

Projet de loi

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

Avis du Conseil d'État

(15 juillet 2022)

Par dépêche du 1^{er} 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^{os} 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^{os} 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^{os} 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.

Considérations générales

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° 6030¹, 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

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° 6030³²).

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 »².

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 »³. 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 communales 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 »⁴.

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'acception 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 »⁵.

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

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° 7755¹, p. 4).

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° 7755¹², p. 17 et suivantes).

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 »⁶.

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^{er}

L'article 1^{er} 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° 7126⁷ et n° 7514⁸ 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 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.

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

Par ailleurs, si les auteurs du projet de loi se sont inspirés de l'article 11, paragraphe 1^{er}, de la Constitution dans la version de la proposition de révision n° 7700⁹, 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 2021¹⁰.

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^{er} 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^{er} et 2 nouveaux ne diffèrent donc pas substantiellement de l'alinéa 1^{er} 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 exposées par le Conseil d'État dans ses considérations générales et aux observations formulées à l'article 1^{er}.

⁹ « 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. »

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

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^{er}, 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 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 légistique

Sans observation.

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

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz