement, de sécurité routière et d'urbanisme ainsi que la police spéciale de l'eau visée à l'article 28. Les objectifs de police spéciale que poursuivent ces articles se trouvent cependant fréquemment entremêlés d'objectifs de police générale.

### **Le concours des polices administratives**

Le Conseil d'État rappelle que la police administrative communale envisagée par le projet de loi sous examen n'est pas la seule police administrative existante. À côté d'elle se trouve la police administrative générale appartenant à l'État, de même qu'il existe des polices administratives spéciales,

appartenant à l'État – par exemple, la police des étrangers – , aux communes – par exemple, la police de l'urbanisme – ou à d'autres entités, comme des établissements publics – par exemple, les pouvoirs de police de la CSSF.

Du fait de cette multiplicité des polices administratives, générales et spéciales, nationales et communales, l'exercice de la police administrative générale communale est susceptible de concurrencer d'autres mesures de police.

À cet égard, il est rappelé que, dans le cadre de ses pouvoirs de police, la commune « ne saurait tenir en échec les pouvoirs que la loi réserve aux autorités hiérarchiquement supérieures, notamment étatiques. [...]. Le pouvoir communal ne peut plus, en présence d'une réglementation émanant d'une autorité compétente en la matière et hiérarchiquement supérieure, régler que des cas d'espèce, provoqués par des situations locales et exceptionnelles, que le pouvoir central ne pouvait ni prévoir, ni régler »<sup>13</sup>. En vertu de l'article 124, alinéa 3, de la Constitution, « les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45 ». Par ailleurs, à un niveau égal dans la hiérarchie des normes, une mesure de police administrative spéciale prime toujours une mesure de police administrative générale. Dans ce cas, la méthode de résolution des conflits de normes doit être fondée sur le principe selon lequel la norme spéciale déroge à la norme générale (« *specialia generalibus derogant* »).

Indépendamment de ce qui précède, le Conseil d'État donne à considérer que la capacité de l'État à assurer l'ordre public sur l'ensemble du territoire est aujourd'hui considérablement plus développée qu'à l'époque de la constitution des communes. Il se pose la question de savoir si le maintien de certains pouvoirs de police communale se justifie encore, notamment dans le domaine de la lutte contre les épidémies. Le Conseil d'État y reviendra à l'endroit de l'article 8.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

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

L'article sous examen insère dans la loi communale un nouvel article 4*bis*, qui reprend en substance l'article XLIX du décret du 14 décembre 1789 relatif à la Constitution des municipalités que l'article 31 de la loi en projet entend abroger.

Les communes continueront donc de remplir deux espèces d'attributions : les unes, propres au pouvoir municipal ; les autres, propres à l'administration générale de l'État, et déléguées aux municipalités.

Par rapport au décret précité du 14 décembre 1789, le Conseil d'État note un changement terminologique, le terme « fonctions » du décret étant désormais remplacé par celui d'« attributions ». À défaut d'explications au commentaire de l'article, le Conseil d'État présume qu'il s'agit simplement de rapprocher la terminologie légale de celle employée à l'article 121 de la Constitution.

### *Article 2*

Sans observation.

### *Article 3*

L'article sous examen entend modifier l'article 67 de la loi communale afin de clarifier que la mission exécutive conférée au bourgmestre ne se cantonne pas aux règlements communaux, mais s'étend aux « règlements d'administration générale ».

D'emblée, le Conseil d'État voudrait rappeler qu'il a préconisé dans son avis du 6 juin 2012 sur la proposition de révision constitutionnelle n° 6030 d'abandonner la formule opposant le « règlement d'administration générale » au « [règlement d'administration] communale » de l'ancien article 112 de

<sup>13</sup> Cour adm., 10 mars 2011, n° 27451C, p. 5. Voir également Trib. adm., 29 septembre 2010, n° 26122 en ce que « les autorités communales ne peuvent réglementer des objets considérés comme d'intérêt général par le législateur. Ainsi, dès lors qu'une matière ou un objet est réglementé par le législateur national, il échappe de suite à la compétence des autorités communales qui ne peuvent plus intervenir du fait du législateur national ».

la Constitution, au motif qu'elle n'est plus adaptée à la réalité du droit<sup>14</sup>. Cette proposition du Conseil d'État a été suivie et l'article 113 de la Constitution révisée se réfère désormais globalement aux « règlement[s] ». Il n'est pas indiqué de réintroduire par le biais de la loi en projet une terminologie désuète.

À cela s'ajoute que les auteurs n'ont pas veillé à assurer la cohérence terminologique entre l'article 67, tel qu'il est proposé de le modifier, et l'article 57 de la loi communale, alors que ces deux dispositions présentent entre elles un lien étroit.

Le Conseil d'État rappelle que l'article 57 charge le collège « de l'exécution des lois, des règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels, pour autant qu'ils ne concernent pas la police » et « de l'exécution des résolutions du conseil communal » tandis que le bourgmestre se voit confier par l'article 67 la mission d'« exécution des lois et règlements de police ».

Le texte en projet tel que formulé pourrait, comme le relève à juste titre le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises, susciter un doute sur l'organe de la commune qui aura, à l'avenir, la charge d'exécuter les règlements d'administration générale. Le libellé nouveau de l'article 67 de la loi communale est le suivant : « Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements d'administration générale et communaux de police sous la surveillance du ministre de l'Intérieur ». Cette formulation aurait éventuellement pu être lue comme couvrant l'ensemble des règlements de police, qu'ils soient nationaux ou communaux, mais le commentaire des articles indique que l'intention des auteurs est différente. Il y est en effet expliqué que « l'article 3 modifie l'article 67 de la loi communale afin d'y préciser que le bourgmestre est non seulement chargé de l'exécution des règlements de police, mais aussi de celle des règlements d'administration générale, les règlements du gouvernement », ce qui signifie que le bourgmestre est compétent pour l'exécution de tous les actes réglementaires nationaux, qu'ils touchent à la police ou non. L'institution d'une double compétence pour l'exécution des règlements autres que de police qui en résulte est source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

Afin de lever l'opposition formelle et de remédier également à la redondance qui vient d'être relevée, le Conseil d'État propose de consacrer l'article 67 aux pouvoirs de police que le bourgmestre tire des lois et règlements grand-ducaux – ce qui en ferait le pendant de l'article 57, point 1° – et de traiter les pouvoirs de police communale du bourgmestre exclusivement dans le futur chapitre 10, consacré à « La police communale ».

À titre surabondant, le Conseil d'État relève encore que les auteurs proposent de réitérer au nouvel article 102-14, à insérer dans la loi communale par l'article 22 de la loi en projet, que le bourgmestre « est chargé de l'exécution des règlements de police du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins dans les conditions prévues aux articles 67 et 68 ».

L'article 67 de la loi communale serait alors à modifier comme suit :

« **Art. 67.** Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois ~~et règlements~~, des règlements et arrêtés grand-ducaux et ministériels concernant la police sous la surveillance du ministre de l'Intérieur. Il peut, sous sa responsabilité, déléguer ses attributions, en tout ou en partie, à un des échevins. »

#### Article 4

L'article 4 n'appelle pas d'observation quant au fond.

Le Conseil d'État fait toutefois observer que, dans la logique de l'article sous examen, il serait indiqué de substituer également au renvoi à l'article 58 qui figure à l'article 110 de la loi communale – non modifié par la loi en projet – un renvoi à l'article 102-13.

<sup>14</sup> « Au regard tant de la possibilité que prévoit entre-temps la Constitution de conférer une compétence réglementaire aux établissements publics de l'État et à certains organes professionnels, que des modifications que le Conseil d'État propose d'apporter aux articles déterminant les différentes compétences réglementaires, l'on peut se demander si la notion de „règlement d'administration générale ou communale“ concorde encore avec l'évolution qu'a connue le pouvoir réglementaire, et la terminologie couramment utilisée de nos jours » (Avis du Conseil d'État du 6 juin 2012 sur la proposition de révision de la Constitution (doc. parl. n° 6030<sup>6</sup>, p. 137)).

De même, si le projet de loi n° 8218<sup>15</sup> est adopté avant le projet de loi sous examen, il faudra veiller à modifier le renvoi à l'article 58, lequel figurera à l'article 82 de la loi communale dans sa teneur proposée par le projet de loi précité.

#### *Article 5*

Sans observation.

#### *Articles 6 et 7*

Les intitulés proposés aux deux articles sous examen ne donnent pas lieu à observation, mais le Conseil d'État propose d'établir les subdivisions du texte de loi dans la disposition même qui établit le fond du droit en fusionnant les articles 6 à 8. Cette suggestion vaut également pour les articles 9, 13, 15, 17, 19 et 21.

#### *Article 8*

##### *Article 101 nouveau*

L'article 8 envisage la création d'un nouvel article 101 dans la loi communale dont le contenu est, selon la compréhension du Conseil d'État, une reprise et une adaptation de l'article 3 du Titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

L'alinéa 1<sup>er</sup>, qui confie au corps communal la mission d'assurer la police communale sur le territoire de la commune, n'appelle pas d'observation.

L'alinéa 2 dispose que l'objet de la police communale est d'assurer l'ordre public local consistant dans la sûreté, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques.

Cette formule est, à l'évidence, inspirée du décret précité des 16-24 août 1790, qui confère à la police administrative générale communale la charge de protéger et de rétablir :

1° « Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage » ;

2° « la tranquillité publique » ;

3° « le bon ordre » ; et

4° « la salubrité »<sup>16</sup>.

L'alinéa 3 vise quant à lui à apporter une réponse aux observations formulées par le Conseil d'État dans son avis du 15 juillet 2022 précité quant à la nécessité d'encadrer le pouvoir réglementaire du conseil communal d'une manière qui soit conforme aux exigences constitutionnelles. Il est largement inspiré de l'article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales français.

Concernant l'article 101, alinéa 3, point 1°, le Conseil d'État constate qu'il comporte une redondance en ce que la référence aux composantes de l'ordre public que sont la sûreté et la commodité figure à la fois au début de la phrase et à sa fin. Dans la mesure où la partie du dispositif commençant par « ainsi que » ne fait que reprendre des idées figurant déjà dans les premières lignes du dispositif, elle pourrait être simplement omise, sauf éventuellement à ajouter au début du point 1° l'objectif de préserver « la propreté de la voie publique », qui sinon n'y figurerait plus.

Le Conseil d'État considère que l'article 101 comporte les précisions suffisantes pour l'adoption de mesures réglementaires communales qui tendent à assurer l'ordre public sans pour autant comporter une atteinte à l'exercice d'une ou de plusieurs libertés publiques et qui n'ont partant pas trait à des matières réservées à la loi. Il renvoie pour le surplus à l'examen de l'article 12 en projet.

Au point 2°, le Conseil d'État considère que la notion de « trouble de voisinage » n'est pas à confondre avec celle du droit privé. Contrairement à la notion de « trouble de voisinage » employée à la disposition sous examen, la notion de trouble de voisinage au sens du droit privé ne repose pas sur l'existence de troubles à l'ordre public, mais sur des troubles excédant la mesure des inconvénients ordinaires du voisinage.

<sup>15</sup> Projet de loi portant modification : 1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 2° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

<sup>16</sup> Plus synthétiquement, l'article L. du décret de l'Assemblée nationale du 14 décembre 1789 pour la constitution des municipalités résume la finalité de la police administrative comme le fait « de faire jouir les Habitans des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, & de la tranquillité dans les rues, Lieux & Edifices publics ».

Concernant encore les points 1° et 2°, le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales et rappelle que la police administrative n'a pas pour but de « réprimer », mais de prévenir les troubles à l'ordre public et de le rétablir, la répression relevant de la police judiciaire. Les dispositions afférentes sont dès lors à reformuler. Au point 1°, l'omission d'une partie du dispositif suggérée par le Conseil d'État supprime déjà la formule critiquée. S'agissant du point 2°, le Conseil d'État propose la reformulation suivante, qui tient compte du double objectif de la police communale :

« Le soin de ~~réprimer~~ prévenir et de faire cesser les atteintes [...] »

Concernant les points 1° à 3°, le Conseil d'État relève que la notion de « lieux accessibles au public » ne fait pas l'objet d'une définition.

Selon le commentaire des articles, la notion de « lieux accessibles au public » serait à comprendre comme visant « tout lieu public [auquel] on peut accéder facilement, indépendamment du régime de propriété applicable et des conditions d'accès (gratuit ou non) ». Le Conseil d'État fait observer que dans d'autres législations – notamment la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux, la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ou le Code pénal – la notion de « lieu accessible au public » désigne un lieu qui « peut inclure des lieux relevant de la propriété privée », en sus des lieux publics, à condition qu'il s'agisse de « lieux ouverts à tous, sans autorisation spéciale de quiconque, que l'accès en soit permanent et inconditionnel ou subordonné à certaines conditions »<sup>17</sup>. Le Conseil d'État suggère de s'en tenir à cette définition. Si l'intention des auteurs était de déterminer autrement le champ d'application du pouvoir de police communal, il conviendrait d'employer une expression différente et, le cas échéant, de la définir pour éviter toute difficulté d'interprétation.

Concernant le point 4° de l'alinéa 3, le Conseil d'État reconnaît que les autorités communales ont un rôle important à jouer lorsque des événements naturels ou des urgences médicales se produisent sur leur territoire.

S'agissant des calamités naturelles, le Conseil d'État estime que ces missions sont d'ores et déjà encadrées à suffisance par la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (articles 6, 11 et 13) et par la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours (articles 5 et 72). Il n'est ainsi pas nécessaire d'ajouter une nouvelle base légale.

Concernant la police visant la protection de la santé publique en cas d'épidémies, le Conseil d'État constate l'absence de mécanismes d'articulation avec d'autres polices, notamment nationales et spéciales, comme la police visant la protection de la santé publique en cas d'épidémies, ainsi que les polices spéciales conférées aux services vétérinaires de l'État, ou à d'autres services spécialisés. Le Conseil d'État se demande aussi si le territoire de la commune est la zone géographique la plus appropriée pour faire face à des maladies épidémiques ou contagieuses. Le Conseil d'État comprend que cette disposition est, en substance, reprise de l'article III du Titre XI du décret des 16-24 août 1790. Toutefois, ce qui se concevait au XVIII<sup>e</sup> siècle, à une époque où la circulation des personnes et des informations était moins aisée et rapide qu'aujourd'hui et où les moyens de communication entre les communes et l'État et, par conséquent, les moyens et la rapidité d'intervention de l'État étaient moins développés qu'aujourd'hui, n'est plus d'actualité.

Aux yeux du Conseil d'État, le point 4° devrait être reformulé en mettant l'accent sur le rôle de prévention des communes, rôle que les auteurs mettent d'ailleurs en avant dans le commentaire de l'article. Il suffirait à cette fin d'omettre les mots « , et de faire cesser ». Si le législateur devait néanmoins juger nécessaire de donner une base légale supplémentaire à l'intervention des autorités communales dans la gestion des crises, il y aurait lieu d'adapter l'article 13 de la loi du 23 juillet 2016 portant création d'un Haut-Commissariat à la Protection nationale pour préserver le rôle de coordination du Haut-Commissariat à la Protection nationale.

#### *Article 9*

L'article sous examen donne lieu à la même observation qu'aux articles 6 et 7, observation qui ne touche cependant pas au fond.

<sup>17</sup> Avis du 14 juillet 2017 relatif au projet de loi sur la Police grand-ducale (doc. parl. n° 7045).

## *Article 10*

### *Article 102*

L'objet du nouvel article 102 est, d'après le commentaire, « d'ancrer législativement le principe que toute disposition de police communale fait l'objet d'un règlement de police, conformément à la pratique vécue ».

Pour le Conseil d'État, il conviendrait de reformuler cette disposition en indiquant que les mesures de police sont adoptées par le conseil communal en vue d'atteindre les objectifs visés à l'article 101 et d'omettre le renvoi à l'article 29 de la loi communale. La disposition générale afférente pourrait être rédigée comme suit :

« Art. 102. Sans préjudice des articles 102-1 à 102-18, le conseil communal prend par règlement de police les mesures de police destinées à atteindre les objectifs visés à l'article 101. »

### *Article 11*

Le Conseil d'État constate que le libellé de l'intitulé de la nouvelle sous-section qu'il est proposé d'introduire dans la loi communale ne rend pas correctement compte de la teneur de cette section. En effet, alors que l'intitulé se réfère seulement à la « police de la voie publique, des lieux accessibles au public, chemins communaux et ruraux », le Conseil d'État constate que la section comporte des dispositions substantielles qui dépassent ce champ d'application, comme les articles 102-4, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, 102-6 et 102-7, qui autorisent l'édiction de règles sans qu'aucun lien ne soit fait avec la proximité de la voirie ou d'un lieu accessible au public. Il demande que l'intitulé soit adapté ou les dispositions prémentionnées adaptées pour que la règle qu'elles énoncent soit mise en relation avec la proximité de la voirie ou d'un lieu accessible au public.

### *Article 12*

L'article 12 propose d'introduire dans la loi communale sept nouveaux articles consacrés, principalement, à la police de la voie publique, des lieux accessibles au public, chemins communaux et ruraux.

En examinant ces dispositions dans leur globalité, le Conseil d'État constate que les auteurs ont inséré dans pratiquement chacune d'entre elles une référence à un ou plusieurs des objectifs assignés à la police administrative communale par le nouvel article 101. Cette répétition alourdit inutilement le dispositif.

### *Article 102-1*

Concernant l'article 102-1 nouveau de la loi communale, les dispositions sous examen mêlent des mécanismes de gestion du domaine public, en particulier, le droit de la commune de limiter l'occupation privative de son domaine public, avec des mesures de police. Les modalités d'occupation du domaine public ne relèvent pas de la police et ne doivent pas être soumises au même régime restrictif que les mesures de police administrative, car, dès lors qu'il n'existe pas de droit à l'occupation privative du domaine public, une mesure de gestion du domaine public ne porte pas atteinte à un droit protégé par la Constitution. Par conséquent, la possibilité pour le conseil communal de définir les horaires et lieux d'installation des marchés, brocantes, kermesses ou foires pourrait être omise des dispositions relatives à la police administrative, de même que la possibilité de déterminer les modalités d'admission des forains ou encore la définition des conditions d'obtention des places. Il serait préférable de limiter la loi en projet aux finalités énoncées à l'article 101, à savoir la préservation et le rétablissement de la sûreté, de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques.

Le Conseil d'État constate que l'alinéa 2 prévoit ensuite que le conseil communal peut également définir les conditions pour l'obtention d'un emplacement au marché, brocante, kermesse ou foire, étant entendu que l'alinéa 3 fixe la temporalité dont fait l'objet l'emplacement en cause. Le Conseil d'État s'interroge sur la valeur ajoutée de ces dispositions, dès lors que l'alinéa 1<sup>er</sup> de la même disposition prévoit déjà que le conseil communal peut fixer les horaires et lieux d'installation des marchés, brocantes, kermesses ou foires ainsi que déterminer les conditions et modalités d'admission des forains. Partant, le Conseil d'État estime que les alinéas 2 et 3 devraient être omis.

S'agissant des activités qui se déroulent dans les « lieux accessibles au public », le Conseil d'État renvoie à ses considérations sous l'article 8.

### *Articles 102-2 et 102-3*

Sans observation.

#### Articles 102-4

Concernant les alinéas 1<sup>er</sup> à 3, le Conseil d'État recommande de les fusionner en un seul alinéa pour des raisons de clarté et de lisibilité, alors qu'ils touchent tous trois à des problématiques similaires et appellent des mesures de nature équivalente.

Concernant l'alinéa 4, le Conseil d'État s'interroge sur la pertinence de faire figurer la détermination des modalités d'installation des clôtures dans la loi communale et, *in fine*, dans les règlements de police, alors que de telles prescriptions trouveraient naturellement leur place dans le règlement sur les bâtisses prévu à l'article 39 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, qui instaure elle-même une police administrative spéciale. Du reste, une telle disposition pourrait sans heurt être insérée à l'article 27 du projet de loi sous examen, qui envisage d'ores et déjà une modification de l'article 39 de la loi précitée du 19 juillet 2004, relativement à la réglementation des éléments en surplomb de la voie publique.

#### Article 102-5

Le Conseil d'État note que l'article 102-5, alinéa 1<sup>er</sup>, permet au conseil communal d'obliger, par voie réglementaire, les propriétaires, usufruitiers, occupants ou exploitants d'un immeuble à nettoyer ou à débayer les rues, trottoirs ou autres passages de la voie publique au bord de leur immeuble. Par nature, il appartient aux résidents d'effectuer de telles tâches, eu égard à leur nature anodine et répétitive. Ce n'est qu'en cas d'inoccupation que l'obligation devrait incomber aux propriétaires.

Le Conseil d'État relève également que la disposition sous examen se réfère aux « immeubles » sans préciser s'il convient d'y distinguer la propriété immobilière de la propriété bâtie. Cette absence de clarification est susceptible de générer des incertitudes quant à l'étendue des obligations imposées. Partant, le Conseil d'État suggère aux auteurs de préciser le texte sur ce point. Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge sur la pertinence de viser les rues et autres passages de la voie publique, étant donné que l'obligation prévue par la disposition sous revue devrait en principe se limiter aux trottoirs.

#### Article 102-6

Concernant l'article 102-6, avant tout autre développement, le Conseil d'État note que le texte du projet de loi n'est pas repris dans son intégralité dans la version consolidée. À la lecture du commentaire des articles, le Conseil d'État comprend que la version correcte est celle du projet de loi.

Sur le fond, le Conseil d'État ne comprend pas pourquoi les dispositions sur la compétence communale en matière de réglementation du bruit ont été scindées en deux. En vertu de l'article 12 du projet de loi, la compétence de réglementer le « tapage nocturne » aux « heures du soir et du matin » doit en effet résulter du futur article 102-6 de la loi communale, tandis que la réglementation des « bruits provenant de l'intérieur d'immeubles et qui nuisent à la tranquillité du voisinage », quelle que soit l'heure de la journée, résulterait, en vertu de l'article 26 du projet de loi, d'une nouvelle disposition à insérer dans la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit. Une telle dispersion des dispositions, dans deux législations distinctes, et sans articulation cohérente, est malencontreuse. Il convient, au contraire, de regrouper dans une seule et même disposition les normes portées par les deux dispositions précitées. Le Conseil d'État préconise d'insérer cette disposition dans la loi communale afin de former un ensemble systématique et cohérent de compétences communales en matière de police administrative générale.

Le Conseil d'État peine par ailleurs à comprendre l'utilité de la distinction entre la réglementation du « tapage nocturne » et celle des « bruits provenant de l'intérieur d'immeubles », qui s'applique à toute heure de la journée. Il considère que les autorités communales doivent pouvoir réglementer la production et l'émission de bruit à toute heure du jour ou de la nuit, pour autant que le bruit soit audible depuis la voie publique ou à l'extérieur de l'enceinte dans laquelle il est produit, y compris s'il est audible à l'intérieur des immeubles ou jardins privés du voisinage. Ainsi, la compétence communale s'exerce pour éviter que le bruit produit ou émis ne trouble la tranquillité d'autrui. Le Conseil d'État préconise de remettre le dispositif sur le métier.

Le Conseil d'État relève encore que le pouvoir de police communale est subsidiaire dans cette matière, puisqu'en vertu de l'article 10 de la loi précitée du 21 juin 1976, il ne peut être exercé que sous réserve des dispositions de cette loi.

Enfin, le Conseil d'État note que l'article 26 du projet de loi n° 8418 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale envisage d'abroger l'article 561 du Code pénal, dont le point 1°

réprime actuellement les bruits et tapages nocturnes. Il en résulte que les bruits et tapages nocturnes ne seront plus pénalement réprimés. Seule une sanction administrative est prévue au futur article 3, point 5°, de la loi précitée du 27 juillet 2022, tel que remplacé par le point 3° de l'article 30 du projet de loi sous examen. Le Conseil d'État renvoie à ses observations à cet endroit.

#### *Article 102-7*

Concernant l'article 102-7, le Conseil d'État constate que les auteurs ont uniquement entendu régler les modalités d'installation de pigeonniers. À ce sujet, le Conseil d'État se demande pourquoi seuls les pigeons sont visés par la disposition sous examen, alors que les conditions d'entretien d'autres animaux ne sont pas visées.

#### *Article 13*

L'article sous examen donne lieu à la même observation qu'aux articles 6 et 7, observation qui ne touche cependant pas au fond.

#### *Article 14*

##### *Article 102-8*

Les auteurs expliquent dans le commentaire des articles que le nouvel article 102-8 vise à « compléter les dispositions » de l'article 39 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et des articles 42 et 43 de la loi modifiée du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel.

Les finalités assignées au nouvel article 102-8 sont la « protection de l'environnement et du paysage, du cadre de vie et des structures urbaines, de sécurité routière et celle des usagers de la voie publique ». Le Conseil d'État ne perçoit pas ce que la « protection [...] du cadre de vie » recouvre, à défaut aussi d'explication dans le commentaire de l'article. Il doit par conséquent s'opposer formellement au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de l'article 102-8 nouveau en raison de l'insécurité juridique découlant de l'imprécision des mots « protection du cadre de vie ».

Les finalités assignées à la police de la publicité, quant à elles, sont distinctes des composantes de l'ordre public général et en font une police administrative spéciale communale.

Le Conseil d'État note que les finalités assignées à l'article 102-8 rejoignent, en substance, celles que la loi assigne à la police de l'urbanisme à l'article 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Par conséquent, le Conseil d'État suggère, sous réserve de l'opposition formelle formulée, d'intégrer le dispositif, réécrit par souci de clarté et de concision, dans la loi précitée du 19 juillet 2004.

Le Conseil d'État note que le pouvoir de réglementation du conseil communal, tel qu'il résulte tant de l'actuel article 39 de la loi précitée du 19 juillet 2004, que de l'article 102-8 sous examen, s'étend :

- aux enseignes et publicités sur ou aux abords du domaine public (alinéa 2 de l'article 39 de la loi du 19 juillet 2004) ;
- aux enseignes et publicités sur les sites et les abords des bâtiments (alinéa 3 de l'article 39 de la loi du 19 juillet 2004) ;
- aux parcs et aires de jeux publics (article 102-8 de la loi communale) ;
- aux arbres et plantations, quelle que soit leur localisation (article 102-8 de la loi communale) ;
- aux zones extérieures aux zones urbanisées (article 102-8 de la loi communale) ;
- aux zones urbanisées (article 102-8 de la loi communale) ;
- aux secteurs et éléments protégés d'intérêt communal, arrêtés par un plan d'aménagement général (article 102-8 de la loi communale).

Autrement dit, tout le territoire d'une commune est visé. Par conséquent, plutôt que d'éclater les compétences en diverses dispositions, il serait préférable de regrouper la compétence en matière de police de la publicité dans une seule disposition générale.

Par ailleurs, l'article 37 de la loi précitée du 19 juillet 2004 prévoit déjà un régime d'autorisation préalable à l'installation d'un dispositif de publicité, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de le préciser à nouveau.

*Article 15*

L'article sous examen soulève la même observation que les articles 6 et 7, observation qui ne touche cependant pas au fond.

*Article 16**Article 102-9*

Sans observation.

*Article 17*

L'article sous examen donne lieu à la même observation que les articles 6 et 7, observation qui ne touche cependant pas au fond.

*Article 18**Articles 102-10 à 102-12*

Le nouvel article 102-10 n'appelle pas d'observation.

S'agissant de l'article 102-11, relatif aux feux d'artifice, le Conseil d'État donne à considérer que la compétence communale en matière de police administrative rejoindrait ici celle prévue à l'article 4, paragraphe 2, de la loi modifiée du 27 mai 2016 concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques et attribuée au ministre ayant l'Économie dans ses attributions, qui est habilitée « à interdire ou à restreindre la possession, l'utilisation et/ou la vente, à des particuliers, d'artifices de divertissement des catégories F2 et F3, d'articles pyrotechniques destinés au théâtre et d'autres articles pyrotechniques » et ce, « pour des motifs d'ordre public, de sûreté, de santé et de sécurité, ou de protection de l'environnement ». Les mesures communales, d'une part, ne pourront intervenir que si les circonstances locales le justifient et, d'autre part, uniquement dans le sens d'un renforcement des mesures prises par le ministre sur le fondement de la loi précitée du 27 mai 2016.

*Article 19*

L'article sous examen donne lieu à la même observation que les articles 6 et 7, observation qui ne touche cependant pas au fond.

*Article 20**Article 102-13*

L'article 20 en projet reprend dans un nouvel article 102-13 à insérer dans la loi communale les dispositions de l'actuel article 58 de la loi communale, en procédant à une série d'adaptations rédactionnelles.

Il s'agit de donner au collège des bourgmestre et échevins le pouvoir d'adopter des règlements de police temporaires « en cas d'émeutes, d'attroupements, d'atteintes ou de menaces graves à l'ordre public ou d'autres événements imprévus entraînant des conséquences du même ordre, et lorsque le moindre retard peut occasionner des dangers ou des dommages pour le public ».

À l'alinéa 1<sup>er</sup>, le Conseil d'État approuve l'omission de la précision que l'« attroupement » doit être « hostile ». En effet, le dictionnaire définit l'attroupement comme un « rassemblement de personnes sur la voie publique ou dans un lieu public et qui est susceptible de troubler l'ordre public »<sup>18</sup> et le Code pénal vise également le seul « attroupement » (articles 137, 237, 290 et 313).

Toujours à l'alinéa 1<sup>er</sup> du nouvel article 102-13, la notion de « public », utilisée pour désigner les victimes potentielles des situations visées, est inappropriée. Le Conseil d'État propose d'écrire : « [...] peut occasionner des dangers ou des dommages aux personnes ou aux biens ».

Encore à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le pouvoir réglementaire du collège des bourgmestre et échevins est encadré en ce que le nouveau texte prévoit qu'il peut uniquement prendre des règlements « pour [...] mettre fin » aux émeutes, attroupements, atteintes ou menaces graves à l'ordre public. Au regard de l'objet assigné à la police communale, le Conseil d'État préconise de prévoir que le collège des bourgmestre et échevins pourra également prendre, dans l'urgence, des mesures préventives.

<sup>18</sup> Dictionnaire Larousse, (s. d.). Attroupement, consulté en ligne sur [larousse.fr](http://larousse.fr).

L'alinéa 4 prévoit qu'en cas d'inaction du collège des bourgmestre et échevins, un règlement d'urgence peut être adopté par un fonctionnaire désigné par le ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions conformément à l'article 110 de la loi communale. Aux yeux du Conseil d'État, il s'agit là d'une forme de « surveillance de la gestion communale », analyse qui se trouve corroborée par le fait que l'article 110 précité figure au titre III, chapitre V de la loi communale précitée, intitulé « De la surveillance du fonctionnement des communes ».

Le Conseil d'État rappelle que l'article 127 de la Constitution encadre strictement l'intervention de l'autorité de surveillance dans la gestion des affaires locales, en ce qu'il ne permet au législateur que de soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et de prévoir leur annulation ou leur suspension en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général. Dans la mesure où la disposition sous revue prévoit un mécanisme de surveillance qui s'apparente à une tutelle de substitution, elle institue une mesure de surveillance de la gestion communale qui n'est pas prévue par l'article 127 prémentionné.

Par conséquent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'alinéa 4 du nouvel article 102-13, que le projet de loi entend insérer dans la loi communale précitée du 13 décembre 1988.

Aux yeux du Conseil d'État, il pourrait être obvié à la carence du collège des bourgmestre et échevins en mettant en place un système de remplacement en cascade au sein de la commune, comprenant successivement le bourgmestre, un des échevins et finalement un membre du conseil communal, en respectant l'ordre de préséance fixé par l'article 11 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

La prérogative du ministre de l'Intérieur de suspendre l'exécution des règlements visés à l'alinéa 1<sup>er</sup> qui figure à l'alinéa 6 du nouvel article 102-13 de la loi ne fait l'objet d'aucun encadrement. Dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une précision suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Il y a partant lieu, sous peine d'opposition formelle dans cette matière réservée à la loi, soit de prévoir explicitement qu'il s'agit d'un pouvoir dérogatoire du ministre ainsi que de l'encadrer par des critères précis tout en omettant l'emploi du verbe « pouvoir », soit de supprimer la disposition sous examen.

Le Conseil d'État se doit encore de signaler que l'article 127 de la Constitution permet au législateur de prévoir la suspension de certains actes des organes communaux uniquement « en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général ». Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, que l'alinéa 6 du nouvel article 102-13 soit complété afin de préciser que la suspension du règlement d'urgence adopté par le collège des bourgmestre et échevins ne peut intervenir qu'en cas d'illégalité ou de contrariété à l'intérêt général.

#### *Articles 21 et 22*

Tout en renvoyant à son observation sous les articles 6 et 7, le Conseil d'État préconise de fusionner les articles 21 et 22 du projet de loi alors qu'il n'est pas nécessaire de consacrer un article distinct à l'insertion d'un intitulé dans la loi communale.

L'article 22 insère dans la loi communale une série d'articles nouveaux consacrés aux pouvoirs de police administrative communale générale du bourgmestre.

#### *Article 102-14*

Le nouvel article 102-14 confère au bourgmestre la compétence d'exécution des règlements de police du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins. Le Conseil d'État rappelle à cet égard qu'à l'issue de son examen de l'article 3 du projet de loi, il a préconisé de maintenir à l'article 67 de la loi communale la compétence d'exécution des lois et règlements grand-ducaux et ministériels de police du bourgmestre et d'aborder sa compétence d'exécution des règlements de police communaux dans le nouveau chapitre 10 de la loi communale.

#### *Article 102-15*

En visant « le propriétaire ou ayant droit », la disposition en projet ne règle, aux yeux du Conseil d'État, pas avec la précision requise la question du débiteur de l'obligation de remettre en état ou de démolir les édifices menaçant ruine. Le Conseil d'État estime que seul le propriétaire ou, le cas échéant,

le nu-propriétaire, peut se voir imposer de telles obligations ou en être tenu à la dette. En effet, les réparations sur les éléments relatifs à la stabilité du bâtiment constituent des grosses réparations qui sont toujours à la charge du propriétaire ou du nu-propriétaire. La démolition, quant à elle, est un acte de disposition qui relève également de la seule compétence du propriétaire ou du nu-propriétaire. Le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle sur le fondement de l'insécurité juridique, que la disposition soit clarifiée sur ce point.

#### *Article 102-16*

S'agissant du nouvel article 102-16, le Conseil d'État constate que les personnes destinataires de l'ordre d'exécution de « toute mesure d'assistance, de sauvegarde et de secours exigée par les circonstances » ne sont pas définies, pas plus que ne le sont les conséquences à tirer sur le plan juridique d'une inexécution des ordres ainsi donnés. De façon générale, le mécanisme proposé rejoint, de l'avis du Conseil d'État, celui de la réquisition, tel qu'établi par la loi modifiée du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe, dont l'article 2 confère au bourgmestre, à titre provisoire, en cas d'urgence et dans l'hypothèse d'une catastrophe, les pouvoirs de requérir confiés par principe aux membres du Gouvernement. Aux termes de l'article 4 de la loi précitée du 8 décembre 1981, le bourgmestre peut ainsi requérir « les personnes, les biens et les services ». Même si l'on considère que le terme de « catastrophe » mentionné à l'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 8 décembre 1981 ne couvre pas toutes les hypothèses actuellement visées au point 4<sup>o</sup> de l'alinéa 3 de l'article 101, tel que prévu par l'article 8 du projet de loi, le Conseil d'État rappelle que le nouvel article 102-13 couvre, quant à lui, les « autres événements imprévus entraînant des conséquences du même ordre » que les « atteintes ou [les] menaces graves à l'ordre public ». Par conséquent, le Conseil d'État est d'avis que la disposition sous examen est redondante avec le dispositif de la réquisition et peut être omis.

#### *Article 102-17*

Concernant le nouvel article 102-17, le Conseil d'État comprend que l'objectif des auteurs du projet de loi est de reprendre les dispositions, en substance, de l'actuel article 71 de la loi communale. Il résulte du texte du projet de loi sous examen que la finalité de la « police des spectacles » est d'assurer le maintien de l'ordre public<sup>19</sup>. La compétence en matière de police des spectacles est dévolue au bourgmestre seul et non au conseil communal. Le Conseil d'État n'a pas d'objection à formuler à l'encontre de cette répartition des compétences, alors que l'exercice de la police des spectacles se fait au cas par cas, en fonction des circonstances et, potentiellement, dans l'urgence. En revanche, puisque l'adoption d'une mesure d'interdiction est susceptible d'avoir des conséquences graves, le Conseil d'État s'oppose formellement, sur le fondement de la sécurité juridique, à la disposition sous examen au motif qu'elle ne définit pas le terme « spectacle ».

#### *Article 102-18*

Concernant le nouvel article 102-18, le Conseil d'État constate que l'article 7 de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux constitue déjà un ensemble normatif cohérent, précis et détaillé et que l'article sous revue n'a aucune portée normative supplémentaire. Par conséquent, le Conseil d'État propose l'omission de la disposition sous examen.

#### *Article 23*

Le Conseil d'État insiste pour que l'abrogation des articles I<sup>er</sup> à VII du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire s'accompagne d'une modification de l'article 71 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal

<sup>19</sup> Dans ce sens également : Trib. adm., 29 septembre 2010, n° 26122 : « L'article 71 de la loi communale du 13 décembre 1988 dispose que : „La police des spectacles appartient au bourgmestre ; il peut dans des circonstances extraordinaires, interdire toute représentation, pour assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité publics.” Il résulte dudit article que le législateur a voulu reconnaître des pouvoirs de police spéciale au bourgmestre en matière de spectacles, tout en précisant que ces mesures de police administratives ont pour seul but de maintenir l'ordre et la tranquillité publique. » Ce jugement a été confirmé en appel par Cour adm., 10 mars 2011, n° 27451C : « les pouvoirs de police dont dispose le bourgmestre en vertu des articles 67 et 71 de la loi communale lui permettent d'interdire un spectacle lorsqu'il est à craindre que la sécurité, la salubrité, la tranquillité ou la santé publiques seront troublées à cause de son organisation ».

d'incendie et de secours, qui comporte un renvoi à l'article III. Ce renvoi devrait être remplacé par un renvoi à l'article 101 nouveau de la loi, qui reprend en substance les dispositions dudit article III.

#### Article 24

Sans observation.

#### Article 25

L'alinéa 1<sup>er</sup> de la disposition sous examen ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

L'alinéa 2 de l'article sous examen entend ajouter à l'article 25 de la loi du 1<sup>er</sup> août 1972 portant réglementation de l'inhumation et de l'incinération des dépouilles mortelles un alinéa autorisant le conseil communal à réglementer les décorations autorisées dans les cimetières, columbariums, obitoires et crématoires. Le Conseil d'État signale simplement qu'il ne s'agit là pas d'une mesure de police administrative au sens qu'il a rappelé dans ses considérations générales, mais bien d'une mesure ayant trait à la gestion du domaine public communal<sup>20</sup>.

#### Article 26

Le Conseil d'État renvoie à ses observations sur le nouvel article 1026 où il préconise d'insérer les dispositions relatives au pouvoir de police communal au regard des nuisances sonores uniquement dans la loi communale au lieu de les éparpiller entre cette loi et la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit. L'article sous examen serait en conséquence à omettre, de même que l'intitulé de la section 6.

#### Article 27

Le Conseil d'État rappelle qu'il s'était interrogé, lors de son examen de l'article 12 du projet de loi, quant au bien-fondé de l'insertion d'une disposition réglementant les modalités d'installation de clôtures parmi les dispositions de la loi communale relatives à la police administrative et il avait estimé qu'il serait plus pertinent de prévoir l'insertion de cette disposition à l'article 39 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, relatif au règlement des bâtisses.

Comme l'article 27 prévoit déjà une modification de l'article 39 de la loi précitée du 19 juillet 2004, le Conseil d'État propose de compléter simplement cette disposition modificative comme suit :

« Il contient également des prescriptions déterminant la nature, la hauteur et les dimensions maximales des saillies, auvents, marquises, enseignes et autres ouvrages surplombant la voie publique, ainsi que des clôtures longeant la voie publique, afin que ceux-ci ne présentent aucun danger pour la sécurité publique des usagers de la voie publique. »

#### Article 28

Le Conseil d'État prend note de l'établissement d'une police administrative spéciale communale de l'eau au point 1<sup>o</sup> de l'article 28 à travers le remplacement du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 43 de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau. Il rappelle que la fourniture d'eau est également régie par les articles 1<sup>er</sup> et 6 de la loi modifiée du 27 juin 1906, concernant la protection de la santé publique.

S'agissant de l'alinéa 2 du paragraphe 1<sup>er</sup> nouveau, le Conseil d'État s'interroge sur l'opportunité d'attribuer au conseil communal la compétence d'ordonner l'interruption temporaire de l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine lorsque celle-ci s'avère nécessaire afin de permettre la réalisation de travaux d'installation, d'entretien ou de réparation des infrastructures concernées.

Une telle attribution paraît, en pratique, difficilement conciliable avec les exigences de célérité et d'efficacité inhérentes à la gestion d'un service public essentiel. Il peut en effet s'avérer particulièrement contraignant, notamment pour les communes de petite taille, de convoquer le conseil communal chaque fois qu'une interruption ponctuelle s'impose pour des motifs techniques ou opérationnels.

<sup>20</sup> CE, Comité du contentieux, 26 septembre 1960, *Beissel*, Pas. 18, p. 202, cit. in. G. GLODT, *Répertoire analytique de la jurisprudence administrative du Conseil d'État à partir de 1859*, Luxembourg, Ministère de la Justice, 1980, entrée « Communes », pp. 15-16. Cour supérieure de justice (Cassation), 29 novembre 1912, *Pas. lux.*, t. 8, p. 543.

Dans la mesure où la décision en cause relève de la gestion du service public communal de distribution d'eau, le Conseil d'État estime qu'il serait plus cohérent d'en confier la compétence au collège des bourgmestre et échevins.

La deuxième phrase de l'alinéa 2 prévoit la possibilité de décider une telle interruption sans information préalable des habitants dans deux cas uniquement : la nécessité de préserver la sécurité publique et la nécessité de préserver la salubrité publique. Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons pour lesquelles les auteurs du projet de loi n'ont pas cru devoir établir la nécessité de réparations urgentes sur le réseau ou la voirie publics comme causes d'interruption de l'approvisionnement sans information préalable des habitants. De l'avis du Conseil d'État, il n'est pas exclu qu'une rupture de canalisation, sans compromettre la sécurité ni la salubrité publiques, puisse malgré tout requérir une intervention immédiate sans possibilité d'information des habitants 24 heures à l'avance.

L'alinéa 3, première phrase, du paragraphe 1<sup>er</sup> autorise le collège des bourgmestre et échevins à interdire ou limiter l'usage de l'eau ou d'en réduire le débit en cas de pénurie. Il ressort du commentaire de l'article sous revue que l'interdiction ou la limitation en cause doit être fixée par voie réglementaire. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à cette disposition en raison de sa contrariété à l'article 124 de la Constitution, qui dispose que « le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence » et s'oppose à l'attribution d'un pouvoir réglementaire au collège des bourgmestre et échevins en-dehors de situations d'urgence.

Le point 2° n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

#### *Article 29*

Sans observation.

#### *Article 30*

Concernant le point 1° visant à modifier le point 1° de l'article 3 de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux, le Conseil d'État prend note que les auteurs entendent anticiper l'adoption du projet de loi n° 8418, qui doit procéder à l'abrogation de l'article 557 du Code pénal, qui sanctionne à l'heure actuelle d'une amende de 25 à 250 euros « ceux qui auront établi ou tenu dans les rues, chemins, places ou lieux publics, des jeux de loterie ou d'autres jeux de hasard », en reprenant la même disposition dans la loi précitée du 27 juillet 2022.

Le Conseil d'État fait observer que l'abrogation future de l'article 557 du Code pénal n'impliquera pas une dépénalisation des jeux de hasard, puisque ceux-ci continueront à être interdits par l'article 1<sup>er</sup> de la loi modifiée du 20 avril 1977 relative à l'exploitation des jeux de hasard et des paris relatifs aux épreuves sportives, à moins qu'il soit satisfait aux conditions prévues par cette loi ou que le jeu de hasard en question relève d'une des exceptions prévues par cette loi.

Le Conseil d'État doit relever l'absence totale d'articulation entre le régime de sanctions administratives communales que le projet de loi sous examen entend nouvellement instituer et le régime légal préexistant tel qu'il résulte de la loi précitée du 20 avril 1977. Il se pose en particulier la question de savoir si l'organisateur d'une loterie ou tombola destinée entièrement ou partiellement à un but d'intérêt général à caractère philanthropique, religieux, scientifique, artistique, pédagogique, social, sportif ou touristique autorisée, en fonction de la valeur des billets à émettre, par le collège des bourgmestre et échevins ou le ministre de l'Intérieur, s'exposerait à la sanction administrative projetée s'il vend ses billets sur la voie publique. Le texte en projet ne prévoit en tout cas aucune exemption au profit des loteries autorisées.

Sans précision sur l'articulation entre, d'un côté, la disposition sous examen, et, d'un autre côté, la loi précitée du 20 avril 1977, le Conseil d'État s'oppose formellement au point 1° de l'article 30 du projet de loi, pour porter atteinte à la sécurité juridique.

Concernant le point 2°, le Conseil d'État relève que, si l'intention des auteurs du projet de loi est de viser les espaces publics, y compris en intérieur, dans un bâtiment accueillant un service public, il convient alors de viser les « rues, voies et places publiques, ainsi que dans les lieux relevant du domaine public ».

Concernant le point 3° qui remplace le point 5° de l'article 3 de la loi précitée du 27 juillet 2022, le Conseil d'État ne comprend pas comment il s'articule avec la compétence du conseil communal de réglementer la production du bruit, tant sur le fondement de l'article 102-6 que sur le fondement de

l'article 26 du projet de loi, y compris tels que le Conseil d'État suggère de les modifier. Si le conseil communal a réglementé la production de bruit à un niveau défini, supérieur au bruit ambiant à un endroit donné et un moment donné, et qu'un administré produit du bruit en restant dans les limites de ce qui est autorisé par le règlement de police, rien ne garantit qu'il ne puisse malgré tout pas être sanctionné par une sanction administrative. Dans ce contexte, le point 3° porte atteinte à la sécurité juridique et le Conseil d'État s'y oppose formellement.

Si l'intention des auteurs du projet de loi est de viser les espaces publics, y compris en intérieur, dans un bâtiment accueillant un service public, il convient de viser la « voie publique, ainsi que [...] les lieux relevant du domaine public ».

Concernant le point 4°, le Conseil d'État recommande d'employer à la place l'expression « lieux relevant du domaine public ».

Concernant le point 5° qui vise à compléter l'article 3 par trois nouveaux points, le Conseil d'État s'interroge sur la portée du nouveau point 11° qui vise à sanctionner le fait de nourrir des animaux, mais uniquement lorsqu'ils « sont susceptibles d'être la cause d'insalubrité publique ou de porter atteinte à la biodiversité ou d'être vecteur de maladies ». Alors que la formulation laisse accroire que l'interdiction ne serait pas générale, une réflexion même rapide tend à démontrer le contraire. Si l'on prend uniquement, pour les besoins de la démonstration, les animaux les plus communs dans les rues des villes, à savoir les chats et les pigeons, il est déjà établi que ces deux espèces sont susceptibles d'être, au moins, une cause d'insalubrité publique et un vecteur de maladies, et en particulier, de la toxoplasmose, la salmonelle, l'histoplasmose ou encore la cryptococcose. Par conséquent, s'il n'est, en application de la disposition envisagée, pas même possible de nourrir les chats et les pigeons, il en va *a fortiori* de même des chiens, des rats, des renards, des autres volatiles, etc. et, de façon générale, de tous les animaux connus au Grand-Duché de Luxembourg. Il en résulte que la disposition sous examen encourt l'opposition formelle du Conseil d'État pour porter atteinte à la sécurité juridique. Ou alors la disposition interdit de façon générale la nourriture des animaux, ou alors elle établit des critères plus restrictifs, mais clairs.

Toujours au point 5°, concernant le nouveau point 12°, le Conseil d'État relève que la formulation est large et imprécise. Quelle réalité la disposition entend-elle recouvrir lorsqu'elle interdit « le fait d'interpeller » des passants ? Sera-t-il désormais sanctionnable de demander l'heure ou son chemin dans la rue ? De même, que vise la disposition sous examen par le fait de « suivre les passants » ? Comment distinguer, dans la foule d'une rue commerçante, les personnes qui suivent de façon légale les passants qui les précèdent de celles qui tombent dans l'illégalité ? Comment caractériser la « gêne [de] la circulation sur la voie publique » ? Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de loi sur les dispositions de l'article L.2212-2-1, paragraphe I, point 2°, du Code général des collectivités territoriales français qui dispose comme suit :

« I.- Dans les conditions prévues au II, peut donner lieu à une amende administrative d'un montant maximal de 500 € tout manquement à un arrêté du maire présentant un risque pour la sécurité des personnes et ayant un caractère répétitif ou continu : [...] »

2° Ayant pour effet de bloquer ou d'entraver la voie ou le domaine public, en y installant ou en y laissant sans nécessité ou sans autorisation tout matériel ou objet, ou en y déversant toute substance ».

Les auteurs du projet de loi pourraient s'inspirer de la formulation précitée, qui détaille avec précision les éléments constitutifs de l'infraction.

En l'état, le Conseil d'État s'oppose formellement à la disposition sous examen qui est source d'insécurité juridique.

Au point 6°, si l'intention des auteurs du projet de loi est de viser les espaces publics, y compris en intérieur, dans un bâtiment accueillant un service public, il convient d'écrire « et dans les lieux relevant du domaine public ».

Concernant le point 7°, le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Concernant le point 8°, le Conseil d'État indique qu'en considération des observations faites à l'endroit de l'article 12 dans le présent avis, l'expression « conformément à l'article 102-7 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 » est à omettre. Le Conseil d'État donne, incidemment, à considérer que le texte du projet de loi mentionne « l'article 102-7 de la loi communale modifiée », alors que la version consolidée fournie mentionne « l'article 102-8 de la loi communale modifiée ». Il convient d'harmoniser les différents documents. Par ailleurs, il manque dans le texte du projet de loi

les mots « cas de » entre les termes « en » et « non-respect ». En outre, il y a lieu de souligner que la police de l'accès aux parcs publics et aux espaces publics de loisirs est régie par l'article 102-9 et non pas par les articles 102-7 ou 1028 du projet de loi sous examen.

Concernant les points 9°, 10° et 11°, le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

*Article 31*

Sans observation.

\*

## **OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE**

*Observations générales*

À titre préliminaire, le Conseil d'État se doit de constater que le projet de loi sous examen comporte certes un chapitre 1<sup>er</sup> mais pas de chapitre 2 et qu'il y a des erreurs de numérotation concernant les sections.

Il constate, par ailleurs, une multitude de fautes de ponctuation et plus particulièrement en ce qui concerne le placement incorrect des virgules. Il se dispense de relever les endroits pertinents de façon détaillée et demande aux auteurs de procéder aux redressements qui s'imposent.

En ce qui concerne la structure du dispositif, il est signalé que s'il y a plusieurs actes qu'il s'agit de modifier et si le nombre des modifications y relatives s'avère trop important, il est indiqué de regrouper les modifications relatives à un même acte sous un chapitre distinct, tout en reprenant chaque modification sous un article particulier. Un dernier chapitre pourra être réservé à l'acte que la loi en projet sous avis entend abroger.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État demande de restructurer et reformuler le texte du projet de loi comme suit :

**« Chapitre 1<sup>er</sup> – Modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

**Art. 1<sup>er</sup>.** [...]

**Art. 2.** [...]

[...]

**Chapitre 2 – Modification du décret des 16-24 août 1790  
sur l'organisation judiciaire**

[...]

**Chapitre 3 – Modification de la loi modifiée du 14 février 1955  
concernant la réglementation de la circulation sur toutes les  
voies publiques**

[...]

**Chapitre 4 – Modification de la loi du 1<sup>er</sup> août 1972  
portant réglementation de l'inhumation et de l'incinération  
des dépouilles mortelles**

[...]

**Chapitre 5 – Modification de la loi modifiée du 21 juin 1976  
relative à la lutte contre le bruit**

[...]

**Chapitre 6 – Modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004  
concernant l'aménagement communal et le développement urbain**

[...]

**Chapitre 7 – Modification de la loi modifiée du 19 décembre 2008  
relative à l'eau**

[...]

**Chapitre 8 – Modification de la loi du 27 juillet 2022 relative  
aux sanctions administratives communales et à l'élargissement  
des compétences des agents municipaux**

[...]

**Chapitre 9 – Abrogation du décret du 14 décembre 1789  
sur la constitution des municipalités**

[...] ».

Le point entre le numéro de section ou de sous-section et l'intitulé de section ou de sous-section est à remplacer par un trait d'union.

Il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Ainsi, il faut écrire à titre d'exemple à l'article 3 « À l'article 67, première phrase, de la même loi, [...] » et à l'article 24, point 3°, « À l'alinéa 5, deuxième phrase, [...] ».

Le Conseil d'État signale que lors des renvois, les différents éléments auxquels il est renvoyé sont systématiquement à séparer par des virgules, en écrivant, à titre d'exemple à l'article 13, phrase liminaire, « l'article 102-7 nouveau, sous la sous-section 2 nouvelle, de la même loi, ».

Pour l'insertion, le remplacement ou la suppression de parties de texte, il y a lieu de privilégier l'usage uniforme du mot « mot » par rapport au mot « terme ». Cela permet d'éviter toute ambiguïté sémantique ou technique pouvant résulter de l'emploi du mot « terme », lequel peut renvoyer à une notion plus spécialisée ou conceptuelle.

*Intitulé*

L'abrogation d'un acte dans son intégralité n'est pas mentionnée dans l'intitulé de l'acte qui le remplace pour ne pas allonger inutilement celui-ci.

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Au vu de ce qui précède, il convient de reformuler l'intitulé de la loi en projet comme suit :

« Projet de loi portant modification :

1° de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;

2° du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire ;

3° de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ;

4° de la loi du 1<sup>er</sup> août 1972 portant réglementation de l'inhumation et de l'incinération des dépouilles mortelles ;

5° de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit ;

6° de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;

7° de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;

8° de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux ».

*Article 3*

En renvoyant aux observations générales, le Conseil d'État recommande de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 3.** À l'article 67, première phrase, de la même loi, sont insérés à la suite du mot « règlements » les mots « d'administration générale et communaux ». »

*Article 4*

Le mot « chiffre » employé de façon inappropriée est à remplacer par celui de « nombre ».

*Article 6*

Les articles 6 à 22 de la loi en projet sous revue peuvent être regroupés sous l'article sous examen, qui prendra la teneur suivante :

« **Art. 6.** À la suite de l'article 100 de la même loi, sous le titre 2, est inséré un chapitre 10 nouveau, libellé comme suit :

« Chapitre 10 – La police communale

Section 1<sup>re</sup> – Dispositions générales

Art. 101. [...]

Section 2 – Pouvoirs de police du conseil communal

Sous-section 1<sup>re</sup> – Police de la voie publique, des lieux accessibles au public,  
chemins communaux et ruraux

[...]

Sous-section 2 – Police de la publicité et de l'affichage sur la voie publique  
et les lieux accessibles au public

[...]

Sous-section 3 – Police de l'accès aux parcs publics  
et aux espaces publics de loisirs

[...]

Sous-section 4 – Police de la prévention des risques d'incendies

[...]

Section 3 – Pouvoirs de police du collège des bourgmestre et échevins

[...]

Section 4 – Pouvoirs de police du bourgmestre

[...]

Art. 102-18. [...]. » »

Si le Conseil d'État est suivi dans sa proposition ci-avant, les articles suivants sont à renuméroter en conséquence.

Subsidiairement, à la phrase liminaire, il convient de remplacer le mot « libellé » par celui de « intitulé ». Par analogie, cette observation vaut également pour les articles 7, 9, 11, 13, 15, 17, 19 et 21.

*Article 8*

À l'article 101, alinéa 3, à insérer, le Conseil d'État relève qu'au sein des énumérations, chaque élément commence par une minuscule.

### Article 10

Les auteurs procèdent à une subdivision du chapitre 10 en quatre sections ainsi que d'une subdivision de la section 2 en quatre sous-sections. En procédant de cette manière, il y a lieu de veiller à ce qu'au sein de la section 2 chaque article figure sous une sous-section, ce qui n'est pas le cas pour l'article 102. La structure est à revoir en conséquence.

### Article 12

Dans un souci d'harmonisation par rapport à la loi qu'il s'agit de modifier, il est recommandé pour l'insertion des articles nouveaux d'avoir recours à une numérotation qui se fait par l'adjonction du qualificatif *bis*, *ter*, *quater*, *quinquies*, etc., en caractères italiques derrière le numéro de l'article.

À l'article 102-1, alinéa 2, à insérer, il y a lieu d'écrire correctement « réglementant » et « au marché, à la brocante, à la kermesse ou à la foire ».

À l'article 102-2, à insérer, il convient d'écrire « ne gênent ~~pas~~ ni la commodité du passage [...] ni [...] ».

À l'article 102-4, première phrase, alinéa 1<sup>er</sup>, à insérer, il convient d'ajouter une virgule après le mot « habitants ».

À l'article 102-4, alinéa 1<sup>er</sup>, à insérer, la deuxième phrase est à terminer par un point final.

À l'article 102-5, alinéa 1<sup>er</sup>, à insérer, il convient d'écrire « à des fins de sécurité et de salubrité publiques ».

À l'article 102-7, première phrase, à insérer, il y a lieu d'écrire « Pour des raisons de salubrité et de tranquillité publiques ».

### Article 14

À l'article 102-8, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, à insérer, il convient d'entourer le mot « publicité » de guillemets.

### Article 15

À la phrase liminaire, et à l'instar des articles 11, phrase liminaire, et 13, phrase liminaire, il convient d'écrire « , sous ~~le chapitre nouveau~~ la section 2 nouvelle, de la même loi, ». Cette observation vaut également pour l'article 17, phrase liminaire.

### Article 20

À l'article 102-13, alinéa 1<sup>er</sup>, à insérer, il est signalé que les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule alors que les adjectifs attenants prennent une minuscule. Partant, il convient d'écrire « ministre ayant les Affaires communales dans ses attributions ».

Par ailleurs, il y a lieu de viser ce même ministre à l'alinéa 4, et non pas le ministre de l'Intérieur.

### Article 22

À la phrase liminaire, il convient d'écrire « , sous la section ~~3~~ 4 nouvelle, de la même loi, ».

### Article 25

À la phrase liminaire, il est recommandé d'écrire « est complété par ~~deux~~ les alinéas 6 et 7 nouveaux, [...] ».

### Article 26

À la phrase liminaire, il est recommandé d'écrire « est complété par un alinéa 2 nouveau, [...] ».

### Article 28

Au point 1°, à l'article 43, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, deuxième phrase, dans sa teneur proposée, il est signalé que les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates. Ainsi, il convient d'écrire « vingt-quatre heures ».

Le point 2° est à reformuler comme suit :

« 2° Au paragraphe 2, première phrase, les mots « Les règlements visés au paragraphe (1) sont » sont remplacés par les mots « Le règlement visé au paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, est ». »

Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 29, point 2°.

#### Article 29

Au point 1°, phrase liminaire, il convient de remplacer les mots « phrase introductive » par ceux de « phrase liminaire ».

#### Article 30

Au point 1°, il convient d'écrire correctement « jeux de hasard ».

Au point 2°, à l'article 3, point 3°, dans sa teneur proposée, le mot « de » y figurant en trop avant le mot « lancer » est à supprimer.

Aux points 5° à 11°, le Conseil d'État signale que le déplacement d'articles, de paragraphes, de groupements d'articles ou d'énumérations, tout comme les changements de numérotation des différents éléments du dispositif d'un acte autonome existant, sont absolument à éviter. Ces procédés, dits de « dénumérotation », ont en effet pour conséquence que toutes les références aux anciens numéros ou dispositions concernés deviennent inexactes. En l'espèce, l'insertion de nouveaux points se fait en utilisant des numéros suivis du qualificatif *bis*, *ter*, etc. Partant, les points 5° à 11° sont à rédiger comme suit :

« 5° À la suite du point 9°, sont insérés les points 9*bis*° à 9*quater*° nouveaux, libellés comme suit :

« 9*bis*° [...] ;

9*ter*° [...] ;

9*quater*° [...] ; ».

6° Au point 10°, ~~devenu le nouveau point 13°~~, à la suite du mot [...].

7° Au point 13°, ~~devenu le nouveau point 16°~~, le mot [...].

8° Le point 14° ~~devenu le nouveau point 17°~~, est remplacé comme suit :

« 14° [...] ; ».

9° Au point 15°, ~~devenu le nouveau point 18°~~, les mots [...].

10° Au point 16°, ~~devenu le nouveau point 19°~~, à la suite du mot [...].

11° Au point 17°, ~~devenu le nouveau point 20°~~, les mots [...] »

Au point 5°, à l'article 3, le point 10° (9*bis*° selon le Conseil d'État), à insérer, est à libeller comme suit :

« ~~40°~~ 9*bis*° le fait de dégrader, de déchirer, de couvrir ou d'enlever des affiches ou publicités, dûment autorisées, sur la voie publique et les lieux accessibles au public, ~~dûment autorisées~~ ; ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 19 mai 2026.

Le Secrétaire général,  
Marc BESCH

Le Président,  
Marc THEWES



