



## **Commission de la Fonction publique et de la Réforme administrative**

### **Procès-verbal de la réunion du 08 octobre 2015**

#### Ordre du jour :

1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 17 septembre 2015
2. 6704 Projet de loi dite « Omnibus » portant modification de :
  - a) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
  - b) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ;
  - c) de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement ;
  - d) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
  - e) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
  - f) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
  - g) de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;
  - h) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;
  - i) de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;
  - j) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;
  - k) l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois ;et abrogation de :
  - a) l'arrêté grand-ducal du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets ;
  - b) l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs- Rapporteur : Monsieur Yves Cruchten  
- Suivi des travaux
3. Divers

\*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Aehm, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. Gilles Baum remplaçant M. Lex Delles, M. Yves Cruchten, M. Félix Eischen remplaçant Mme Octavie Modert, M. Georges Engel, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Paul-Henri Meyers, M. David Wagner

M. Dan Kersch, Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Julien Havet, Mme Paulette Lenert, du Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative

M. Laurent Deville, du Ministère de l'Intérieur

Mme Anne Tescher, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Lex Delles, M. Max Hahn, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth

\*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

\*

**1. Adoption du projet de procès-verbal de la réunion du 17 septembre 2015**

Le projet de procès-verbal sous rubrique est adopté.

- 2. 6704** **Projet de loi dite « Omnibus » portant modification de :**
- a) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;**
  - b) de la loi du 30 juillet 2013 concernant l'aménagement du territoire ;**
  - c) de la loi modifiée du 22 octobre 2008 portant promotion de l'habitat et création d'un pacte logement ;**
  - d) de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;**
  - e) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;**
  - f) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;**
  - g) de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;**
  - h) de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ;**
  - i) de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques ;**
  - j) de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ;**
  - k) l'arrêté royal grand-ducal du 22 octobre 1842, n° 1943c/1297, réglant le mode de publication des lois ;**
- et abrogation de :**
- a) l'arrêté grand-ducal du 13 août 1915 portant règlement du service des femmes dans les hôtels et cabarets ;**
  - b) l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs**

La Commission poursuit l'examen de l'avis du Conseil d'Etat :

Article 43

L'article 43 a pour objet de modifier l'article 70, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi communale. La condition d'âge de 25 ans actuellement prévue dans le chef des fonctionnaires communaux pour pouvoir être investi d'une délégation de pouvoir par le bourgmestre pour certaines fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état civil, est supprimée. Par ailleurs, le projet de loi prévoit que tous les agents communaux, donc non seulement les fonctionnaires, peuvent bénéficier d'une telle délégation de pouvoir.

En ce qui concerne le fond de la modification proposée, le **Conseil d'Etat** note que dans l'état actuel de la législation relative à l'état civil, le bourgmestre peut déléguer la réception de certains actes de l'état civil à un ou plusieurs fonctionnaires communaux âgés d'au moins vingt-cinq ans. Les actes dressés par le fonctionnaire délégué portent sa seule signature. La modification projetée consiste à abandonner la condition d'âge dans le chef des délégataires et à élargir le cercle des délégataires potentiels à tous les agents communaux, plus particulièrement aux employés communaux et autres salariés de la commune, c'est-à-dire à des agents qui ne sont pas soumis au statut de fonctionnaire. A la différence des salariés qui sont liés à leur employeur par un contrat de travail, les fonctionnaires sont nommés et soumis de ce fait à un statut légal et réglementaire qui peut être modifié unilatéralement par le pouvoir normatif, afin de l'adapter aux impératifs du service public. Les fonctionnaires sont recrutés principalement par la voie du concours, sont spécialement formés, sont nommés et assermentés.

L'état civil est un service public dont les communes sont en charge en vertu de l'article 108 de la Constitution. Les actes d'état civil constituent des actes de puissance publique. Etant donné que les actes soumis à délégation vaudront comme actes d'état civil, sous la seule signature de l'agent communal qui les aura reçus, le **Conseil d'Etat voit d'un œil très critique que ces actes puissent désormais être reçus par des agents communaux qui ne sont pas soumis au statut du fonctionnaire et qui, en conséquence, ne sont pas assermentés**. Ceci d'autant plus que pour pourvoir aux emplois communaux, le recrutement de fonctionnaires est la règle, l'engagement d'agents soumis à contrat de travail étant l'exception. En effet, l'article 2, paragraphe 4 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut des agents communaux dispose ce qui suit : « Tous les emplois communaux doivent être occupés par des fonctionnaires. Exceptionnellement et pour des raisons dûment motivées, le conseil communal peut, sous l'approbation du ministre de l'Intérieur, procéder à l'engagement de personnel sous le régime de l'employé communal ou de l'employé privé ». Il s'ensuit que, d'après la loi précitée du 24 décembre 1985, le collaborateur normal du service public, au niveau communal, est le fonctionnaire.

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que le texte à modifier se retrouve avec la même teneur à l'article 44*bis* du Code civil. Or, la modification du Code civil sur ce point n'est envisagée ni par le projet de loi sous rubrique ni par un autre projet de loi en cours d'instance. Voilà pourquoi le **Conseil d'Etat doit s'opposer formellement** à la modification sous revue alors qu'il en résulterait une insécurité juridique, engendrée par l'incohérence manifeste entre le Code civil et la loi communale. Il recommande en conséquence aux auteurs de **modifier également l'article 44*bis* du Code civil**.

La Commission a longuement discuté de la portée de l'article 43. La Commission est en faveur de l'abolition de la condition d'âge. En revanche, plusieurs membres de la Commission restent réticents face à l'élargissement d'une délégation de pouvoir du bourgmestre à des agents communaux qui ne sont pas fonctionnaires communaux.

Le représentant du groupe parlementaire DP reste notamment critique face à cette proposition. Comme il s'agit des actes d'état civil, qui sont des actes de puissance publique, il préfère que seuls les agents soumis au statut du fonctionnaire, qui sont ainsi assermentés, puissent exécuter de telles charges.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk renvoie à la remarque du Conseil d'Etat soulignant que le recrutement de fonctionnaires est la règle et qu'en vertu de l'article 2, paragraphe 4 de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut des agents communaux le recrutement de personnel sous le régime de l'employé communal ou de l'employé privé doit rester exceptionnel et selon des raisons dûment motivées. L'orateur doute que le recrutement d'employés reste effectivement exceptionnel et s'interroge en outre comment un tel recrutement peut être dûment motivé. Dans cette optique, la modification sous examen prend effectivement en considération une réalité, à savoir l'accroissement de l'engagement d'employés au niveau communal. D'une manière générale, l'orateur s'interroge dans quelle mesure la loi du 24 décembre 1985 est effectivement respectée en pratique.

M. le Ministre explique que certaines communes ont eu recours à des employés communaux alors qu'un poste devait être occupé d'urgence. Au vu de la lenteur de la procédure de recrutement des fonctionnaires, les communes ont recruté des employés dans un bref délai. M. le Ministre rappelle que la durée de la procédure de recrutement des fonctionnaires communaux a été réduite. Alors que des examens d'admissibilité pour les différentes carrières sont désormais organisés en deux sessions annuelles, les communes peuvent recruter des fonctionnaires à tout moment par le biais du réservoir des candidats ayant réussi l'examen d'admissibilité.

M. le Ministre explique que l'élargissement du champ des bénéficiaires de la délégation de pouvoir à tout agent communal est une demande depuis longue date du Syvicol. Elle répond notamment à un besoin des petites communes qui ont un effectif réduit. Ces communes ont par exemple un problème de fonctionnement au cas où l'officier d'état civil n'est pas présent.

M. le Ministre rappelle en outre que l'article 69 de la loi communale mentionne les employés communaux : « Le secrétaire communal est chargé des écritures des actes de l'état civil et des actes d'indigénat, sous la surveillance et la responsabilité de l'officier désigné à ces fins. Dans le cas où le secrétaire communal est dispensé de la rédaction des actes, l'officier de l'état civil peut, à ces fins, avoir sous ses ordres, suivant les besoins du service, un ou plusieurs fonctionnaires ou employés rémunérés par la commune ». Par ailleurs, une délégation de pouvoir à des agents qui ne sont pas nécessairement fonctionnaires existe déjà pour l'Etat.

La Commission décide finalement de maintenir un élargissement du champ des bénéficiaires du pouvoir de délégation à condition de délimiter le terme « agent communal ». Il y a lieu de préciser qu'est visé soit le fonctionnaire communal, soit l'employé communal soit le salarié à tâche intellectuelle.

Par conséquent, tel que préconisé par le Conseil d'Etat, une modification de l'article 44*bis* du Code civil s'impose par voie d'amendement. M. le Ministre informe qu'il a consulté le ministre de la Justice à ce propos, lequel a donné son accord pour la modification proposée du Code civil.

M. le Ministre précise que la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national devra également être adaptée dans le cadre des amendements dans la mesure où elle se réfère au « fonctionnaire communal » qui est en charge des listes d'inscription. De même, l'article 69 de la loi communale est à revoir dans le cadre des amendements en ce qui concerne le changement de terminologie.

#### Article 44

L'article 44 a pour objet de modifier l'article 71 de la loi communale.

Le Conseil d'Etat constate que l'article 44 attribue une **nouvelle compétence de police administrative spéciale au bourgmestre**, à savoir celle **d'autoriser l'usage d'appareils d'amplification sonore et de haut-parleurs à l'extérieur des bâtiments ou propageant le son en dehors ainsi que les haut-parleurs ambulants ou montés sur des véhicules**. L'attribution de cette nouvelle compétence est liée à l'abrogation à l'endroit de l'article 72 du projet de loi sous avis de l'arrêté grand-ducal du 15 septembre 1939 concernant l'usage des appareils radiophoniques, des gramophones et des haut-parleurs.

L'arrêté précité de 1939 interdisait de faire fonctionner de jour des appareils radiophoniques ou des gramophones de manière à troubler la tranquillité publique par l'intensité ou la puissance excessive des appareils-diffuseurs. De nuit, le fonctionnement de ces appareils n'était permis qu'en sourdine. L'usage de haut-parleurs installés à l'extérieur des maisons ou propageant leur son en dehors, de même que l'usage de haut-parleurs ambulants, était interdit par principe. L'interdiction pouvait cependant être levée par le ministre dans des cas déterminés non autrement spécifiés.

Contrairement à l'arrêté précité de 1939, la nouvelle disposition n'interdit pas expressément et de manière générale l'usage de certains appareils sonores, mais se contente de soumettre à autorisation « spéciale » du bourgmestre l'usage des appareils d'amplification sonore et de haut-parleurs à l'extérieur des bâtiments ou propageant leur son en dehors ainsi que des haut-parleurs ambulants ou montés sur des voitures automobiles. Le bourgmestre peut, « par arrêté motivé, soumettre l'autorisation à des prescriptions particulières relatives aux conditions d'horaires et de lieux ainsi qu'aux niveaux sonores admissibles ». Le Conseil d'Etat note que le texte sous revue ne fixe **aucun critère pour l'octroi ou le refus de l'autorisation**.

La nouvelle disposition vise quatre catégories d'appareils dont l'usage est soumis à autorisation spéciale du bourgmestre, à savoir : les appareils d'amplification sonore, les haut-parleurs, les haut-parleurs ambulants et les haut-parleurs montés sur des voitures. L'usage des deux premières catégories d'appareils (les appareils d'amplification sonore et les haut-parleurs) doit être autorisé, lorsque ces appareils sont utilisés à l'extérieur des bâtiments ou lorsque leur son se propage en dehors. L'usage des deux dernières catégories d'appareils (les haut-parleurs ambulants et les haut-parleurs montés sur des véhicules) doit toujours être autorisé.

La nouvelle disposition ne donne **aucune définition des équipements auxquels elle s'applique**, ce qui est de nature à susciter quelques questions. De nos jours, un grand nombre d'appareils d'usage courant, de même que certains équipements médicaux, sont équipés d'amplificateurs sonores et de haut-parleurs plus ou moins puissants. Est-ce que ces équipements sont tous visés par la disposition sous revue, alors que leur usage normal ne compromet pas nécessairement ni la tranquillité publique ni ne constitue une gêne pour le voisinage, même quand ils sont utilisés à l'extérieur d'un bâtiment ou que leur son se propage modérément à l'extérieur ? Actuellement, l'équipement technique de la plupart des voitures automobiles comprend un ou plusieurs haut-parleurs. S'agit-il de haut-parleurs montés sur des voitures ? Est-ce que l'usage des haut-parleurs ambulants et des voitures à haut-parleurs utilisés par les forces de l'ordre et les services de secours est également soumis systématiquement à autorisation « spéciale » ? Si un haut-parleur placé sur un omnibus est sans nul doute à considérer comme monté sur une voiture, en est-il de même des haut-parleurs installés sur des bicyclettes ou sur des motocyclettes, ou faudrait-il parler de « véhicule » plutôt que de « voiture » ? Ces interrogations, dont la liste pourrait être allongée, montrent que la **disposition sous revue manque de précision en ce qui concerne son champ d'application**.

La définition, trop large, des équipements visés par la disposition sous revue, englobe, à côté des équipements de sonorisation superpuissants, également une multitude d'appareils à usage courant et personnel, équipés d'amplificateurs sonores et de haut-parleurs, le plus souvent de faible puissance, comme, par exemple, les téléphones portables, les postes radio, les chaînes de musique et appareils multimédias, portatifs ou non. L'usage de certains équipements, comme, par exemple, les installations de sonorisation utilisées à l'occasion des concerts en plein air, est *per se* de nature à constituer une gêne pour le voisinage, voire à comporter un risque d'une certaine importance pour la tranquillité publique. Pour d'autres équipements, comme les téléphones portables ou les radios portatives et les baladeurs de musique de faible puissance ou encore certains appareils médicaux, le risque de gêne ou de trouble à l'ordre qui est inhérent à l'usage de ces appareils ne peut pas être exclu, mais il existe à une échelle considérablement plus ténue, voire même insignifiante. Concernant ces derniers équipements, ce n'est pas tant leur usage normal qui peut être problématique que l'usage abusif qui peut en être fait. En visant à la fois une trop grande multitude de situations diverses (le concert hard-rock en plein air dans un quartier habité, le voisin qui écoute en sourdine de la musique sur sa terrasse, l'autre voisin qui organise dans son jardin une joyeuse fête avec animation musicale, la personne qui met son téléphone portable sur haut-parleur, les jeunes skateurs qui mettent à fond leur baladeur musical pour donner une coulisse sonore à leurs acrobaties sportives ...) et une trop grande variété d'équipements soumis à autorisation, la disposition en projet ne peut pas être appliquée à la lettre et constitue de ce fait une protection très imparfaite contre les gênes pour le voisinage et contre les troubles à l'ordre.

Soumettre indistinctement à autorisation administrative de police l'usage de tous les appareils munis d'un amplificateur sonore et de haut-parleurs, lorsqu'ils sont utilisés à l'extérieur des bâtiments ou lorsque leur son se propage (même en sourdine) vers l'extérieur, sans prendre en considération ni leur finalité, ni leur puissance, ni simplement leur potentialité de causer des gênes ou des troubles d'une certaine envergure, constitue aux yeux du **Conseil d'Etat** une **ingérence de l'autorité publique dans la vie privée des personnes**. Aux termes de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales, une telle ingérence n'est permise qu'à condition d'être prévue par la loi et de constituer une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

D'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, « les mots 'prévues par la loi' figurant aux articles 8 à 11 de la Convention veulent d'abord que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais ils ont trait aussi à la qualité de la loi en question : ils exigent l'accessibilité de celle-ci aux personnes concernées et une formulation assez précise pour leur permettre – en s'entourant, au besoin, de conseils éclairés – de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé ». Toujours selon la Cour, « pour répondre à ces exigences, le droit interne doit offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention. Lorsqu'il s'agit de questions touchant aux droits fondamentaux, la loi irait à l'encontre de la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique consacrés par la Convention, si le pouvoir d'appréciation accordé à l'exécutif ne connaissait pas de limites. En conséquence, elle doit définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante ».

Eu égard à la circonstance que **la disposition en projet ne fournit pas de critère permettant de prévoir dans quelles conditions l'autorisation est accordée et dans quelles conditions elle est refusée**, et qu'elle ne définit pas avec la précision requise

**les équipements qui sont visés**, celle-ci n'est pas rédigée avec la précision voulue par la jurisprudence de la Cour. Aussi **le Conseil d'Etat** doit-il **s'opposer de manière formelle** au maintien de l'article 44 du projet de loi sous revue dans sa teneur actuelle.

D'un point de vue formel, la nouvelle compétence du bourgmestre est insérée à l'article 71 de la loi communale, lequel traite de la police des spectacles, qui appartient également au bourgmestre. Le Conseil d'Etat aurait préféré voir attribuer à la nouvelle disposition un article autonome, alors que l'usage des appareils d'amplification sonore et des haut-parleurs n'est pas nécessairement lié à des spectacles. Il est en effet recommandé de ne pas traiter la police des spectacles et la police des appareils sonores dans une même disposition, alors qu'elles sont distinctes par leur objet et que le mécanisme selon lequel le bourgmestre est appelé à intervenir n'est pas le même. En matière de police des spectacles, le bourgmestre peut prendre une décision négative, (« il peut, dans des circonstances extraordinaires, interdire toute représentation, pour assurer le maintien de l'ordre et de la tranquillité publics »), alors qu'en matière de police des appareils sonores, il est appelé à prendre, sur demande, une décision positive (à savoir : accorder une autorisation).

A la lumière des nombreuses critiques du Conseil d'Etat, la **Commission décide de supprimer l'article 44** du projet de loi. Il existe en effet un cadre législatif suffisant pour pouvoir régler l'usage d'appareils d'amplification sonore, à savoir la modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit ou encore la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. Par ailleurs, les règlements de police des communes contiennent des dispositions relatives au maintien de la tranquillité publique. L'usage d'appareils d'amplification sonore et des haut-parleurs pourra être réglé au niveau du règlement de police des communes. A souligner que l'article 544 du Code civil interdit également d'une manière générale tout trouble de voisinage rompant l'équilibre entre droits équivalents.

En réponse à une question au sujet du parallélisme des formes en ce qui concerne l'abrogation des arrêtés grand-ducaux, la représentante gouvernementale confirme que ces arrêtés ont été pris sur base d'une loi d'habilitation, à savoir la loi du 28 septembre 1938 portant extension de la compétence du pouvoir exécutif ainsi que sa prorogation par la loi du 29 août 1939 portant extension de la compétence du pouvoir exécutif. Au vu de la situation juridique ambiguë de ces arrêtés, il a été retenu de les abroger par voie législative.

Une représentante du groupe politique CSV estime que le fait de régler l'usage d'appareils d'amplification sonore au niveau communal pourrait mener à des situations disparates des règles en vigueur. Elle s'interroge s'il ne faudrait pas harmoniser une telle réglementation au niveau national.

M. le Ministre souligne que les situations des différentes communes ne sont pas toujours comparables. Un règlement de police de la Ville de Luxembourg devra par exemple répondre à d'autres attentes que celui d'une petite commune rurale.

D'après l'arrêté grand-ducal de 1939, l'usage de l'appareil d'amplification sonore est interdit à moins que le ministre de l'Intérieur ait donné son autorisation. A titre d'exemple, pour chaque rassemblement de citoyens, le ministre de l'Intérieur doit autoriser les amplificateurs et les haut-parleurs. Or, M. le Ministre estime que la liberté de manifester ses opinions est un droit fondamental. Il précise que, comme son prédécesseur, il a jusqu'à présent autorisé chaque demande.

M. le Président propose d'inciter les communes par voie de circulaire d'introduire une disposition afférente dans leurs règlements respectifs si tel n'était pas encore le cas.

Le représentant du groupe politique LSAP propose d'appliquer la même logique à la réglementation des nuits blanches. D'après la législation en vigueur, le ministre de l'Intérieur peut autoriser une nuit blanche sans que les autorités communales en soient informées. Il estime que l'autorisation des nuits blanches devrait relever de la compétence exclusive des communes. M. le Ministre peut se rallier à cette proposition. Il la soumettra pour avis au Syvicol.

#### Article 45

L'article 45 tend à insérer dans la loi communale précitée du 13 décembre 1988 un nouvel article 71bis. Le Conseil d'Etat note que l'alinéa 1<sup>er</sup> du nouvel article attribue au ministre de l'Intérieur compétence, d'une part, pour prendre les décisions relatives à l'interdiction de spectacles et, d'autre part, pour prendre les autorisations concernant l'usage des appareils sonores dont question à l'article qui précède, lorsque le spectacle ou l'usage des appareils sonores sont de nature à couvrir les territoires de deux ou de plusieurs communes. La disposition sous revue opère de nouveau un amalgame entre la police des spectacles et la police des appareils sonores.

En matière de police des spectacles, le ministre de l'Intérieur se voit attribuer, au détriment des bourgmestres, une compétence qu'il n'a pas jusqu'ici. Le commentaire des articles ne fournit aucune explication quant à ce transfert de compétence. A défaut pour les auteurs de justifier la nécessité de ce transfert, le Conseil d'Etat demande d'en rester au régime actuel en ce qui concerne la police des spectacles.

La compétence qu'il est projeté d'accorder au ministre est subordonnée à la condition que « le spectacle ou l'usage d'appareils d'amplification sonore et de haut-parleurs est de nature à couvrir le territoire de deux ou de plusieurs communes ». Se pose la question de savoir dans quelles circonstances cette condition est réalisée, surtout en ce qui concerne l'usage d'appareils sonores. Les choses sont claires lorsque, à l'occasion de certaines manifestations, comme les courses cyclistes, les voitures à haut-parleurs traversent successivement plusieurs communes. Mais qu'en est-il des appareils sonores qui, bien qu'implantés sur le territoire d'une commune déterminée, propagent leur son sur (tout ou partie) du territoire d'une ou de plusieurs autres communes ?

D'après l'alinéa 2 du nouvel article, les décisions prises par application des articles 71 et 71bis en projet « doivent parvenir à l'intéressé dans les deux mois de la demande. Passé ce délai, la demande est censée agréée ». Dans ce contexte, il y a lieu d'observer qu'en matière de spectacles, où il est question d'interdire et non pas d'autoriser, la disposition est inopérante. Voilà donc un argument supplémentaire pour traiter séparément la police des spectacles et la police des appareils sonores.

Le Conseil d'Etat rappelle que le régime d'autorisation visé par la disposition sous revue a pour but de prévenir des atteintes à l'ordre public, et plus particulièrement à la composante « tranquillité publique » de celui-ci. Le Conseil d'Etat est d'avis que cette matière ne se prête pas aux autorisations tacites. Il estime en effet que les troubles potentiels à l'ordre public qui sont portés à la connaissance de l'autorité publique méritent en tout état de cause d'être examinés par celle-ci. C'est au moyen de son autorisation que l'autorité fixe les conditions et prescrit des mesures de nature à préserver l'ordre public en limitant les nuisances potentielles au strict nécessaire. Dans les cas où l'autorité compétente resterait inactive pendant un certain délai, le mécanisme de l'autorisation tacite risquerait d'avoir pour conséquence difficilement concevable d'autoriser des atteintes plus ou moins graves à l'ordre public, et de conférer, le cas échéant, des droits contraires aux lois et règlements. Le Conseil d'Etat rappelle dans ce contexte son avis du 21 mars 1995 relatif à la proposition de loi ayant pour objet le silence de l'Administration (doc. parl. 3699).

Le dernier alinéa de l'article 45 est de la teneur suivante : « Les infractions à ces articles seront punies d'une amende de 100 à 250 euros. La confiscation spéciale pourra être ordonnée. »

A l'égard de cette disposition, le Conseil d'Etat estime que l'expression « les infractions à ces articles » (de quels comportements s'agit-il ?) ne présente pas la précision requise pour répondre au principe de la légalité des peines et des incriminations, inscrit à l'article 14 de la Constitution. En effet, pour la Cour constitutionnelle, « le principe de la légalité de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ». Et la Cour de poursuivre que « le principe de la spécification de l'incrimination est partant le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution ». Le **Conseil d'Etat s'oppose** partant **formellement** au maintien dans sa teneur actuelle **du dernier alinéa du nouvel article 71bis de la loi communale, pour être contraire à l'article 14 de la Constitution**. La lecture de la disposition sous revue ne permettant pas de connaître avec précision les différents comportements punissables qui se dégagent des articles visés, le Conseil d'Etat demande aux auteurs de la revoir en conséquence.

A la lumière des critiques du Conseil d'Etat et à l'instar de sa décision relative à l'article 44, la **Commission surprime l'article 45** du projet de loi.

#### Article 46

L'article 46 du projet de loi a pour objet d'insérer un nouvel article 71ter à la loi communale précitée du 13 décembre 1988.

Le nouvel article 71ter, alinéa 1<sup>er</sup> confère au pouvoir réglementaire communal la compétence d'édicter des règlements communaux déterminant « les conditions à respecter pour l'usage de la publicité au sens de l'article 37 » de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, mais « sans préjudice des dispositions de l'article 38 de la loi du 18 juillet 1983 ».

Le Conseil d'Etat note que, à défaut de précision expresse, il faut admettre que les règlements communaux à prendre en vertu de la base légale résultant de la disposition en projet sont à considérer comme des règlements de police, alors qu'ils sont pris en exécution de la loi précitée du 18 juillet 1983 qui est une loi pénale, dont l'article 41, alinéa 1<sup>er</sup> dispose que « sans préjudice des peines prévues par d'autres dispositions légales, les infractions à la présente loi et aux règlements pris en son exécution sont punies d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 à 750.000 euros ou d'une de ces peines seulement ».

La nouvelle disposition en projet ne précise pas si l'usage de la publicité est soumis, de la part des autorités communales, à autorisation constatant que la publicité en cause est conforme aux conditions fixées. Rien n'interdirait cependant aux autorités communales de prévoir un tel régime d'autorisation. Dans ce cas, l'autorisation relèverait de la compétence du bourgmestre, sur la base de l'article 67 de la loi communale.

Selon le nouvel article 71ter, alinéa 2, « les règlements visés à l'alinéa premier sont transmis pour avis au ministre ayant les Affaires culturelles dans ses attributions. A l'expiration d'un délai de deux mois, il peut être passé outre à l'absence d'avis ». Etant donné que, d'après le texte sous revue, ce sont « les règlements » qui sont transmis au ministre, il faut supposer que l'acte soumis à transmission pour avis est déjà revêtu de son caractère réglementaire, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas d'un projet de règlement, mais d'un règlement qui a déjà été voté par le conseil communal. Le texte ne précise pas quelles sont les conséquences d'un éventuel avis négatif du ministre. L'administration communale doit-elle s'y conformer en modifiant son règlement ? Le Conseil d'Etat est conscient que des dispositions analogues,

présentant les mêmes incertitudes, existent déjà dans d'autres corps de législation, ainsi notamment aux articles 43 et 47 de la loi précitée du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que l'article 39, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de la loi précitée du 19 juillet 2004 prévoit que les règlements communaux sur les bâtisses, les voies publiques et les sites doivent contenir des prescriptions concernant les enseignes et publicités, tant en ce qui concerne le domaine public et ses abords qu'en ce qui concerne les sites et les abords des bâtiments, une transmission pour avis de ces règlements au ministre ayant les Affaires culturelles dans ses attributions n'étant pas prévue.

A défaut d'explications pertinentes au commentaire des articles, le Conseil d'Etat n'est pas à même de délimiter clairement les champs d'application respectifs des règlements communaux prévus par la nouvelle disposition en projet de celui des règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites pris en exécution de l'article 39 de la loi précitée du 19 juillet 2004. Il considère que, dans la mesure où l'agencement entre les règlements sur les bâtisses, les voies publiques et les sites, d'une part, et les nouveaux règlements relatifs à l'usage de la publicité sur le territoire communal, d'autre part, n'est pas réglé de manière univoque, la nouvelle disposition en projet est incohérente par rapport à l'article 39 de la loi précitée du 19 juillet 2004.

Tenant compte de la définition très large de la notion de « publicité », donnée par le nouvel article 37 en projet de la loi précitée du 18 juillet 1983 (article 49 du projet de loi), il est à noter que la nouvelle compétence réglementaire communale en projet porte, *ratione materiae*, non pas seulement sur les supports de publicité, mais sur « tout fait quelconque destiné à informer le public ou à attirer son attention par des inscriptions, des images, des formes, des enseignes ou des sources lumineuses et acoustiques ». Elle est encore censée porter, *ratione loci*, sur les supports de publicité fixes ou mobiles, « visibles de la voie publique ou de la voie ouverte à la circulation publique ». Est-ce que les parkings des supermarchés sont à considérer à cet égard comme « voie ouverte à la circulation publique », où les communes sont autorisées à réglementer l'usage de la publicité ? La notion de « circulation publique » englobant la circulation piétonne, est-ce que la « voie ouverte à la circulation publique » comprend aussi les galeries marchandes, bordées de magasins, par lesquelles on peut librement passer d'une rue à l'autre en empruntant le terrain privé ?

Le texte en projet a vocation à s'appliquer à la publicité commerciale. Le Conseil d'Etat est d'avis que la détermination par règlement communal des conditions pour l'usage des publicités commerciales comporte nécessairement des restrictions à l'usage de celles-ci et constitue en conséquence une entrave à la liberté de commerce et d'industrie, garantie par l'article 11(6) de la Constitution, « sauf les restrictions à établir par la loi ». Il s'ensuit que les grands principes en vertu desquels l'usage de la publicité commerciale peut être restreint doivent résulter directement de la loi, ce qui n'est pas le cas de la disposition légale en projet, actuellement sous avis. Celle-ci ne fixe en effet ni les cas dans lesquels une réglementation communale portant restriction de l'usage de la publicité commerciale peut intervenir, ni les critères sur lesquels la réglementation communale doit s'aligner. Pour les raisons tirées à la fois de la contrariété à l'article 11(6) de la Constitution, ainsi que des incohérences et difficultés ou incertitudes d'application constatées plus haut, le **Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à l'article 46 du projet de loi.**

Dans un ordre d'idées plus général, le Conseil d'Etat voit d'un œil très critique que l'usage de la publicité ne soit pas réglementé au niveau national. Abandonner cette compétence aux communes conduirait à une multitude de régimes normatifs communaux différents, dans lesquels il serait difficile pour les entreprises opérant au niveau national de se retrouver. La multitude des régimes communaux comporterait par ailleurs le risque que les différentes communes entrent en concurrence en ce qui concerne la rigueur avec laquelle elles

entendent réglementer l'usage de la publicité, ce qui pourrait avoir pour conséquence une pollution optique de l'espace public en certains endroits du pays.

Il est envisagé d'insérer la nouvelle disposition en projet comme article 71 *ter* dans la loi communale. Dans cette loi, le nouvel article 71 *ter* ferait alors partie du titre 4, intitulé « De la composition et des attributions des organes de la commune », chapitre 4, intitulé « Du bourgmestre », section 2 intitulée « Des attributions du bourgmestre ». Comme le nouveau texte en projet confère une compétence réglementaire aux autorités communales et que selon l'article 107 de la Constitution et l'article 29 de la loi communale, les règlements communaux sont édictés par le conseil communal, la disposition en cause devrait figurer au rang des attributions du conseil communal, lesquelles font l'objet du titre 2, chapitre 2, section 4 de la loi communale.

M. le Ministre rappelle qu'en vertu de la législation actuellement en vigueur, toute publicité qui n'est pas conforme aux critères ancrés dans le règlement grand-ducal du 4 juin 1984 relatif à la publicité, est interdite. En vertu du règlement grand-ducal précité, le ministre de la Culture peut accorder des dérogations à ces critères. Or, il y a une situation de blocage suite à une jurisprudence abondante ayant signalé à maintes reprises le défaut de base légale pour les décisions ministérielles.

A l'endroit de l'article 49 du projet de loi, le Conseil d'Etat souligne que l'élaboration d'une loi générale sur la publicité et son usage est souhaitable. M. le Ministre n'exclut pas qu'une telle loi puisse être élaborée, mais ce n'est certes pas faisable à court terme dans le cadre du projet de loi « Omnibus ».

Tel que soulevé par le Conseil d'Etat, la Commission constate que l'article 39, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit que les règlements communaux sur les bâtisses doivent contenir des prescriptions concernant les enseignes et publicités. Le fait qu'une réglementation existe d'ores et déjà au niveau communal rend l'article 46 du projet de loi superfétatoire.

**L'article 46** est par conséquent à **supprimer** dans le cadre des amendements parlementaires.

M. le Ministre souligne que les communes sont depuis 2004 dans l'obligation de réglementer l'usage de la publicité. Il rappelle que certaines communes n'ont pas encore intégré de telles dispositions dans leur règlement sur les bâtisses. Une circulaire sera adressée sous peu aux communes pour leur rappeler cette obligation légale, ainsi que l'existence d'un règlement-type pour les bâtisses qui pourra servir de référence. Les communes n'ayant pas encore intégré une disposition sur la publicité dans leur règlement sont ainsi incitées à le faire dans les meilleurs délais.

Le représentant du groupe parlementaire CSV fait valoir que le fait de réglementer l'usage de la publicité au niveau communal ne résout pas le problème d'une éventuelle entrave à la liberté du commerce et d'industrie. En effet, l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution dispose que « la liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf restrictions à établir par la loi ». Le Conseil d'Etat souligne dans son avis que les grands principes en vertu desquels l'usage de la publicité commerciale peut être restreint doivent résulter directement de la loi.

M. le Ministre concède que les restrictions imposées par les communes en ce qui concerne l'usage de la publicité doivent rester extrêmement limitées afin de ne pas violer l'article 11(6) précité de la Constitution. Les communes seront sensibilisées à ce propos dans le cadre de la circulaire.

#### Article 47

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 43 au sujet des fonctionnaires et des agents communaux contractuels.

A l'instar de l'amendement relatif à l'article 43, l'expression « agent communal » sera également précisée à l'article 47.

#### Article 48

Une première modification que l'article 48 tend à apporter à l'article 17 de la loi précitée du 18 juillet 1983 consiste à clarifier la procédure d'inscription des immeubles visés à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi de 1983 sur l'inventaire supplémentaire, en accordant compétence à cet effet au ministre. Cette modification ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Une deuxième modification à apporter à l'article 17 de la loi de 1983 consiste à soumettre aux avis de la Commission des sites et monuments nationaux ainsi que du ou des conseils communaux territorialement compétents, les propositions ministérielles d'inscription d'immeubles visés à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 3 de cette loi, sur l'inventaire supplémentaire. Ces avis sont déjà exigés par l'article 4 de la loi de 1983 dans le cadre du classement des mêmes immeubles comme monuments nationaux, sauf que, pour la procédure d'inscription à l'inventaire supplémentaire, il peut être fait abstraction de la demande d'avis « dans les cas d'urgence ou s'il y a péril en la demeure ». Cette modification n'appelle pas d'observation quant au fond. Sur le plan rédactionnel, le Conseil d'Etat demande de se référer soit aux « cas d'urgence » soit au « péril en la demeure », alors que, dans le contexte sous avis, ces deux notions sont synonymes.

Une troisième modification à apporter à l'article 17 de la loi de 1983 consiste à préciser que la notification de l'arrêté ministériel est faite par lettre recommandée. Cette modification ne donne pas lieu à observation, sauf qu'il faut écrire, comme le fait le texte actuel, qu'il s'agit de la notification aux propriétaires. Dans le souci de ne pas augmenter le nombre d'alinéas de l'article 17, avec toutes les difficultés de renvoi que cela peut entraîner, le Conseil d'Etat propose de réunir les alinéas 3 et 4 du nouveau texte en projet en un seul alinéa libellé comme suit :

*« L'arrêté ministériel portant inscription sur la liste visée ci-dessus est notifié par lettre recommandée aux propriétaires et entraîne pour eux l'obligation ... »*

M. le Ministre souligne que l'article sous examen crée finalement la base légale permettant au ministre de la Culture d'inscrire un immeuble sur l'inventaire supplémentaire.

Un représentant du groupe politique LSAP estime que l'expression « un intérêt suffisant pour en rendre désirable la préservation » est très vague. M. le Ministre concède que dans l'absolu, un tel critère n'est pas objectif. Une décision se fait toujours dans un but d'utilité publique laquelle doit être évaluée par rapport à la perte que cette décision peut constituer pour une personne. M. le Ministre estime que la décision ministérielle se fait selon des critères et doit par ailleurs être motivée. En dernier ressort, la personne concernée pourra toujours introduire un recours devant les juridictions.

La Commission adopte la proposition de texte du Conseil d'Etat.

#### Article 49

L'article 49 tend à conférer à l'article 37 de la loi précitée du 18 juillet 1983 une teneur nouvelle. Ce faisant, il modifie la définition de la notion de « publicité ». A l'article 37 actuel, cette notion est définie comme suit : « Au sens de la présente loi, on entend par 'publicité' tout dispositif optique établi en vue de la publicité, quels que soient l'objet de la publicité et l'emplacement du dispositif, à l'exception de la publicité produisant son effet exclusivement vers l'intérieur des immeubles. »

Le Conseil d'Etat constate que la nouvelle **définition est considérablement plus large** que la définition actuelle. Désormais, ce ne sont plus uniquement les dispositifs optiques qui sont, sous certaines conditions, à considérer comme publicité, mais également tous les faits (émanant de l'homme), destinés à informer le public ou à attirer son attention par des inscriptions, des images, des formes, des enseignes ou des sources lumineuses ou acoustiques, ce qui aux yeux du Conseil d'Etat est disproportionné au vu des considérations exposées à l'endroit de l'article 36 concernant le **principe de proportionnalité**. Elle englobe de nombreuses formes de communication au public et vise, non seulement la publicité commerciale proprement dite, mais encore certaines formes d'expression ou d'affichage d'opinions, l'affichage associatif, l'affichage et la publicité électoraux, l'affichage des actes de l'autorité publique, ou encore certaines formes d'expression artistique. En vertu des articles 46, 50 et 52 du projet de loi, l'usage de toutes ces formes de communication est soumis soit à une réglementation communale, soit à une autorisation ministérielle, soit à une réglementation étatique. Dans la mesure où, par la définition en projet, des faits posés par leurs auteurs se situent dans le cadre de l'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie (garantie par l'article 11(6) de la Constitution), ou dans le cadre de la liberté d'expression (garantie par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), le cadrage normatif des restrictions à ces libertés doit impérativement résulter de la loi. Or, il faut constater que dans le projet de loi sous avis, le cadrage normatif de ces restrictions fait défaut, ce qui a amené le Conseil d'Etat à s'opposer formellement non pas à la nouvelle définition même, mais aux restrictions contenues aux articles 46 et 50 du projet de loi sous avis.

Le Conseil d'Etat reconnaît pleinement la nécessité de réglementer l'usage de certaines publicités. D'ailleurs, l'usage de celle-ci est déjà réglementé à de nombreux égards, par exemple au niveau de la législation sur la presse, ou encore en ce qui concerne la publicité comparative, l'interdiction de la publicité mensongère, la publicité en faveur des produits alcooliques et du tabac, la publicité en faveur des médicaments ou encore l'affichage publicitaire aux abords de la voirie. Dans le contexte du projet de loi sous avis, la finalité sous-tendant, de manière implicite, la réglementation de l'usage de la publicité consiste à éviter les nuisances que la prolifération incontrôlée de celle-ci, sous toutes ses formes, risquerait d'apporter au cadre de vie de la communauté. Cette finalité dépasse largement le cadre de la protection des sites et monuments nationaux. Voilà pourquoi le **Conseil d'Etat considère que la loi sur la protection des sites et monuments nationaux ne constitue pas le cadre approprié pour une réglementation générale de l'usage de la publicité** dans l'intérêt de la préservation du cadre de vie. Dans cet ordre d'idées, il estime que l'élaboration d'une loi générale sur la publicité et son usage est souhaitable. Cette loi devrait à la fois prendre en compte la protection du cadre de vie et la sauvegarde de la liberté d'expression ainsi que de la liberté du commerce et de l'industrie. Elle pourrait en plus codifier toutes les dispositions relatives à la publicité déjà existantes par ailleurs. Le Conseil d'Etat rappelle encore son observation faite à l'endroit de l'article 46, par laquelle il se déclare **défavorable à transférer, de manière générale, la réglementation de l'usage de la publicité aux communes**. Il estime, au contraire, que l'usage de la publicité devrait être réglementé au niveau national, quitte à accorder, dans le cadre d'une réglementation nationale, une compétence limitée aux communes.

Dans la mesure où les oppositions formelles du Conseil d'Etat sont formulées à l'adresse des seuls articles 46 et 50 du projet de loi, la Commission renvoie à l'abandon, d'un côté, de la compétence réglementaire communale envisagée initialement à l'endroit de l'article 46, et propose, d'un autre côté, de renoncer à l'endroit de l'article 50 aux dispositions sujettes à opposition formelle pour défaut de cadrage légal suffisant. De ce fait la réglementation proposée dans le contexte de la nouvelle définition reste circonscrite au cadre spécifique de la protection des sites et monuments nationaux et laisse intact l'autonomie communale pour réglementer d'une manière plus générale au niveau du règlement sur les bâtisses l'usage de la publicité.

Encore que le Conseil d'Etat voit d'un œil très critique l'autonomie communale en la matière, la Commission n'entend pas remettre en question cette option qui a été prise par le législateur dans le cadre de la loi précitée du 19 juillet 2004.

L'article 49 est donc à maintenir dans la teneur initiale du projet de loi.

#### Article 50

L'article 50 du projet de loi a pour objet de remplacer l'article 38 de la loi précitée du 18 juillet 1983 par un nouveau texte.

Conformément à l'alinéa 2 du texte proposé, « un règlement grand-ducal peut désigner (...) les sites, les localités ou les parties de localités dans lesquels toute publicité est subordonnée à une autorisation du ministre ». En ce qui concerne la publicité commerciale, le **Conseil d'Etat est d'avis qu'une restriction, notamment territoriale de celle-ci constitue une entrave à la liberté d'industrie et de commerce et d'industrie garantie par l'article 11(6)** de la Constitution, « sauf les restrictions à établir par la loi ». Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, le pouvoir réglementaire du Grand-Duc ne doit intervenir que dans la mesure où les exigences de l'article 32(3) de la Constitution sont remplies. La loi formelle doit par conséquent spécifier les fins, les conditions et les modalités dans lesquelles un règlement grand-ducal peut intervenir, ce qui n'est pas le cas de la disposition sous revue. Le **Conseil d'Etat s'oppose dès lors formellement** à cette disposition.

Il y a lieu de remplacer à l'alinéa 3 les termes « des sites, monuments et localités tels que mentionnés au deuxième alinéa » par ceux de « *des sites, monuments et localités déterminés conformément à l'alinéa 2* ».

Afin de tenir compte de l'opposition formelle du Conseil d'Etat, la Commission supprime l'alinéa 2 prévoyant qu'un règlement grand-ducal peut soumettre toute une zone à la restriction de demander une autorisation ministérielle.

M. le Ministre propose de délimiter davantage le cadre pour les autorisations ministérielles en matière de publicité. Une autorisation du Ministre de la Culture est uniquement obligatoire pour les immeubles classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire ou des « secteurs sauvegardés ». Les « secteurs sauvegardés » sont définis au chapitre V (articles 34 à 36) de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux.

Au vu de ce qui précède, la Commission propose de modifier l'article 50 comme suit :

« **Art. 50.** L'article 38 de la loi précitée est remplacé comme suit:

« Toute publicité établie sur un immeuble classé ou inscrit à l'inventaire supplémentaire ou situé dans un secteur sauvegardé, est soumise à l'autorisation préalable du Ministre.

Un règlement grand-ducal peut désigner en outre, sur avis de la Commission des Sites et Monuments nationaux, les sites, les localités ou les parties de localités dans lesquels toute publicité est subordonnée à une autorisation du Ministre.

Les autorisations ci-avant visées peuvent être refusées lorsque la publicité nuit à la conservation, à la protection et à la mise en valeur des immeubles mentionnés au premier alinéa du présent article et des sites, monuments et localités tels que mentionnés au deuxième alinéa du présent article.

Toute publicité installée en violation de la loi doit être enlevée et les lieux doivent être rétablis dans leur état antérieur. » »

#### Article 51

L'article 51 modifie l'article 39 de la loi précitée du 18 juillet 1983 en introduisant un délai d'avis maximal de deux mois pour la Commission des Sites et Monuments nationaux. A défaut d'avis émis dans ce délai de deux mois par cette Commission, le ministre peut statuer sur la demande. Par ailleurs, l'article 51 introduit le principe de l'autorisation tacite en cas de silence pendant plus de 3 mois de la part du ministre.

Cet article reste sans observation de la part du Conseil d'Etat.

M. le Ministre souhaite connaître la position de la commission parlementaire au sujet de l'opportunité de maintenir l'exigence d'un avis consultatif de la Commission des Sites et Monuments dans le contexte de la publicité. Il informe que la ministre de la Culture est favorable à une suppression de l'obligation de demander l'avis précité.

La Commission constate qu'en vertu de l'article 40 de la loi du 18 juillet 1983, l'avis de la Commission est obligatoire : « sauf les cas d'urgence, la Commission est consultée pour toutes les mesures à prendre par le Gouvernement en exécution des dispositions qui précèdent ». La Commission propose de supprimer l'avis obligatoire de la Commission des Sites et Monument à l'article 39 dans le contexte spécifique de la publicité. Elle relève que même en l'absence de texte, il est toujours possible pour le ministre de solliciter un avis de la part de ses services.

#### Article 52

L'article 52 a pour objet de compléter la loi précitée du 18 juillet 1983 par un nouvel article 39bis.

D'après la nouvelle disposition à l'alinéa 1<sup>er</sup>, les critères auxquels doivent répondre les publicités sont fixés par règlement grand-ducal. Le Conseil d'Etat rappelle à ce propos que toute restriction de la publicité commerciale, consistant notamment à l'enfermer dans des critères, constitue une entrave à la liberté et de commerce et d'industrie garantie par l'article 11(6) de la Constitution, à laquelle il doit **s'opposer formellement**, alors que les conditions dans lesquelles le pouvoir réglementaire du Grand-Duc doit intervenir conformément à l'article 32(3) de la Constitution ne sont pas remplies en l'espèce. Il renvoie à cet égard aux observations formulées à l'endroit de l'article 50 du projet de loi et s'oppose pour les mêmes raisons formellement à l'article sous avis.

Suivant le commentaire des articles, l'article sous revue est censé mettre en place un régime transitoire, en attendant que les communes aient réglementé l'usage de la publicité sur leur territoire. Le règlement grand-ducal prévu par la disposition sous examen a en effet un caractère subsidiaire par rapport à la réglementation communale. L'article sous examen ne prévoit cependant pas de disposition régissant le passage entre le régime « règlement grand-ducal » et le régime « règlement communal » et fixant notamment le sort de la publicité qui était conforme sous le premier régime et qui ne le sera plus sous le second. Par ailleurs, d'après la disposition sous revue, le régime « règlement grand-ducal » est applicable « aussi longtemps que la commune dont le territoire est concerné n'a pas réglementé l'usage de la publicité conformément à l'article 71ter de la loi communale du 13 décembre 1988 ». Si un règlement communal sur l'usage de la publicité, pris sur la base de l'article 71ter en projet de la loi communale, est abrogé, est-ce que dans ce cas le règlement grand-ducal serait de nouveau applicable ? D'après le libellé de la disposition sous revue, tel ne serait pas le cas, ce qui laisserait un vide juridique, engendrant une insécurité juridique. Aussi le Conseil d'Etat est-il amené à **s'opposer formellement à la l'alinéa 1er** de l'article 39bis en projet de la loi précitée du 18 juillet 1983.

L'article 39bis, alinéa 2 confère au ministre le pouvoir d'accorder des dérogations aux critères établis par règlement grand-ducal, à condition que les demandes de dérogation soient motivées. La disposition sous revue ne contient aucune indication quant à la finalité ou quant aux critères devant guider le ministre dans ses décisions de dérogation. A défaut de critères, l'autorité compétente dispose d'un pouvoir discrétionnaire très large. Afin de cadrer le caractère discrétionnaire de la disposition sous examen et d'éviter ainsi des recours en justice, le Conseil d'Etat demande que le texte sous revue soit assorti d'un minimum de critères.

L'article 39bis, alinéa 3 est redondant et donc superfétatoire par rapport à l'article 38, alinéa 4 en projet de la loi précitée du 18 juillet 1983. Le Conseil d'Etat en demande la suppression.

Il échet de compléter l'intitulé de la loi communale du 13 décembre 1988 par le terme « modifiée », celle-ci ayant depuis son entrée en vigueur fait l'objet de plusieurs modifications.

A l'instar de sa décision de supprimer l'article 46 du projet de loi, la **Commission supprime également l'article 52** du projet de loi. La Commission renonce ainsi à la disposition transitoire en ce qui concerne l'autorisation d'une publicité étant donné que les communes sont d'ores et déjà dans l'obligation légale de se doter d'une réglementation en matière de publicité au niveau de leur règlement sur les bâtisses.

#### Articles 53 à 56

Les articles 53 et 54 ont pour objet de modifier la loi électorale modifiée du 18 février 2003 alors que les articles 55 et 56 ont pour objet de modifier la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Les modifications à apporter aux deux lois consistent à y remplacer respectivement les termes de « fonctionnaire » et de « fonctionnaire délégué » par les termes d'« agent » et d'« agent délégué ». A cet égard, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à l'endroit de l'article 43, lesquelles gardent ici toute leur pertinence.

La terminologie de ces articles sera adaptée à l'instar de l'amendement relatif à l'article 43 du projet de loi. M. le Ministre explique qu'il y a lieu de prévoir également un amendement qui introduit la même terminologie à l'article 107 de la loi électorale.

En ce qui concerne la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, M. le Ministre rappelle que l'instruction du projet de loi 6807 modifiant 1. la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques; 2. la loi électorale modifiée du 18 février 2003 est en cours. Il y a lieu de veiller à la cohérence de texte des projets de loi 6807 et 6704.

A l'article 55 du projet de loi, il y a lieu de supprimer par voie d'amendement la référence au commissaire de district. En effet, les commissaires de district ont été abolis par la loi du 2 septembre 2015.

M. le Ministre informe la Commission que les articles 11 et 13 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national doivent également être modifiés dans la mesure où le renvoi au « fonctionnaire » doit être remplacé par le renvoi au « fonctionnaire, employé ou salarié à tâche intellectuelle ».

Dans ce contexte, le représentant du groupe politique CSV rappelle que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle avait décidé au cours de la législature précédente de modifier la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national afin de revoir à la hausse l'effectif du comité d'initiative (éventuellement à 500 électeurs). L'article 3 prévoit actuellement que ce comité doit être composé de cinq électeurs au moins. L'orateur est d'avis qu'une augmentation du nombre d'électeurs est également dans une logique de simplification administrative dans la mesure où l'organisation de la collecte des signatures en vue d'un référendum présente une charge administrative considérable. Il ne s'agit aucunement d'imposer des restrictions aux droits des citoyens mais d'introduire un seuil plus raisonnable pour demander l'organisation d'un référendum. Le nouveau Gouvernement y a marqué son accord et a proposé de préparer un libellé afférent. L'orateur souhaite connaître l'avancement de ce projet. M. le Ministre se renseignera auprès du Ministre d'Etat à ce propos et en informera la Commission lors de la prochaine réunion.

Luxembourg, le 14 octobre 2015

Le Secrétaire-administrateur,  
Anne Tescher

Le Président,  
Yves Cruchten