

# Dossier consolidé

Date de création : 29-07-2024

Projet de loi 7993

Projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988

Date de dépôt : 19-04-2022

Date de l'avis du Conseil d'État : 15-07-2022

Auteur(s) : Madame Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

**Le document « 7993\_4\_Dossier\_parlementaire » n'a pu être ajouté au dossier consolidé.**

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
19-04-2022	Déposé	7993/00	<u>3</u>
02-05-2022	Avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (25.4.2022)	7993/01	<u>16</u>
15-07-2022	Avis du Conseil d'État (15.7.2022)	7993/02	<u>19</u>

7993/00

**N° 7993**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi communale  
modifiée du 13 décembre 1988**

\* \* \*

*(Dépôt: le 19.4.2022)*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (1.4.2022).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs .....	2
4) Commentaire des articles .....	5
5) Texte coordonné.....	6
6) Fiche d'évaluation d'impact.....	7

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de l'Intérieur, et après délibération du Gouvernement en Conseil ;

Arrêtons :

*Article unique.* – Notre Ministre de l'Intérieur est autorisée à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Paris, le 1<sup>er</sup> avril 2022

*La Ministre de l'Intérieur,*

Taina BOFFERDING

HENRI

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

**Art. 1<sup>er</sup>.** A l'article 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 sont insérés à la suite de l'alinéa 2, les alinéas 3 et 4 nouveaux avec la teneur suivante :

« Le conseil communal ne peut prévoir que les différences de traitement qui procèdent d'une disparité objective et qui sont rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but.

Les règlements qui ont pour objectif la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publiques doivent être nécessaires, au regard des critères d'une société démocratique, pour le maintien de l'ordre public matériel et proportionnés à celui-ci, en apportant aux libertés publiques les seules limitations nécessaires et appropriées aux circonstances de temps et de l'espace et en respectant leur contenu essentiel. ».

**Art. 2.** A l'article 58 de la même loi, l'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé par les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 nouveaux avec la teneur suivante :

« Dans les conditions énoncées à l'article 29, alinéas 3 et 4, le collège des bourgmestre et échevins peut, en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes ou de menaces graves à la paix publique ou d'autres événements imprévus, et lorsque le moindre retard peut occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, faire des règlements de police.

Le collège des bourgmestre et échevins communique les règlements de police au conseil communal et en envoie immédiatement une copie au ministre de l'Intérieur en exposant les motifs pour lesquels il a dû se dispenser de recourir au conseil communal. ».

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

Les propositions de loi n° 7700 portant révision des chapitres I<sup>er</sup>, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution et n° 7755 portant révision du chapitre II de la Constitution, votés en première lecture à la Chambre des députés en date du 25 janvier 2022, auront des répercussions, entre autres, sur la loi communale, et plus précisément en ce qui concerne le pouvoir réglementaire du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins, susceptibles d'avoir un impact sur les droits fondamentaux et libertés publiques qui relèvent des matières réservées à la loi par la Constitution.

En effet, la Constitution réserve à la loi un certain nombre de matières sensibles, eu égard à leur importance, qui méritent alors des garanties ou procédures spéciales. La Cour constitutionnelle s'est prononcée à ce sujet en relevant que « *L'effet des réserves de la loi énoncées par la Constitution consiste en ce que nul, sauf le pouvoir législatif, ne peut valablement disposer des matières érigées en réserve.* »<sup>1</sup>. Les matières concernées peuvent être divisées en trois catégories distinctes : les libertés publiques et les droits fondamentaux, les règles concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Etat et les finances publiques.

Toutefois, la Constitution prévoit aussi la faculté pour la loi, en vertu de son article 32, paragraphe 3, actuel<sup>2</sup>, d'habiliter le Grand-Duc à prendre un règlement grand-ducal, pour pouvoir intervenir dans les matières réservées : « *[Le paragraphe 3] subordonne à une attribution expresse de la Chambre le pouvoir du Grand-Duc d'intervenir dans les matières réservées. Cette habilitation ne peut toutefois être générale. Elle doit s'inscrire dans une finalité bien précise et obéir, selon les cas, à des conditions particulières de fond et de forme. (...). Le pouvoir législatif demeure donc toujours maître de doser l'étendue du pouvoir réglementaire. C'est lui qui détermine les portions respectives des compétences retenues et de ce pouvoir réglementaire. Il n'est pas dessaisi de son pouvoir, il s'en défait lui-même, dans la mesure où il estime vouloir le faire. En fait, c'est donc la Chambre des députés elle-même qui*

<sup>1</sup> « Considérant que le système des réserves de la loi énoncé par la Constitution empêche le pouvoir législatif de se dessaisir outre mesure de ses pouvoirs par la voie de l'habilitation ; que ce pouvoir peut donc seul disposer valablement des matières érigées en réserve ; qu'est toutefois satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se borne à tracer les grands principes : elle ne met par conséquent pas obstacle aux habilitations plus spécifiques » (Cour constitutionnelle, 3 janvier 2003, arrêt n° 15/03, Mém. A n° 7, 2003, p. 90 ; Cour constitutionnelle, 2 mars 2007, arrêt n° 38/07, Mém. A n° 36, 2007, p. 742).

<sup>2</sup> Art. 32. (...) (3) Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'aux fins, dans les conditions et suivant les modalités spécifiées par la loi.

*déclenche en l'occurrence la mise en œuvre du pouvoir réglementaire et le définit, le cas échéant.* »<sup>3</sup>. Le législateur doit donc toujours indiquer au Grand-Duc l'objectif à atteindre au moyen d'un règlement grand-ducal ainsi que les conditions auxquelles sont soumises les mesures qu'il est censé mettre en œuvre.

La proposition de loi n° 7700 reprend la formulation de l'article 32, paragraphe 3, à l'identique au futur article 33, paragraphe 2 de la Constitution.

Pour ce qui concerne le pouvoir réglementaire des autorités communales, celui-ci est, dans la version actuelle de la Constitution, défini à l'article 107 qui dispose à son paragraphe 3, que « *Le conseil communal (...) fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. (...)* ».

Ainsi, sous le régime constitutionnel actuellement en vigueur, le pouvoir réglementaire des communes n'est pas expressément limité dans les matières réservées à la loi, mais cette limite résulte néanmoins de l'ordonnancement juridique. Il a toujours été considéré que le conseil communal et le collège des bourgmestre et échevins pouvaient exercer le pouvoir réglementaire qui leur est confié de manière pleine et entière, sous la seule réserve que les règlements ne soient pas contraires aux lois et règlements d'administration générale<sup>4</sup>. Cette conception de l'étendue de la compétence du pouvoir réglementaire communal a été confirmée par les juridictions administratives et le Conseil d'État, selon lesquels les autorités communales sont compétentes pour réglementer les matières réservées à la loi dans le cadre de leurs compétences, à savoir la mise en œuvre et la préservation de l'intérêt communal<sup>5</sup>, notamment en matière de sécurité, salubrité et tranquillité publiques.

La proposition de loi n° 7700 modifie la Constitution en ce point et prévoit un article 106 nouveau qui remplacera l'article 107 actuel en précisant le cadre légal pour l'exercice du pouvoir réglementaire appartenant aux autorités communales dans les matières réservées à la loi :

*« Art. 106. Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. 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.*

*Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 33.* »<sup>6</sup>.

Il en ressort que les règlements communaux ne pourront à l'avenir intervenir dans les matières réservées à la loi qu'en vertu d'une disposition légale particulière obéissant aux conditions du nouvel article 106 de la Constitution. Or, et afin d'assurer qu'aussi bien le conseil communal que le collège des bourgmestre et échevins puissent exercer pleinement leur pouvoir réglementaire, qui leur est confié par la Constitution et par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988<sup>7</sup>, qui leur permet de prendre les mesures qui s'imposent pour la réalisation de l'intérêt communal, il y a lieu d'adapter les dispositions légales actuelles.

Il découle de la lecture combinée des articles 33 et 106 de la future Constitution que les règlements communaux, dont l'exécution pourrait avoir un impact sur l'exercice d'une des trois catégories de matières réservées à la loi, 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.* ».

3 Avis du Conseil d'État du 19 février 2002, Doc. parl. n° 47542, p. 12.

4 Art. 29. Le conseil fait les règlements communaux. Ces règlements ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale.

5 TA 8 octobre 2001, n° 13445, confirmé par CA 7 mai 2002, n° 14197C ; Avis du Conseil d'Etat du 10 juillet 2015, Doc. parl. n° 6705, p.2 ; Voir aussi : Marc Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Edition 2019, n° 64 ss.

6 Doc. parl. 7700 Rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, p.12: « *Le pouvoir réglementaire des communes est soumis aux mêmes réserves que celui des établissements publics, des chambres professionnelles et des organes des professions libérales dans les matières réservées à la loi. Toutefois, les règlements communaux restent situés à un rang inférieur aux règlements grand-ducaux* » (...), et p.28 : « *L'article 106 a trait au pouvoir réglementaire des communes en établissant un régime cohérent de l'exercice de ce pouvoir, en ligne avec l'article 33.* ».

7 Art. 28. Le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal (...).

Art. 58. En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes ou de menaces graves à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard peut occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, les bourgmestres et échevins peuvent faire des règlements et ordonnances de police (...).

A titre de rappel, les matières réservées par la Constitution à la loi relèvent de trois catégories :

- les réserves relatives aux libertés publiques et aux droits fondamentaux ;
- les réserves relatives à l'organisation fondamentale de l'Etat ;
- les réserves relatives aux finances publiques.

Seule la 1<sup>re</sup> catégorie est concernée par le pouvoir réglementaire communal. En effet, les communes sont compétentes pour la sauvegarde de l'ordre public administratif sur leur territoire<sup>8</sup>. Dans leur domaine de compétence, le droit de réglementer l'exercice des libertés publiques et des droits fondamentaux a également été reconnu aux communes pour autant que la réglementation ait pour but de sauvegarder l'ordre public<sup>9</sup>. Dans cette matière les limitations de l'exercice des libertés publiques sont nécessaires et inévitables, mais ne peuvent avoir lieu que sous certaines conditions, à savoir le respect des lois et règlements grand-ducaux, l'existence de circonstances présentant un risque pour l'ordre public ou encore la proportionnalité de la gravité de la mesure à prendre par l'autorité communale et le risque pour l'ordre public. Le nouveau texte de la Constitution impose à l'article 30 que « *Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui* ». Le terme « loi » est, selon les auteurs de la proposition de loi n° 7755, à interpréter dans son sens formel et vise les seuls actes de nature législative.

Le Conseil d'Etat a mis en garde que « *toute restriction à une liberté publique sera constituée en matière réservée à la loi, ce qui posera le problème bien connu de l'articulation entre un dispositif légal et un dispositif réglementaire. Se posera également la question de savoir si des limitations apportées aux libertés publiques pourraient être fondées sur un règlement de police communale destiné à sauvegarder l'ordre public et la sécurité publique.* »<sup>10</sup>.

L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, clause transversale y comprise, résulterait donc en le constat suivant : chaque fois qu'un règlement communal introduit une limitation dans l'exercice des libertés publiques prévues par la Constitution, il doit se baser, s'agissant de cette limitation, sur une « *disposition légale particulière* », à savoir une loi votée par la Chambre des députés. Ladite loi ne devra, certes, pas prévoir elle-même tous les modalités et détails de la limitation faite aux libertés publiques, mais elle devra répondre aux conditions minimales définies par l'article 106, alinéa 2, de la future Constitution. Ainsi, cette disposition légale particulière devra, par analogie à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution actuelle concernant les règlements grand-ducaux, fixer l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

Dès lors, il s'impose, dans le cadre du présent projet de loi, de tenir compte de la particularité du pouvoir réglementaire communal qui s'insère dans le cadre de la Charte européenne de l'autonomie locale (à laquelle s'était référée la Cour constitutionnelle dans ses arrêts du 13 novembre 2020, n<sup>os</sup> 156 et 157). La Charte européenne de l'autonomie locale n'est pas très précise en ce qui concerne le pouvoir de police (auquel elle ne fait pas allusion), mais l'idée selon laquelle « l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber, de préférence, aux autorités les plus proches des citoyens » (article 4, paragraphe 3 de la Charte européenne) justifie une définition en des termes généraux des attributions de police du pouvoir réglementaire communal, auquel il appartient d'appliquer ce pouvoir aux circonstances locales. Dans l'exercice du pouvoir réglementaire communal il faut mettre l'accent sur l'autonomie communale et la subsidiarité de l'action du pouvoir législatif.

Les autorités communales peuvent par ailleurs également être amenées à prévoir des différences de traitement lorsqu'elles édictent des mesures réglementaires, par exemple en matière d'impôts communaux ou de tarification des services communaux. Or la nouvelle Constitution dispose à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup> que « *Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et*

8 Les communes n'ont pas seulement le droit, mais l'obligation de prendre les mesures nécessaires de sauvegarde de l'ordre public en vertu de l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités : « Les fonctions propres au pouvoir municipal (...) sont (...) de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ».

9 TA 8 octobre 2001, n° 13445, confirmé par CA 7 mai 2002, n° 14197C ; Avis du Conseil d'Etat du 10 juillet 2015, Doc. parl. N° 6705, p.2 ; Voir aussi : Marc Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Edition 2019, n° 64 ss.

10 Avis du 11 février 2020, Doc. parl. 6030<sup>32</sup>, p. 3

*proportionnée à son but* ». Quant aux 2e et 3e catégories de matières réservées, l'organisation et les finances de l'Etat, celles-ci ne relèvent pas de l'intérêt communal et ne peuvent par conséquent pas faire l'objet du pouvoir réglementaire communal. Les finances communales ne peuvent pas être considérées comme une matière réservée à la loi, étant donné que le conseil communal dispose, sauf pour ce qui est des impôts au profit des communes, qui sont établis par la loi, d'une autonomie fiscale, sous le contrôle de l'autorité de surveillance, en vertu de laquelle il peut établir les impôts et les taxes nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal. Ceci sera par ailleurs fixé par le futur article 105, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Constitution.

Les articles 28 et 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 prévoient que la finalité ou l'objectif de toute action du conseil communal est l'intérêt communal et que le pouvoir réglementaire de principe lui appartient dans ce domaine. Une fonction particulière des autorités communales, exercée entre autres à travers le pouvoir réglementaire du conseil communal et du collège des bourgmestres et échevins, est consacrée par l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et consiste dans la sauvegarde de l'ordre public sur le territoire de la commune. Il résulte de la combinaison des textes précités que l'objectif des mesures réglementaires communales, qui peuvent avoir comme effet de limiter les libertés publiques ou les droits fondamentaux, est la sauvegarde de l'ordre public.

Toutefois, afin de pouvoir s'inscrire dans le cadre du futur article 106 de la Constitution, la loi doit aussi déterminer les conditions auxquelles doivent obéir les mesures réglementaires communales dans les matières réservées à la loi afin que le conseil communal dispose du fondement légal nécessaire lui permettant d'adopter des règlements dans ces matières. Cet élément fait défaut dans la législation actuelle, auquel le présent projet entend remédier.

Finalement, au vu de ce qui précède, il y a lieu d'adapter les dispositions de la loi communale précitée du 13 décembre 1988 qui confèrent au conseil communal et au collège des bourgmestres et échevins le pouvoir de prendre des règlements en ajoutant à l'objectif du pouvoir réglementaire, consistant dans l'intérêt communal, les conditions auxquelles sont soumises les mesures réglementaires dans les matières réservées à la loi afin d'être conforme aux nouvelles dispositions de la Constitution.

Le présent projet de loi n'a pas d'impact sur le budget de l'Etat.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Ad article 1<sup>er</sup>*

Etant donné que le futur article 106 de la Constitution exige que dans les matières réservées à la loi 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 l'article 30 de la future Constitution définit le cadre des limitations de l'exercice des libertés publiques<sup>11</sup>, les alinéas 3 et 4 nouveaux sont ajoutés à l'article 29 de la loi communale pour confirmer que le pouvoir réglementaire communal a pour objectif l'intérêt communal, y compris le maintien de l'ordre public sur le territoire communal, et pour préciser quelles sont les conditions que les règlements communaux doivent remplir s'ils ont pour effet de limiter l'exercice des libertés publiques. Ainsi, l'intervention des autorités communales ne peut avoir lieu qu'en cas de nécessité, en respectant la proportionnalité entre les circonstances et la gravité de la mesure réglementaire, tout en respectant le contenu essentiel des libertés publiques.

Le nouvel alinéa 3 de l'article 29 de la loi communale précise encore dans quelle mesure et sous quelles conditions les autorités communales peuvent faire des différences de traitement en dérogeant au principe d'égalité devant la loi. Les conditions ainsi définies correspondent à celles qui sont dégagées par une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, qui est également reprise par le Constituant à l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de la future Constitution. L'article 29 de la loi communale est

<sup>11</sup> Proposition de révision de la Constitution n° 7755, article 30 : « Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

ainsi complété et l'importance du principe d'égalité et le raisonnement que le pouvoir réglementaire communal est censé suivre avant d'introduire des différences de traitement sont rappelés.

La rédaction du nouvel alinéa 4 s'inspire de la « clause transversale », introduite à l'article 30 de la proposition de loi n° 7755 portant révision du chapitre II de la Constitution alors que, comme il a été expliqué à l'exposé des motifs du présent projet de loi, la seule matière réservée à la loi dans laquelle les communes ont la compétence d'intervenir sont les libertés publiques qui ne peuvent être limitées qu'en vertu de la loi.

#### *Ad article 2*

Les conditions pour l'exercice du pouvoir réglementaire d'exception du collège des bourgmestre et échevins sont identiques à celles du conseil communal, mais limitées aux cas d'ouverture expressément prévus par l'article 58 de la loi communale. Il est profité de la modification du texte pour actualiser sa rédaction.

Il est référé au commentaire de l'article 1<sup>er</sup>.

\*

## TEXTE COORDONNE

(...)

**Art. 29.** Le conseil fait les règlements communaux.

Ces règlements ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale.

Le conseil communal ne peut prévoir que les différences de traitement qui procèdent d'une disparité objective et qui sont rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but.

Les règlements qui ont pour objectif la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publiques doivent être nécessaires, au regard des critères d'une société démocratique, pour le maintien de l'ordre public matériel et proportionnés à celui-ci, en apportant aux libertés publiques les seules limitations nécessaires et appropriées aux circonstances de temps et de l'espace et en respectant leur contenu essentiel.

Le conseil en transmet, dans les huit jours, des expéditions au ministre de l'intérieur.

Les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales.

Lorsque l'importance de la matière l'exige, le conseil communal peut, par délibération spécialement motivée, porter le maximum de l'amende jusqu'à 2.500 euros.

Ces délibérations sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur.

(...)

**Art. 58.** En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes ou de menaces graves à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard peut occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, les bourgmestres et échevins peuvent faire des règlements et ordonnances de police, à charge d'en donner communication au conseil et d'en envoyer immédiatement copie au ministre de l'Intérieur, en exposant les motifs pour lesquels ils ont cru devoir se dispenser de recourir au conseil communal. Dans les conditions énoncées à l'article 29, alinéas 3 et 4, le collège des bourgmestre et échevins peut, en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes ou de menaces graves à la paix publique ou d'autres événements imprévus, et lorsque le moindre retard peut occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, faire des règlements de police.

Le collège des bourgmestre et échevins communique les règlements de police au conseil communal et en envoie immédiatement une copie au ministre de l'Intérieur en exposant les motifs pour lesquels il a dû se dispenser de recourir au conseil communal.

Dans les cas mentionnés au présent article le collège des bourgmestre et échevins peut délibérer, quel que soit le nombre des membres présents. En cas de partage la voix du président est prépondérante.

Ces règlements et ordonnances cessent immédiatement d'avoir effet, s'ils ne sont pas confirmés par le conseil communal à sa prochaine séance.

En cas d'inaction du collège échevinal ou à défaut de confirmation par le conseil communal des ordonnances du collège échevinal, le fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur conformément à l'article 110 peut prendre les règlements et ordonnances dont il est question à l'alinéa 1<sup>er</sup> du présent article et en adresse immédiatement une copie au ministre de l'Intérieur et au collège échevinal.

Les règlements et ordonnances pris par le fonctionnaire désigné par le ministre de l'Intérieur conformément à l'article 110 sont publiés de la même manière que ceux édictés par le collège échevinal.

L'exécution des règlements et ordonnances prévus à l'alinéa 1 du présent article peut être suspendue par le ministre de l'Intérieur.

Les contraventions aux règlements et ordonnances prévus au présent article seront punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales.

\*

## FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

### Coordonnées du projet

<b>Intitulé du projet :</b>	<b>Projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988</b>
<b>Ministère initiateur :</b>	<b>Ministère de l'Intérieur</b>
<b>Auteur(s) :</b>	<b>Taina Bofferding, Laurent Knauf, Patricia Vilar</b>
<b>Téléphone :</b>	<b>247-84617 / 247-84650</b>
<b>Courriel :</b>	<b>laurent.knauf@mi.etat.lu / patricia.vilar@mi.etat.lu</b>
<b>Objectif(s) du projet :</b>	<b>Le présent projet a l'objet de modifier la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, eu égard aux répercussions que les propositions de loi n° 7700 portant révision des chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution et n° 7755 portant révision du chapitre II de la Constitution auront sur la loi communale, surtout en ce qui concerne le pouvoir réglementaire du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins. En effet, la Constitution réserve à la loi un certain nombre de matières sensibles, eu égard à leur importance, qui méritent alors des garanties ou procédures spéciales. Les matières concernées peuvent être divisées en trois catégories distinctes : les libertés publiques et les droits fondamentaux, les règles concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Etat et les finances publiques. Or, le pouvoir réglementaire du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins est susceptible d'avoir un impact sur les droits fondamentaux et libertés publiques qui relèvent des matières réservées à la loi par la Constitution. C'est pourquoi, il convient de modifier la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 afin de tenir compte des futures dispositions constitutionnelles.</b>
<b>Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) :</b>	
<b>Date :</b>	<b>25/03/2022</b>

### Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s) : Oui  Non

Si oui, laquelle/lesquelles :

Remarques/Observations :

2. Destinataires du projet :
- Entreprises/Professions libérales : Oui  Non
  - Citoyens : Oui  Non
  - Administrations : Oui  Non
3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui  Non  N.a.<sup>1</sup>   
(c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)  
Remarques/Observations :
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui  Non   
Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui  Non   
Remarques/Observations :
5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui  Non   
Remarques/Observations :
6. Le projet contient-il une charge administrative<sup>2</sup> pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui  Non   
Si oui, quel est le coût administratif<sup>3</sup> approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)
7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel<sup>4</sup> ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
8. Le projet prévoit-il :
- une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui  Non  N.a.
  - des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui  Non  N.a.
  - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui  Non  N.a.

1 N.a. : non applicable.

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, laquelle :
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui  Non  N.a.   
Sinon, pourquoi ?
11. Le projet contribue-t-il en général à une :  
a) simplification administrative, et/ou à une Oui  Non   
b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui  Non   
Remarques/Observations :
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui  Non  N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui  Non   
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, lequel ?  
Remarques/Observations :

#### Egalité des chances

15. Le projet est-il :  
– principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non   
– positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non   
Si oui, expliquez de quelle manière :  
– neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non   
Si oui, expliquez pourquoi :  
– négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui  Non   
Si oui, expliquez de quelle manière :
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, expliquez de quelle manière :

#### Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation<sup>5</sup> ? Oui  Non  N.a.   
Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

<sup>5</sup> Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>6</sup> ? Oui  Non  N.a.

Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

---

<sup>6</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7993/01

N° 7993<sup>1</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

---

---

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi communale  
modifiée du 13 décembre 1988**

\* \* \*

**AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES  
LUXEMBOURGEOISES**

(25.4.2022)

**I. REMARQUES GENERALES**

Le SYVICOL remercie Madame la Ministre de l'Intérieur de lui avoir transmis par courrier du 31 mars 2022 le projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le projet de loi sous revue s'inscrit dans le contexte des propositions de révision de la Constitution n°7700 et n°7755 votées en première lecture à la Chambre des Députés en date du 25 janvier 2022. En effet, ces propositions de révision auront des répercussions sur la loi communale, notamment sur le pouvoir réglementaire du conseil communal, puisqu'il est susceptible d'avoir un impact sur les droits fondamentaux et libertés publiques qui relèvent des matières réservées à la loi par la Constitution.

Plus précisément, le futur article 106, alinéa 2 de la Constitution, tel qu'il est prévu par la proposition de révision n°7700, et qui remplace l'article 107 actuel, définit le cadre légal pour l'exercice du pouvoir réglementaire appartenant aux autorités communales dans les matières réservées à la loi<sup>1</sup>. Celui-ci précise 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.* »

Étant donné que la seule matière concernée par le pouvoir réglementaire communal est celle des libertés publiques et des droits fondamentaux et afin de garantir la conformité des règlements communaux aux nouvelles dispositions de la Constitution à chaque fois qu'un règlement communal introduit une limitation dans l'exercice des libertés publiques consacrées par cette dernière, le projet de loi sous revue entend adapter les articles 29 et 58 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 en soumettant l'exercice du pouvoir réglementaire au niveau communal à un certain nombre de conditions.

\*

**II. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE**

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

Les conditions du nouvel article 106, alinéa 2 de la Constitution susmentionnées exigent une disposition légale particulière à chaque fois qu'un règlement communal introduit une limitation dans l'exercice des libertés publiques.

Pour combler ce vide juridique et afin de garantir que le conseil communal puisse prendre des règlements communaux conformément à la Constitution, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi sous avis vise à modifier l'article 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 en le complétant par des nouveaux alinéas 3 et 4.

---

<sup>1</sup> Les matières réservées à la loi peuvent être divisées en trois catégories : les libertés publiques et les droits fondamentaux, les règles concernant l'organisation et le fonctionnement de l'État et les finances publiques.

Ceux-ci disposent que le conseil communal ne peut prévoir que des différences de traitement qui procèdent d'une disparité objective et qui sont rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but. Les règlements qui ont pour objectif la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publiques doivent être nécessaires, au regard des critères d'une société démocratique, pour le maintien de l'ordre public matériel et proportionnés à celui-ci, en apportant aux libertés publiques les seules limitations nécessaires et appropriées aux circonstances de temps et de l'espace et en respectant leur contenu essentiel.

La rédaction des deux nouveaux alinéas s'inspire des nouveaux articles 11 et 30 de la Constitution, tels qu'ils ont été prévus par la proposition de révision n°7755. Ils répondent ainsi aux conditions minimales définies à l'article 106, alinéa 2 de la Constitution future et garantissent que le pouvoir réglementaire du conseil communal soit conforme à la Constitution.

Le SYVICOL marque son accord avec l'article sous revue.

#### *Article 2*

L'article 2 vise à remplacer l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 58 de la loi communale par deux alinéas nouveaux.

Le premier alinéa dispose que le collège des bourgmestre et échevins peut en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes ou de menaces graves à la paix publique ou d'autres événements imprévus, et lorsque le moindre retard peut occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, faire des règlements de police en respectant les conditions énoncées à l'article 29, alinéas 3 et 4.

Le deuxième alinéa prévoit que le collège des bourgmestre et échevins communique les règlements de police au conseil communal et envoie immédiatement une copie au ministre de l'Intérieur en exposant les motifs pour lesquels il a dû se dispenser de recourir au conseil communal.

L'article en question actualise la rédaction du texte et il tient compte des conditions prévues par le nouvel article 106 de la Constitution en renvoyant à l'article 29, alinéas 3 et 4, tel que proposé par le projet de loi sous revue.

Le SYVICOL marque son accord avec l'article sous revue.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 25 avril 2022

7993/02

**N° 7993<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2021-2022

---

**PROJET DE LOI**

**portant modification de la loi communale  
modifiée du 13 décembre 1988**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(15.7.2022)

Par dépêche du 1<sup>er</sup> avril 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Intérieur.

Par la même dépêche, il a été demandé au Conseil d'État d'accorder un traitement prioritaire à l'examen du projet de loi sous rubrique, en raison de l'impact des propositions de révision de la Constitution n<sup>os</sup> 7700 et 7755, adoptées en première lecture par la Chambre des députés en date respectivement des 25 janvier et 9 mars 2022, sur les dispositions relatives au pouvoir réglementaire du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Le projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que du texte coordonné par extraits de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 que le projet de loi sous avis tend à modifier.

Selon la lettre de saisine, le projet de loi sous avis n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

L'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 2 mai 2022.

\*

**OBSERVATIONS LIMINAIRES**

Le projet de loi sous avis vise, selon les auteurs, à adapter les dispositions des articles 29 et 58 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 relatives au pouvoir réglementaire des autorités communales aux dispositions des propositions de loi n<sup>os</sup> 7700 et 7755 portant révision de la Constitution adoptées en première lecture respectivement le 25 janvier et 9 mars 2022.

Dans la mesure où ces propositions n'ont pas encore abouti à la révision de la Constitution actuelle, le Conseil d'État comprend que la loi en projet ne sera votée qu'à la suite de l'entrée en vigueur de la Constitution révisée. Par conséquent, il effectuera l'examen du projet de loi sous avis exclusivement au regard des dispositions constitutionnelles en cours de révision.

Étant donné que les propositions de révision n<sup>os</sup> 7575, 7700, 7755 et 7777 divergent au regard de la numérotation et de l'agencement des articles de la Constitution révisée, le Conseil d'État se basera sur le texte coordonné de la Constitution prévu à l'article 4 de la proposition de révision n° 7777.

\*

## CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de révision n° 7700 modifie le cadre constitutionnel régissant le pouvoir réglementaire des communes moyennant le remplacement de la disposition figurant à l'article 107 actuel de la Constitution par un article 124 nouveau, qui est libellé comme suit :

« Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.

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.

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. »

Il découle ainsi du nouvel article 124 précité que les exigences constitutionnelles applicables à l'heure actuelle aux règlements grand-ducaux relevant d'une matière réservée à la loi s'appliqueront à l'avenir également aux règlements communaux qui ne pourront dès lors intervenir 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 pour autant que ces derniers règlements touchent également à ces matières.

Par ailleurs, la proposition de révision n° 7755 propose d'introduire une clause transversale, à savoir l'article 37 de la Constitution, qui est libellée comme suit :

« Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par *la loi* et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

L'article 37, première phrase, précité érige désormais en matière réservée à la loi toute limitation des libertés publiques prévues au chapitre 2, section 2, de la Constitution en cours de révision, quelle que soit la liberté publique concernée et sans faire une distinction selon que la disposition constitutionnelle consacrant la liberté comporte ou non une référence explicite à la loi formelle.

Dans son quatrième avis du 11 février 2020 relatif à la proposition de révision n° 6030<sup>1</sup>, et plus précisément au regard de cette clause transversale, le Conseil d'État avait attiré l'attention des auteurs sur le fait que « [d]ans l'optique du droit constitutionnel luxembourgeois, le concept de loi revêt [...] une acception formelle en tant qu'acte adopté au terme de la procédure dite législative par la Chambre des députés ». Il avait encore souligné que le recours à l'instrument technique de la loi au sens formel « signifiera que toute restriction à une liberté publique sera constituée en matière réservée à la loi, ce qui posera le problème bien connu de l'articulation entre un dispositif légal et un dispositif réglementaire. Se posera également la question de savoir si des limitations apportées aux libertés publiques pourraient être fondées sur un règlement de police communal destiné à sauvegarder l'ordre public et la sécurité publique »<sup>2</sup>.

Dans sa prise de position du 4 juin 2021 relative à la proposition de révision n° 7755, le Gouvernement avait fait remarquer que « les libertés publiques constituent une matière réservée à la loi et que, par conséquent, toute différence de traitement et limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi. Comme le terme de „loi“ est à interpréter dans le sens formel du terme, il se pose la question de savoir si à l'avenir, le conseil communal et le collège des bourgmestre et échevins pourront, dans le cadre de l'autonomie communale, exercer pleinement le pouvoir réglementaire qui leur est confié par la Constitution et par la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 »<sup>3</sup>. Le Gouvernement soulignait ensuite qu'« [i]l est dès lors essentiel pour l'exercice futur du pouvoir réglementaire communal de savoir si le libellé des articles 11 et 30 de la proposition de révision et l'acception formelle du terme „loi“ rendent impossibles, dans l'exercice du pouvoir réglementaire communal, des différences de traitement et des restrictions aux libertés publiques, de sorte à limiter les autorités commu-

1 Quatrième avis complémentaire du Conseil d'État du 11 février 2020 sur la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution (doc. parl. n° 6030<sup>32</sup>).

2 *Ibid.*, p. 3.

3 Prise de position du Gouvernement du 4 juin 2021 relative à la proposition de révision du chapitre II de la Constitution (doc. parl. n° 7755<sup>1</sup>, p. 4).

nales dans l'exercice autonome de leurs compétences légales. En cas de réponse affirmative, il y aurait lieu de préciser le texte constitutionnel en projet de manière à permettre expressément qu'un règlement communal puisse apporter les différences de traitement et les restrictions aux libertés publiques précitées »<sup>4</sup>.

La Commission des institutions et de la révision constitutionnelle avait confirmé, dans son rapport du 13 décembre 2021 relatif à la proposition de révision n° 7755, l'acceptation formelle du terme de « loi » utilisé à l'article 30 précité, tout en estimant qu'« [e]n considération de la plus-value certaine de la clause transversale, [...] la Commission propose de la maintenir comme nouvel article 30. En effet, en dépit du rappel récurrent dans de nombreux articles de l'intervention obligatoire de la loi, il s'avère que cette clause transversale améliore considérablement la visibilité de la section relative aux libertés publiques et partant facilite la compréhension par les lecteurs »<sup>5</sup>.

Le dispositif constitutionnel qui résultera de la révision en cours impliquera ainsi que les autorités communales ne pourront 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.

Pour ce qui est de la portée de cette exigence, le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le dernier arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021 de la Cour constitutionnelle en la matière, d'après lequel l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution exige, dans les matières réservées à la loi, que « 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>6</sup>.

Compte tenu de l'identité des libellés du nouvel article 124, alinéa 2, précité et de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, le Conseil d'État estime que les mêmes critères jurisprudentiels devront s'appliquer aux règlements communaux.

C'est à l'aune de ces exigences que le Conseil d'État procédera à l'examen des articles.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

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

L'article 1<sup>er</sup> vise à compléter l'article 29 de la loi communale précitée qui a trait aux règlements communaux par deux nouveaux alinéas.

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que les projets de loi n° 7126<sup>7</sup> et n° 7514<sup>8</sup> entreprennent eux aussi de modifier l'article 29 de la loi communale. Il importe dès lors de veiller à la cohérence des trois lois en projet compte tenu de leurs mises en vigueur successives.

L'alinéa 3 nouveau, que les auteurs entendent insérer à la suite de l'alinéa 2 de l'article 29 précité, dispose que « [le] conseil communal ne peut prévoir que les différences de traitement qui procèdent

4 *Ibid.*, p. 5

5 Rapport de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle du 13 décembre 2021 relatif à la proposition de révision du chapitre II de la Constitution (doc. parl. n° 7755<sup>12</sup>, p. 17 et suivantes).

6 Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166, Mém. A n° 440 du 10 juin 2021.

7 Projet de loi relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux et modifiant : 1° le Code pénal ; 2° le Code de procédure pénale ; 3° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ; 4° la loi modifiée du 21 novembre 1984 a) portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975; b) complétant l'article 1er B II de la loi du 26 février 1973 portant extension de la compétence des tribunaux de police en matière répressive ; 5° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; 6° la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens ; 7° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ; 8° la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

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

d'une disparité objective et qui sont rationnellement justifiées, adéquates et proportionnées à leur but ». Cette disposition appelle plusieurs observations.

Il convient tout d'abord de s'interroger sur l'opportunité et la nécessité de rappeler le respect du principe de l'égalité devant la loi par les autorités communales dans le cadre de la prise de règlements communaux. Ce principe étant ancré dans la Constitution, sa reprise dans la loi communale est superflue, comme faisant double emploi, et est dès lors à omettre. Elle risque en effet de dénaturer le texte de la norme supérieure et d'introduire la confusion dans l'esprit du lecteur entre des dispositions hiérarchiquement distinctes.

Par ailleurs, si les auteurs du projet de loi se sont inspirés de l'article 11, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution dans la version de la proposition de révision n° 7700<sup>9</sup>, il convient de relever que la formule reprise à l'alinéa 3 sous avis se distingue, au regard de la terminologie employée, de ce texte supérieur. Or, une loi ne saurait déroger à une norme de la Constitution en y apportant des nuances terminologiques. Au vu de ces considérations, le nouvel alinéa 3 que l'article sous examen propose d'insérer dans l'article 29 de la loi communale contreviendrait aux dispositions de la Constitution telles qu'elles doivent résulter des révisions en cours.

L'alinéa 4 nouveau vise, quant à lui, à encadrer les règlements communaux apportant des limitations aux libertés publiques afin d'assurer la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publiques. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales, en rappelant que ces règlements interviendront dans une matière réservée à la loi, en application des articles 37 et 124 précités de la Constitution. Dans la mesure où il se limite à paraphraser la clause transversale de l'article 37 précité, tout en reléguant ensuite aux règlements communaux la détermination de l'intégralité des conditions et modalités des restrictions apportées aux libertés publiques, l'alinéa 4 sous examen ne répond pas aux exigences des articles 37 et 124 précités, lues à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et notamment son arrêt n° 166/21 précité du 4 juin 2021<sup>10</sup>.

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.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous revue.

## *Article 2*

L'article 2 entend apporter des modifications à l'article 58 de la loi communale relatif aux règlements et ordonnances de police pris par le collège des bourgmestre et échevins.

Le changement opéré consiste dans l'ajout d'un renvoi aux conditions prévues aux alinéas 3 et 4 de l'article 29 tels qu'ajoutés par l'article 1<sup>er</sup> du texte en projet. Le nouvel alinéa ne vise d'ailleurs plus les « ordonnances de police », mais seulement les « règlements de police ». Les alinéas 1<sup>er</sup> et 2 nouveaux ne diffèrent donc pas substantiellement de l'alinéa 1<sup>er</sup> actuellement en vigueur.

Les règlements de police pris par le collège des bourgmestre et échevins ne pourront, à leur tour, être adoptés que sur la base d'un cadre légal satisfaisant aux exigences des articles 37 et 124 précités de la Constitution déjà exposés par le Conseil d'État dans ses considérations générales et aux observations formulées à l'article 1<sup>er</sup>.

Les modifications que la disposition sous examen propose d'apporter à l'article 58 de la loi communale précitée ne suffisent pas à encadrer le pouvoir réglementaire du collège des bourgmestre et échevins d'une manière conforme à ces exigences constitutionnelles, lues à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. Si les quatre premières situations évoquées à l'article 58, alinéa 1<sup>er</sup>, peuvent être considérées comme étant définies de façon suffisamment précise dans la loi pour pouvoir déclencher des mesures restrictives en matière de libertés publiques, tel n'est pourtant pas le cas de la référence aux « autres événements imprévus ». Par ailleurs, la disposition sous revue ne permet pas de

<sup>9</sup> « Art. 11. (1) Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi. La loi peut prévoir une différence de traitement qui procède d'une disparité objective et qui est rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée à son but. »

<sup>10</sup> Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, n° 166, Mém. A n° 440 du 10 juin 2021.

cerner de manière suffisamment précise la nature des mesures envisagées et ne satisfait dès lors pas aux exigences de la Constitution révisée.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous revue.

\*

### **OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE**

*Sans observation.*

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 16 votants, le 15 juillet 2022.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Christophe SCHILTZ





Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau