

Circulaire n° 2023-058

Circulaire

aux administrations communales

Objet : Les effets de la révision de la Constitution sur les règlements communaux

Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre,

Eu égard à la nouvelle Constitution qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023, il semble qu'il existe des interprétations divergentes d'une part sur la valeur juridique des règlements communaux publiés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution révisée, et d'autre part sur le cadre juridique nécessaire à l'adoption de nouveaux règlements communaux ou de règlements modifiés dans les matières réservées à la loi par la Constitution à partir de la même date.

Une analyse approfondie de cette problématique permet de conclure que **les règlements communaux publiés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution ne deviennent pas caducs à partir du 1^{er} juillet 2023.**

La présente circulaire présente les détails de l'analyse et a pour objet de vous fournir les informations et orientations nécessaires pour l'adoption de nouveaux règlements ou pour la modification de règlements afin d'assurer que les règlements communaux soient revêtus de la sécurité juridique requise à l'avenir.

1. Le pouvoir réglementaire communal selon la Constitution

1.1 La Constitution applicable jusqu'au 30 juin 2023

Avant l'analyse des dispositions de la nouvelle Constitution, il est utile de rappeler que le pouvoir réglementaire dont disposent les autorités communales est déterminé dans la Constitution actuelle à l'article 107, paragraphe 3 : « *Le conseil communal (...) fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence. (...)* ».

Traditionnellement, il a 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 les seules réserves que les règlements ne soient pas contraires aux normes supérieures ou à l'intérêt général¹. Cette conception de l'étendue de la compétence du pouvoir réglementaire communal a été confirmée par les juridictions administratives, le Conseil d'État et la doctrine, 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, notamment en matière de sécurité, salubrité et tranquillité publiques².

¹ Art. 29 de la loi communale : « Le conseil fait les règlements communaux. Ces règlements ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale. »

² TA 8 octobre 2001, n° 13445, confirmé par CA 7 mai 2002, n° 14197C ; Avis du Conseil d'État 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.



1.2 La nouvelle Constitution, applicable à partir du 1er juillet 2023

La Constitution révisée définit le pouvoir réglementaire appartenant aux autorités communales à l'article 124, alinéa 1^{er}, dans les mêmes termes que l'article 107 actuel, tout en précisant à l'alinéa 2 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.* »³.

Il en ressort que les règlements communaux ne pourront, après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, le 1^{er} juillet 2023, intervenir dans les matières réservées à la loi 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. Il est important de noter que le terme « loi » est à interpréter dans son sens formel et vise les seuls actes de nature législative, adoptés par la Chambre des députés.

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

- 1° les matières relatives aux libertés publiques et aux droits fondamentaux ;
- 2° les matières relatives à l'organisation fondamentale de l'Etat ;
- 3° les matières relatives aux finances publiques.

Seule la 1^{re} catégorie est concernée par le pouvoir réglementaire communal. En effet, les communes sont compétentes pour la sauvegarde de l'ordre public administratif sur leur territoire⁴. Dans cette matière des limitations de l'exercice des libertés publiques sont nécessaires et inévitables, mais ne peuvent avoir lieu que sous trois conditions, à savoir le respect des normes supérieures, l'existence de circonstances présentant un risque pour l'ordre public et la proportionnalité de la gravité de la mesure à prendre par l'autorité communale par rapport au risque encouru pour le maintien de l'ordre public. Le droit de réglementer l'exercice des libertés publiques et des droits fondamentaux a été reconnu aux communes pour autant que la réglementation ait pour but de sauvegarder l'ordre public communal⁵.

A ce titre, il est encore utile de citer l'article 37 de la nouvelle Constitution, communément désigné comme « clause transversale », qui dispose 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.* ».

Les communes seront donc confrontées à un nouveau cadre juridique en ce qui concerne les

³ 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.* ».

⁴ 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 ».

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.



règlements communaux dans les matières réservées à la loi dont il faut bien distinguer les effets selon que les règlements ont été publiés avant ou après l'entrée en vigueur de la Constitution.

2. Les effets de la nouvelle Constitution sur les règlements communaux

Il y a lieu de distinguer entre les règlements adoptés et publiés sous le régime de la Constitution en vigueur jusqu'au 30 juin 2023 et les règlements qui seront adoptés et publiés sous le régime de la nouvelle Constitution, donc à partir du 1^{er} juillet 2023.

2.1 Les règlements communaux publiés avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution

1. Les règlements publiés avant le 1^{er} juillet 2023 ne sont pas caducs

L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution ne rend pas inapplicables, avec effet immédiat, les règlements communaux qui ont été légalement adoptés sur la base de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 et de lois spéciales, publiés sous l'empire de la Constitution actuelle, applicable jusqu'au 30 juin 2023. En effet, ces règlements restent en vigueur, malgré l'article 124 de la nouvelle Constitution relatif aux matières réservées à la loi. Les dispositions de l'article précité n'ont aucun effet rétroactif, de sorte qu'un règlement légalement publié reste en vigueur même si la base légale sur laquelle il a été fondé n'existe plus et qu'il continue de bénéficier d'une base légale suffisante en un texte nouveau, notamment la nouvelle Constitution, quand bien même la compétence des autorités ait changé⁶.

En effet, selon la Cour administrative⁷, « un règlement légalement pris survit à la loi dont il procède en cas d'abrogation de celle-ci ; dès lors qu'il trouve un support suffisant (quant au fond) dans la législation postérieure qui témoigne de la volonté persistante du législateur à régir selon des options similaires la matière dans le cadre de laquelle est intervenu le règlement en question et que le règlement n'est pas inconciliable avec les dispositions de la nouvelle loi »⁸. Plus encore, « une disposition réglementaire, conforme aux lois, ne devient pas non plus inapplicable lorsque les circonstances de fait dans lesquelles elle a été édictée se sont transformées dans la suite »⁹.

Ainsi, les règlements communaux légalement publiés jusqu'au 30 juin 2023 continuent de s'appliquer sur le territoire de la commune concernée.

2. Nouveaux règlements ou modifications de règlements existants jusqu'au 30 juin 2023

Les conseils communaux et les collèges des bourgmestre et échevins peuvent encore adopter des modifications de règlements ou des nouveaux règlements sous le régime de la Constitution actuellement en vigueur. Ces règlements sont à soumettre au ministère de l'Intérieur pour autant qu'ils tombent soit sous la transmission obligatoire, soit sous l'approbation en vertu des articles 103 à 107bis de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Pour rappel, les règlements qui tombent sous la transmission obligatoire sont exécutoires le jour

⁶ Cass. 17 janvier 1957, Pas.lux.17, p.105, à propos des effets de la révision constitutionnelle de 1919 : jugé qu'elle n'a pas affecté le maintien en vigueur d'un règlement royal grand-ducal de 1872 pris sans la base légale exigée depuis 1919.

⁷ CA, 10 avril 2008, P. 34, p.226.

⁸ M. Besch, Normes et légistiques en droit luxembourgeois, Promoculture Larcier, éd. 2019, p. 57, faisant référence à Cass. (pénal), arrêts du 28 janvier 2010, n°4/2010 et du 10 janvier 2013, n° 2/2013, Pas. lux. 36, p.191 ; T.A. Lux., jugement du 8 octobre 2008, n° 2875/2008 (...)

⁹ M. Besch, Normes et légistiques en droit luxembourgeois, Promoculture Larcier, éd. 2019, p. 57, faisant référence à Cass. arrêts du 3 février 1911, Pas. lux. 8, p.410, et du 20 décembre 1984, Pas. lux. 26, p.166



même de la transmission au ministre et peuvent faire l'objet d'une publication à partir de ce jour. Toutefois, il y a lieu de se conformer aux dispositions de l'article 82 de la loi communale et de veiller aux délais de publication et d'entrée en vigueur, donc de publier le règlement nouveau ou modifié le 26 juin 2023 au plus tard ou de prévoir que le règlement entre en vigueur le jour de sa publication et de le publier le 30 juin 2023 au plus tard¹⁰.

En ce qui concerne les règlements qui tombent sous le régime de l'approbation, il y a lieu de les faire parvenir au ministère de l'Intérieur dans un délai raisonnable permettant l'approbation par le ministre de l'Intérieur et la publication par les autorités communales du règlement dans les conditions exposées à l'alinéa qui précède.

Il est important de noter que seules les dispositions réglementaires nouvelles, modificatives ou abrogatoires doivent être introduites dans les procédures de surveillance de la gestion communale conformément aux dispositions des articles 103 à 107bis de la loi communale, alors que les règlements communaux qui étaient déjà publiés et étaient en vigueur ont fait l'objet des procédés de surveillance applicables l'époque de leur adoption et ne sauraient faire l'objet d'un nouvel examen de légalité et de non-contrariété à l'intérêt communal, dans le cadre de la surveillance de la gestion communale.

2.2 Les règlements qui seront publiés sous l'empire de la nouvelle Constitution

A partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, et en vertu de son article 124, alinéa 2, tout règlement communal qui a pour objet de réglementer une matière réservée à la loi doit se baser sur une « *disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises* ».

La loi particulière est la loi formelle adoptée par la Chambre des députés. Celle-ci devra notamment répondre aux conditions minimales définies à l'article 124 précité, alinéa 2, et créer le cadre juridique nécessaire habilitant le pouvoir communal à prendre des règlements dans les matières réservées à la loi. La Cour constitutionnelle a orienté le pouvoir législateur dans la création de dispositions particulières en jugeant 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 appelés à figurer dans la loi* »¹¹.

L'article 124, alinéa 2, de la nouvelle Constitution a pour effet que les communes ne pourront plus, sans disposer d'une loi particulière qui se plie aux exigences constitutionnelles nouvelles, publier de nouveaux règlements ou modifier des règlements existants qui concernent une matière réservée à la loi¹².

Les matières réservées à la loi par la Constitution qui sont le plus souvent concernées par les règlements communaux sont les libertés publiques (cf. point I, A)). Bien qu'il n'appartient pas, ni au conseil communal, ni au collège des bourgmestre et échevins de les réglementer à titre principal, ils

¹⁰ Article 82, alinéa 4 de la loi communale : « Les règlements deviennent obligatoires trois jours après leur publication par voie d'affiche dans la commune, sauf si le règlement en dispose autrement. »

¹¹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 166/21 du 4 juin 2021.

¹² Le principe est appuyé par la prise de position du Gouvernement du 4 juin 2021 relative à la proposition de révision du chapitre II de la Constitution (Doc. parl. 7755-1, p.4), rappelé dans l'avis du Conseil d'Etat, Doc.parl. n°7993-2, p. 2 selon lequel la question de la portée de la réserve des matières réservées à la loi par la Constitution est « essentielle pour l'exercice futur du pouvoir réglementaire communal »



sont appelés à les limiter par la force des choses et inévitablement, de manière indirecte, lorsqu'ils établissent des autorisations, des injonctions ou des interdictions dans le cadre de leurs attributions réglementaires de police administrative.

Sans vouloir prétendre à l'exhaustivité, les libertés publiques dont l'exercice risque d'être restreint par les règlements communaux de police sont les suivantes :

- Liberté individuelle, y compris la liberté d'aller et de venir ;
- Droit au respect de la vie privée ;
- Droit de propriété ;
- Liberté de manifester ses opinions ;
- Liberté de manifester ses convictions politiques et religieuses ;
- Liberté de réunion ou de manifestation ;
- Droit à l'inviolabilité du domicile ;
- Droit à l'exercice de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que de la profession libérale et de l'activité agricole ;
- Droit à la protection de la santé.

1. Les règlements bénéficiant d'une base légale suffisante (avant et après le 1^{er} juillet 2023)

Il existe un certain nombre de dispositions légales qui sont d'ores et déjà conformes aux conditions que posent l'article 124, alinéa 2, de la nouvelle Constitution et permettent aux communes de disposer aujourd'hui comme à partir du 1^{er} juillet 2023, de bases légales suffisantes pour l'adoption de réglementations nouvelles ayant pour objet des matières réservées à la loi.

Il s'agit des dispositions légales suivantes :

- Loi modifiée du 12 juillet 1844 sur les chemins vicinaux ;
- Loi modifiée du 14 février 1955 concernant la circulation sur toutes les voies publiques (art. 5, paragraphe 3) ;
- Loi du 1^{er} août 1972 portant réglementation de l'inhumation et de l'incinération des dépouilles mortelles ;
- Loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit ;
- Loi du 29 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets ;
- Loi du 15 juillet 1993 concernant les débits de boissons non alcooliques ;
- Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (quant à la définition, les objectifs et l'élaboration d'un plan d'aménagement général et quant au contenu du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites) ;
- Loi modifiée du 23 décembre 2016 sur les ventes en soldes et sur trottoir et la publicité trompeuse et comparative
- Loi modifiée du 8 mai 2008 relative aux chiens ;
- Loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
- Loi modifiée du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets ;
- Loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux.
- Les communes sont dès lors habilitées à modifier leurs règlements ou à en adopter de nouveaux après le 1^{er} juillet 2023 dans les matières suivantes :
 - Règlements-taxes quelle qu'en soit la matière ;
 - Plans d'aménagement général et plans d'aménagement particulier ;
 - Règlements sur les bâtisses ;
 - Règlements sur les horaires d'ouverture des débits de boissons ;



- Règlements sur la distribution d'eau ;
- Règlements sur la gestion des déchets ;
- Règlements de la circulation des véhicules ;
- Règlements d'urgence sur base de l'article 58 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
- Règlements sur les chiens,
- Règlements sur les sanctions administratives communales ;
- Règlements sur le service de proximité.

2. Autres bases légales

En ce qui concerne les bases légales des autres règlements communaux susceptibles d'intervenir dans des matières réservées à la loi, notamment les libertés publiques, il est, à défaut de jurisprudence en la matière, soit incertain que les lois existantes remplissent les conditions de l'article 124, alinéa 2, de la nouvelle Constitution, soit les bases légales nécessaires qui remplissent les conditions de l'article 124, alinéa 2 n'existent pas. Dans ces matières, il est conseillé aux communes d'opter pour le maintien des dispositions réglementaires en vigueur et d'en adopter de nouvelles ou des modifications, une fois seulement que les bases légales nécessaires auront été adaptées ou créées par le législateur.

Il s'agit par exemple des matières suivantes :

- Règlements concernant l'affichage public ;
- Règlements de police concernant les foires et marchés ;
- Règlements sur la prolifération des pigeons ;
- Règlements sur les égouts publics ;
- Règlements sur les espaces publics de loisirs ;
- Règlements concernant l'établissement d'étalages et de terrasses sur la voie publique.

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, le ministère de l'Intérieur a engagé les travaux afférents dans l'objectif d'adapter ou de créer certaines dispositions légales appelées à servir de base légale à l'exercice du pouvoir réglementaire communal dans des matières réservées à la loi.

Pour toutes questions concernant l'application de la présente circulaire les fonctionnaires suivants du ministère de l'Intérieur sont à votre disposition :

M. Laurent Knauf	tél. 247-84617	laurent.knauf@mi.etat.lu
Mme Patricia Vilar	tél. 247-84650	patricia.vilar@mi.etat.lu

Veuillez agréer, Madame la Bourgmestre, Monsieur le Bourgmestre, l'assurance de ma parfaite considération.

La Ministre de l'Intérieur,



Taina Bofferding

