

**N<sup>os</sup> 7126<sup>1</sup>  
7124<sup>4</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

**PROJET DE LOI**

**relative aux sanctions administratives communales modifiant**

- 1. Le Code pénal;**
- 2. Le Code d'instruction criminelle:**
- 3. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988**

**PROJET DE LOI**

**instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales et portant modification: 1) de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif; 2) de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives**

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Dépêche du Procureur général d'Etat au Ministre de la Justice (16.6.2017).....	2
2) Avis du Parquet général sur le projet de loi n° 7126 et sur le projet de loi n° 7124 (9.6.2017).....	2
3) Avis de la Cour supérieure de Justice sur le projet de loi n° 7126 et sur le projet de loi n° 7124 (15.6.2017) .....	9
4) Avis du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg sur le projet de loi n° 7126 .....	13
5) Avis du Parquet du Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg sur le projet de loi n° 7126 et sur le projet de loi n° 7124 (15.6.2017).....	14
6) Avis du Parquet de Diekirch sur le projet de loi n° 7126 et sur le projet de loi n° 7124 (15.6.2017).....	19
7) Avis de la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette sur le projet de loi n° 7126	
– Dépêche de la Juge de Paix directrice au Procureur général d'Etat (14.6.2017).....	23

\*

**DEPECHE DU PROCUREUR GENERAL D'ETAT  
AU MINISTRE DE LA JUSTICE**

(16.6.2017)

Monsieur le Ministre,

En réponse à votre courrier du 10 mars 2017 je tiens à vous transmettre l'avis du Parquet Général, de Monsieur le Président de la Cour supérieure de Justice, de Madame la Présidente du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, de Monsieur le Procureur d'Etat de Luxembourg, de Monsieur le Procureur d'Etat de Diekirch et de Madame la Juge de Paix d'Esch/Alzette.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Marine SOLOVIEFF  
*Procureur général d'Etat*

\*

**AVIS DU PARQUET GENERAL  
sur le projet de loi n° 7126 et sur le projet de loi n° 7124**

(9.6.2017)

Le nouveau projet de loi relatif aux sanctions administratives communales, même refondu par rapport au projet de loi initial n° 5916, n'énerve pas un certain nombre de critiques formulées déjà à l'époque dans les avis du Conseil d'Etat et des procureurs d'Etat à Luxembourg et à Diekirch que le soussigné se propose de reprendre et de compléter par d'autres éléments.

1) Reste ainsi d'actualité la critique que le but poursuivi par ce projet de loi, à savoir la création d'un corps de police communal placé sous l'autorité d'un bourgmestre, contribue à créer sur le territoire national une **pluralité de corps investis du maintien de l'ordre**, situation à laquelle les précédentes lois du 29 juillet 1930 concernant l'étatisation de la police locale et du 31 mai 1999 ayant porté fusion des corps de police et de gendarmerie avaient précisément pour objet de remédier en créant, au niveau national, un corps de police étatique unique. Le projet de loi, en se proposant d'investir les agents municipaux de la mission de constater tant des infractions sanctionnées d'amendes administratives<sup>1</sup> que des d'infractions pénales<sup>2</sup> irait manifestement à l'encontre de cet objectif, ce d'autant plus que dans ces deux domaines, les attributions des agents municipaux seraient exercées concurremment avec ceux de la Police grand-ducale.

2) A la critique de la pluralité des corps investis du maintien de l'ordre, se rajoute celle relative à la **pluralité des autorités dirigeant ces corps**, ce qui risque d'engendrer un traitement non homogène des infractions.

Ainsi, le projet de loi prévoit que les agents municipaux sont soumis à l'autorité du bourgmestre lorsqu'ils constatent des infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des amendes administratives<sup>3</sup>. Par contre, lorsqu'ils sont appelés à constater les contraventions pénales prévues aux mêmes règlements de police générale, de même que les délits et contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales<sup>4</sup>, ils se retrouvent logiquement sous la direction du procureur d'Etat conformément au Code de procédure pénale.

Dans ce même ordre d'idées, s'il ne fait pas de doute que la police grand-ducale, lorsqu'elle est appelée à constater une infraction pénale, se trouve sous la direction du procureur d'Etat, on peut s'interroger si la même police, lorsqu'elle est chargée de constater une infraction punie d'une sanction

<sup>1</sup> Article 5 (1) du projet de loi n° 7126.

<sup>2</sup> Article 22 du projet de loi n° 7126 ajoutant un nouvel article 15-1 au Code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Article 23 3) du projet de loi n° 7126 modifiant l'article 99 alinéa 2 de la loi communale. Voir aussi dans l'exposé des motifs du projet de loi n° 7126, page 10: „*Le constat des faits réprimés par des sanctions administratives est exercé sous la seule autorité du bourgmestre*“.

<sup>4</sup> Article 22 du projet de loi n° 7126 ajoutant un nouvel article 15-1bis au Code de procédure pénale.

administrative<sup>5</sup>, exerce ou non une mission de police judiciaire, en ce sens qu'elle n'est pas appelée à constater au sens strict un crime, délit ou une contravention<sup>6</sup>. Se retrouve-elle en ces circonstances toujours sous la direction du procureur d'Etat ou est-ce que la direction est transférée à une autre autorité et, dans l'affirmative, laquelle (bourgmestre, directeur de la police grand-ducale ...?)

3) S'il est admis que le **principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs** ne s'oppose pas à ce qu'une autorité administrative puisse exercer un pouvoir de sanction, cette considération ne saurait cependant valoir que pour autant que le pouvoir sanctionnateur de l'autorité administrative soit inscrit dans des limites strictes en ce sens qu'il soit cantonné à une catégorie particulière d'administrés relevant de sa surveillance et que l'administration ne se substitue pas à l'autorité judiciaire chargée de l'exercice de l'action publique pour la poursuite d'infractions pénales à l'égard de l'ensemble de la population<sup>7</sup>.

Or, le projet de loi sous revue ne se propose pas d'instituer des sanctions administratives à l'égard d'administrés opérant dans un domaine particulier, respectivement liés à l'administration par un lien juridique préétabli, telle une autorisation administrative, mais d'appliquer un pouvoir de répression indistinctement à l'ensemble d'une population pour une liste de comportements répréhensibles relevant toutes de l'ordre public. Dans le système prévu par le projet de loi, l'administration ne joue pas un rôle régulateur mais se substitue aux autorités pénales de sorte que le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs semble heurté.

4) Le projet de loi risque de voir la naissance **d'un droit répressif communal non homogène** en ce sens qu'il est laissé à l'appréciation des autorités communales d'instituer ou non des sanctions administratives pour un certain nombre de comportements déterminés suivant le catalogue proposé<sup>8</sup> et que d'autres comportements non expressément repris au catalogue peuvent être sanctionnés au titre d'infractions pénales en vertu de règlements communaux pris en exécution de l'article 29 de la loi communale. Cette disparité risque de voir le jour non seulement par rapport à des communes qui n'ont pas choisi d'incriminer un des comportements déterminés prévus au catalogue, mais encore à l'intérieur d'une commune déterminée en ce sens qu'un tel comportement sera sanctionné de sanctions pénales en vertu de la loi communale et un tel autre de sanctions administratives.

L'on constate par ailleurs que la distinction entre comportements susceptibles d'être sanctionnés d'amendes administratives suivant le catalogue et ceux qui restent sanctionnés au titre de contraventions pénales en vertu du Code pénal<sup>9</sup>, des règlements de police générale pris en vertu de l'article 29 de la loi communale ou encore en vertu de lois spéciales<sup>10</sup>, paraît bien artificielle, non fondée sur des critères objectifs et cohérents, alors même que ces infractions, qu'elle soient administratives ou pénales, ont un objectif commun, à savoir le maintien de la sûreté, de la tranquillité et de la salubrité publiques à l'intérieur de la commune.

Les agents municipaux devront avoir une bonne connaissance des textes applicables alors que les infractions administratives et pénales risquent de se cumuler. Ainsi, à titre d'exemple, le projet de loi n° 7126 se propose de sanctionner d'amendes administratives le fait d'introduire les chiens sur les places de jeux, écoles ou autres lieux publics non autorisés aux chiens<sup>11</sup>, alors que le fait de ne pas tenir les chiens en laisse à l'intérieur d'une agglomération est sanctionné à titre de contravention pénale au titre des articles 1 et 21 de la loi du 9 mai 2008 relative aux chiens. Pour faire constater la seconde infraction, qui se cumulera le cas échéant avec la première, les agents municipaux devront solliciter l'intervention de la police. Autre exemple: est susceptible d'être sanctionné d'une amende administrative, le fait d'occuper la voie publique afin d'y exercer une profession, une activité industrielle, commerciale, artisanale ou artistique sans y être autorisé par le bourgmestre<sup>12</sup>. Or, si la personne en cause

5 Article 5 (1) du projet de loi n° 7126.

6 Article 13 du Code de procédure pénale.

7 Voir à ce sujet: G. WIWENES, Les sanctions administratives à travers les avis du Conseil d'Etat du Luxembourg, Rapport annuel du Conseil d'Etat 2010-2011, pages 123 et s.

8 Article 20 du projet de loi n° 7126.

9 Articles 551 et suivants du Code pénal.

10 Telle p. ex. la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens.

11 Article 20 23° du projet de loi.

12 Article 20 1° du projet de loi.

exerce une profession soumise à autorisation d'établissement sans disposer de pareille autorisation, elle commet en outre un délit à la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales qui se trouve en concours idéal avec l'infraction administrative et qui ne pourra être constaté que par les membres de la police grand-ducale ou de l'administration des douanes et accises.

Une bonne connaissance de la réglementation applicable est d'autant plus nécessaire que le texte prévoit<sup>13</sup> que les agents municipaux peuvent être amenés à constater des infractions tant administratives que pénales sur le territoire de communes limitrophes.

5) Le cumul, au niveau communal, des infractions punies de sanctions administratives et de sanctions pénales ne permettra pas d'assurer un traitement homogène de ces infractions au **niveau juridictionnel**. Ainsi, des comportements répréhensibles comparables, puisque établis en fonction des mêmes objectifs de sûreté, de tranquillité et de salubrité publiques feront l'objet, en dernier lieu, soit d'un recours devant le tribunal administratif qui statue en dernier ressort<sup>14</sup> si le comportement est sanctionné d'une amende administrative, soit d'une procédure judiciaire devant le juge de police avec possibilité d'appel devant le tribunal d'arrondissement, voire avec possibilité d'un pourvoi en cassation, si le comportement est réprimé de sanctions pénales.

Il en résulte qu'une interprétation homogène du droit répressif au niveau communal risque d'être remise en cause. L'homogénéité n'existera plus non plus au niveau des voies de recours, plus largement ouvertes pour la procédure judiciaire que pour la procédure administrative.

6) Dans la mesure où les agents municipaux sont placés, pour la constatation des infractions punies de sanction administratives, sous l'autorité du bourgmestre, partant d'une autorité politique, des considérations d'ordre politique risquent d'influer sur une application uniforme du **principe de l'opportunité des poursuites**, ce d'autant plus que l'autorité est exercée au niveau local, partant, d'un point de vue national, par une multitude d'autorités politiques différentes, et non pas, comme c'est le cas pour les infractions pénales classiques, de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national par l'autorité indépendante du ministère publics<sup>15</sup>. L'égalité des citoyens devant la loi peut s'en trouver affectée.

Une application homogène du principe de l'opportunité des poursuites semble d'autant moins garantie que les mêmes infractions susceptibles d'être sanctionnées d'amendes administratives sont constatées par des corps distincts placés sous la direction d'autorités distinctes, à savoir, outre les agents municipaux exerçant leurs attributions sous l'autorité du bourgmestre, les membres du cadre policier de la police grand-ducale, placés sous l'autorité du procureur d'Etat respectivement sous celle du directeur de police.

7) Une autre difficulté majeure est liée à la **constatation de l'infraction** en général et en particulier à l'imputation de l'infraction constatée à une personne déterminée.

Le projet de loi prévoit en son article 5 (1) que les agents municipaux „constatent par écrit les infraction qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs“. D'après l'exposé des motifs „En matière de sanctions administratives, une instruction comparable à l'instruction pénale n'a pas lieu. Aucun acte d'instruction n'est accompli, ni en amont, ni en aval du constat de l'infraction effectué par l'agent constatateur. Ne sont en effet constatés que des infractions dont les faits et l'auteur sont connus au moment de la commission, rendant superflète toute mesure d'instruction.“<sup>16</sup>

Actuellement les agents municipaux sont habilités, en vertu de l'article 99 de la loi communale de dresser des avertissements taxés en matière de stationnement. Dans ce contexte, ne prête à difficultés ni la constatation de l'infraction, ni l'imputation de l'infraction à un auteur, alors que les agents municipaux se contentent de relever le numéro d'immatriculation du véhicule en infraction et qu'en matière

13 Articles 5 (2) et 22 du projet de loi n° 7126.

14 Article 1 du projet de loi n° 7124 portant introduction d'un article 9-1 dans la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

15 Par le biais du procureur général d'Etat suivant l'article 18 (1) du Code de procédure pénale.

16 Trav. parl. n° 7126, p. 9.

de stationnement, le propriétaire ou détenteur du véhicule, facilement identifiable à l'aide d'une base de données, est tenu au paiement de l'avertissement taxé ou de l'amende<sup>17</sup>.

Or, contrairement à ce qui est annoncé dans l'exposé des motifs, pour les comportements répréhensibles visés au projet de loi, les devoirs de constatation de l'infraction et surtout d'imputation de cette infraction à une personne déterminée risquent de nécessiter une enquête plus ou moins approfondie.

Ainsi, l'article 20 du projet de loi, qui prévoit le catalogue des comportements répréhensibles que les communes peuvent sanctionner de sanctions administratives, énumère un certain nombre d'infractions où l'auteur des faits ne se trouve pas nécessairement sur place au moment de la constatation des faits. Si les agents municipaux peuvent ainsi être amenés à constater des faits constitutifs d'une infraction punie d'une sanction administrative, leur présence sur place ne permettra cependant pas d'identifier sans autre enquête l'auteur de ces faits. La référence dans le texte de l'article 5 (1) à des infractions dont ils seraient les „*témoins directs*“ semble dès lors inappropriée.

Il en est ainsi surtout pour les faits d'omission. A titre d'illustration, on citera le fait de ne pas dégager les trottoirs en cas de neige ou de verglas<sup>18</sup>, le fait de ne pas indiquer par un signe bien visible des travaux présentant un danger pour les passants<sup>19</sup>, de ne pas couvrir solidement les trous des excavations se trouvant aux abords de la voie publique<sup>20</sup>, le fait de ne pas fermer les entrées des caves ou autres ouvertures donnant sur la voie publique<sup>21</sup>, le fait de ne pas tailler les arbres, arbustes, ou plantes gênant la circulation ou le passage<sup>22</sup>, le fait de ne pas observer un passage de sécurité pour le passage des piétons<sup>23</sup>. La même difficulté se pose pour un certain nombre d'infractions de commission qui sont constatées „après-coup“, tel le fait d'encombrer la voie publique en y laissant des matériaux<sup>24</sup> ou le fait de clôturer le long de la voie publique par du fil de fer barbelée<sup>25</sup>.

A quelle personne faut-il dès lors imputer l'infraction? Par exemple, en ce qui concerne le défaut de dégager les trottoirs en cas de neige, pour les trottoirs devant les maisons individuelles: faut-il imputer l'infraction à toutes les personnes majeures qui résident dans la maison? Qu'en est-il des trottoirs devant les immeubles de rapport? Qu'en est-il des trottoirs devant les maisons appartenant à des personnes morales? Face aux difficultés, ne poursuivra-t-on que les propriétaires de maisons unifamiliales?

De plus, ne faudra-t-il pas recourir aux bases de données relatives à l'identification des personnes physiques ou morales afin de déterminer l'identité des résidents? Or, le recours à un tel moyen d'enquête laissé aux agents municipaux ne semble pas souhaité par le projet de loi.

En ce qui concerne l'infraction de ne pas couvrir solidement les trous et excavations se trouvant aux abords de la voie publique et celle de ne pas indiquer par un signe bien visible des travaux présentant un danger pour les passants, faut-il poursuivre le maître d'ouvrage, l'entrepreneur chargé des travaux, voire le ou les ouvriers affectés aux travaux?

L'enquête risque de se compliquer si l'auteur des faits est une personne morale. Le droit pénal luxembourgeois ne prévoyant la responsabilité pénale des personnes morales qu'en matière de crimes et de délits et non en matière de contraventions, il est permis de douter qu'elle s'applique aux infractions punies de sanctions administratives. Il faudrait dès lors identifier le dirigeant responsable de la personne morale, au moyen d'une enquête en s'aidant, le cas échéant, d'un accès aux bases de données, ce qui semble aller au-delà des pouvoirs attribués aux agents municipaux en vertu de l'article 5 (1) précité du projet de loi.

Il est encore permis de se poser la question si l'auteur intellectuel des faits (p. ex. l'employeur lorsque les faits sont exécutés par un ouvrier) peut être poursuivi dans la mesure où le Code pénal

17 Article 14bis de la loi du 14 février 1955 relative à la circulation sur toutes les voies publiques.

18 Article 20 3° du projet de loi.

19 Article 20 4° du projet de loi.

20 Article 20 5° du projet de loi.

21 Article 20 7° du projet de loi.

22 Article 20 8° du projet de loi.

23 Article 20 10° du projet de loi.

24 Article 20 2° du projet de loi.

25 Article 20 6° du projet de loi.

limite les concepts de corréité et de complicité<sup>26</sup> aux seuls crimes et délits<sup>27</sup>. Si tel devait néanmoins être le cas pour les infractions administratives et les contraventions pénales, se pose encore la question, en termes d'opportunité des poursuites, s'il n'y a pas lieu de poursuivre l'auteur intellectuel des faits plutôt que leur exécutant matériel, ainsi que la question de l'identification de l'auteur intellectuel, qui serait à déterminer lors de l'enquête.

L'imputation de l'infraction à une personne déterminée risque encore d'être rendue plus difficile lorsque l'auteur présumé des faits refuse de décliner son identité, malgré l'obligation qui lui est faite de présenter sa carte d'identité, obligation d'ailleurs sanctionnée d'une amende pénale<sup>28</sup>. Il n'est pas certain que les policiers appelés à la rescousse par les agents municipaux y puissent quelque chose dans la mesure où la procédure du contrôle d'identité prévue à l'article 45 du Code de procédure pénale, s'il doit être admis qu'elle s'applique, outre pour les crimes et délits, également aux contraventions au sens du Code de procédure pénale<sup>29</sup>, rien ne permet de dire qu'elle s'applique également aux infractions punies de sanctions administratives, sauf à admettre que les données recueillies dans le cadre d'un contrôle d'identité judiciaire aux fins de détermination de l'identité de la personne en rapport avec l'infraction pénale de défaut de présenter une carte d'identité, puissent être utilisées pour établir l'identité de la même personne qui a commis une infraction punie d'une sanction administrative, ce qui n'est pas assuré.

La constatation des infractions et leur imputation à une personne déterminée risquent partant de donner du fil à retordre aux agents municipaux non-initiés en matière d'enquêtes et il est permis de se poser la question s'ils disposent des qualifications nécessaires pour mener à bien la charge qu'en entend leur imposer. Ils devraient en tout état de cause être munis d'instructions très précises afin de garantir une application homogène de la loi. Les formulaires de constat préimprimés qui, suivant le commentaire des articles<sup>30</sup> seraient mis à leur disposition risquent de s'avérer totalement insuffisants. Il n'est pas exclu que face aux difficultés et au manque de moyens (absence d'accès aux différentes bases de données), il faille recourir plus au moins systématiquement aux services de la police.

8) En ce qui concerne **la procédure de traitement** des infractions sanctionnées d'amendes administratives, il est rappelé que les projets de loi prévoient à cet égard qu'après la constatation de l'infraction par un agent municipal ou un agent de police et suite au refus de payer immédiatement l'amende administrative, le dossier est transmis à un fonctionnaire sanctionnateur qui, préalablement à sa décision, communique par lettre recommandée au contrevenant les éléments à sa charge et l'invite à exposer oralement sa défense. Ensuite une décision d'infliger ou non l'amende administrative est prise par le fonctionnaire sanctionnateur dans les quatre mois et cette décision, après avoir été notifiée, est alors susceptible d'un recours devant le tribunal administratif, composé d'un juge unique statuant en premier et dernier ressort.

Il est permis de douter que cette procédure somme toute assez lourde constitue un allègement véritable par rapport à la procédure judiciaire actuelle et notamment celle de l'ordonnance pénale telle que simplifiée en vertu de la loi du 17 mai 2017 portant adaptation de plusieurs dispositions du Code de procédure pénale<sup>31</sup>. Se rajoute que la solution telle que préconisée implique la mise en place de procédures nouvelles et de moyens additionnels (poste de fonctionnaire sanctionnateur, postes de trois

26 Articles 66 et 67 du Code pénal.

27 Voir: KUTY, Franklin, Principes généraux du droit pénal belge – Tome III, Bruxelles, Editions Larcier, 2012, n°s 1929 à 1932, qui estime qu'en matière de contraventions, la corréité et la complicité ne sont pas envisageables alors que seuls ceux qui ont réalisé tous les éléments constitutifs d'une contravention sont punissables (n° 1929). L'auteur admet cependant que l'interdiction de participation punissable en matière de contravention n'interdit pas la poursuite de l'auteur intellectuel d'une contravention (n° 1932).

28 Dans le commentaire des articles du projet de loi n° 7126, il est précisé au sujet de l'article 6 que le refus de présentation des pièces d'identité est une infraction pénale.

29 L'article 45 du Code de procédure pénale prévoit qu'il s'applique à toute personne à l'égard de laquelle il existe un indice faisant présumer, tiret premier: „qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction“, sans distinguer entre crime, délit et contravention. Le deuxième tiret par contre limite le contrôle d'identité pour le cas où la personne *se prépare* à commettre l'infraction (qui vise une situation en amont de la tentative ou de la commission de l'infraction), aux seuls crimes et délits.

30 Sub article 5 du projet de loi n° 7126, p. 27.

31 La loi du 17 mai 2017, publiée au Mémorial A n° 503 du 23 mai 2017, a supprimé la formalité de l'envoi préalable au prévenu des pièces du dossier répressif (ancien article 396 du Code de procédure pénale). Ces pièces lui seront désormais envoyées soit par lettre recommandée, soit par voie électronique sécurisée, ensemble avec l'ordonnance de condamnation (version nouvelle de l'article 400 du Code de procédure pénale). La loi a encore supprimé la formalité de l'envoi additionnel des pièces de procédure par courrier simple.

magistrats au tribunal administratif) et aboutit à dessaisir le juge judiciaire<sup>32</sup>, qui est le juge naturel en matière de libertés et qui est expérimenté en matière de droit répressif, du jugement d'infractions à l'ordre public au profit d'un juge spécialisé dans une toute autre matière, celle de l'acte administratif.

Se rajoute encore que la procédure de recouvrement est alourdie dans la mesure où le montant de l'amende administrative revient à la commune du lieu de constatation de l'infraction<sup>33</sup> alors que le montant de frais administratifs de 15.- euros en cas de refus de paiement immédiat revient à l'Etat<sup>34</sup> de sorte que si le contrevenant refuse de s'acquitter des montants réduits, deux procédures de recouvrement séparées devraient être entamées, ce qui ne semble guère économique au vu des montants réduits en cause.

La procédure de recouvrement par l'autorité communale risque pareillement d'être rendue plus difficile dans la mesure où la menace de la contrainte par corps du Code de procédure pénale est sans aucun doute inapplicable à une amende administrative. Si l'administration communale souhaiterait recouvrer par voie de saisie sur salaire, il faudra procéder par voie de la procédure de saisie-arrêt par devant l'autorité judiciaire, en l'occurrence le juge de paix.

9) Il est encore constaté que le texte du projet de loi ne précise pas s'il s'applique à l'égard des **mineurs d'âge**. Le texte de loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, dont il est fait référence dans l'exposé des motifs du projet de loi<sup>35</sup>, prévoit à cet égard que le mineur âgé de plus de 14 ans au moment des faits peut faire l'objet d'une amende administrative et que les parents, respectivement la personne qui ont la garde du mineur, sont civilement responsables du paiement de cette amende<sup>36</sup>. A titre de mesures alternatives à l'amende pour les mineurs, le texte belge prévoit en outre une procédure d'implication parentale, une procédure de médiation locale ainsi que la possibilité d'effectuer une prestation citoyenne<sup>37</sup>.

Si cette voie n'est pas souhaitée, ne faudrait-il pas préciser dans le projet de loi que les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives ne peuvent être constatées et poursuivies qu'à l'égard de personnes majeures, à l'exclusion des mineurs d'âge?

10) Le soussigné se permet finalement de présenter encore quelques **observations** par rapport aux articles suivants du projet de loi n° 7126:

- L'**article 2** prévoit que les faits énumérés à l'article 20 peuvent être sanctionnés par le conseil communal d'une amende administrative de 25.- euros minimum à 250.- euros maximum. Or, l'article 15 prévoit qu'en cas de paiement immédiat, l'amende s'élève à 25.- euros, partant à un montant fixe correspondant au montant minimum prévu à l'article 2. De même, à défaut de paiement immédiat, l'article 4 prévoit que le fonctionnaire sanctionnateur inflige une amende du même montant de 25.- euros (auxquels se rajouteront des frais administratifs de 15.- euros). Aux articles 4 et 15 il n'est partant plus question d'un montant pouvant atteindre 250.- euros, ce qui ne semble pas cohérent.
- A l'**article 5**, il est relevé que pour les infractions sanctionnées d'amendes administratives, tant les agents municipaux que les policiers „constatent par écrit les infractions“, alors que pour le constat d'infractions pénales, l'article 22 du projet de loi introduisant un article 15-1bis au Code de procédure pénale prévoit que les mêmes agents municipaux „constatent par procès-verbal“. La distinction ne semble pas claire, dans la mesure où le constat par procès-verbal constitue bien évidemment un constat par écrit. La rédaction d'un procès-verbal implique, suivant l'acceptation générale, une audition de la personne mise en prévention. Pour le constat des infractions punies de sanctions administratives, il est question, au commentaire de cet article, de préimprimés de constats d'infractions qui seraient mis à disposition des agents municipaux (et des membres de la police grand-

32 A noter que la loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales maintient la compétence du juge de police en prévoyant en son article 31 que le recours contre la décision infligeant l'amende administrative est portée devant le tribunal de police.

33 Article 13 (1) du projet de loi n° 7126.

34 Article 3 (3) du projet de loi n° 7126.

35 Page 2 du projet de loi n° 7126.

36 Article 14 de la loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.

37 Articles 17 et suivants de la loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.

ducale?). La qualité des constats serait donc moindre, suivant qu'on se trouve en présence d'un comportement sanctionné d'une amende administrative, plutôt que d'une amende pénale et ce alors même que l'agent constatant est le même et que l'amende encourue atteint les mêmes seuils (25.– à 250.– euros).

- A l'**article 8 (1)** ne faudrait-il pas prévoir outre un accès aux bases de données des personnes physiques, celui aux bases de données des personnes morales afin de vérifier l'identité des dirigeants des personnes morales qui se seraient rendus coupables d'une infraction administrative?
- A l'**article 8 (2)**, il est prévu que „*lorsque le fonctionnaire sanctionnateur décide qu'il y a lieu d'entamer une procédure administrative (...)*“. Ces termes laissent entendre que le fonctionnaire sanctionnateur dispose d'une opportunité des poursuites. Peut-il dans ce contexte, à l'instar du procureur d'Etat, recourir à des mesures alternatives à l'amende, tels l'avertissement, la mise en demeure – sous peine de poursuites – de réparer le trouble causé, la médiation, etc.? Le texte de loi belge prévoit à cet égard que le fonctionnaire sanctionnateur peut proposer une prestation citoyenne consistant en une formation ou en une prestation non rémunérée d'intérêt général ou encore une médiation locale<sup>38</sup>.
- Au même **article 8 (2)**, il est prévu que le contrevenant a le droit de recevoir une copie du constat de l'infraction et qu'il a le droit de consulter son dossier. Dans la mesure où le constat de l'infraction constitue le seul élément qui affecte sa situation administrative, est-ce que la référence au droit de consulter son dossier est bien nécessaire? Afin de ne pas alourdir inutilement la procédure par une telle consultation, ne serait-il pas recommandable de prévoir qu'une copie intégrale du dossier est communiquée au contrevenant ainsi que le prévoit la procédure administrative non contentieuse<sup>39</sup>? Par ailleurs, l'**article 14 (1)** prévoit que lors de la demande de paiement immédiat, une copie du constat est remise au contrevenant. Cette communication semble dès lors faire double emploi avec l'envoi ultérieur d'une copie du même constat par le fonctionnaire sanctionnateur.
- Aux **articles 8, 9, et 10**, en ce qui concerne la notification des pièces de procédure, n'y faudrait-il pas prévoir, outre la notification par lettre recommandée, une notification par voie électronique sécurisée, telle que prévue désormais également pour les ordonnances pénales<sup>40</sup>?
- A l'**article 9**, il est prévu que le fonctionnaire sanctionnateur doit prendre une décision dans un délai de quatre mois à partir du constat. Ne serait-il pas utile de ramener ce délai à 3 mois qui constitue le délai prévu par la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif<sup>41</sup> dans lequel l'administration est censée prendre une décision.
- A l'**article 16**, il est prévu que les agents municipaux ne pourront se faire remettre le paiement de l'amende par espèces, mais uniquement par carte bancaire, un paiement en liquide ne pouvant être effectué qu'à la recette communale, ce qui, ainsi que Monsieur le procureur d'Etat à Luxembourg l'a formulé dans son avis du 30 avril 2009 au sujet du projet de loi précédent, „*n'est en fin de compte pas une preuve débordante de confiance dans les agents municipaux*“.
- Outre les considérations plus générales formulées ci-dessus au sujet du catalogue d'infractions prévu à l'**article 20**, le soussigné se permet encore de faire les observations suivantes:
  - Concernant l'infraction de faire usage de radios ou d'autres moyens électroniques bruyants sans autorisation du bourgmestre<sup>42</sup>, ne faudrait-il pas préciser, afin d'éviter que cette infraction ne soit comprise comme une interdiction générale de faire usage de radios sans autorisation, que l'usage en question vise un usage sur la voie publique, respectivement en des lieux publics.
  - Concernant l'infraction pour le détenteur d'un chien de ne pas enlever sur la voie publique les excréments provenant de son chien<sup>43</sup>, se pose la question de ce qu'il faut entendre par „*détenteur du chien*“. S'il s'agit de la personne désignée en tant que telle à l'administration communale lors

38 Articles 9 et suivants de la loi belge du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales.

39 Article 11 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes.

40 Loi du 17 mai 2017 portant adaptation de plusieurs dispositions du Code de procédure pénale, Mémorial n° 503 du 23 mai 2017.

41 En vertu de l'article 4 de cette loi, si un délai des trois mois est écoulé sans que l'administration n'ait pris de décision, l'administré est en droit de considérer que sa demande a été rejetée.

42 Article 20 15° du projet de loi n° 7126.

43 Article 20 23° du projet de loi n° 7126.

de la déclaration du chien, conformément à la loi modifiée du 9 mai 2008 relative aux chiens<sup>44</sup>, qu'en est-il si ce n'est pas le détenteur qui a promené le chien, respectivement si la personne qui a promené le chien est un enfant?

- **L'article 23** se propose de reprendre la disposition, figurant actuellement à l'article 29 de la loi communale, en vertu de laquelle, lorsque l'importance de la matière l'exige, le conseil communal peut, par délibération spécialement motivée, porter le maximum de l'amende à 2.500.– euros. Comme soulevé par le Conseil d'Etat à l'occasion de l'élaboration de la loi communale du 13 décembre 1988<sup>45</sup> et indiqué par Monsieur le procureur d'Etat à Luxembourg dans son avis au sujet du projet de loi n° 5916, cette disposition semble contraire à l'article 14 de la Constitution et plus précisément au principe de la légalité des peines et incriminations en ce qu'il doit rester réservé à la loi de déterminer les infractions qui sont frappés d'amendes relevant du taux correctionnel.
- Le même **article 23** se propose de supprimer la fonction du garde-champêtre. Ne vaudrait-il dès lors pas adapter les dispositions afférentes du Code de procédure pénale<sup>46</sup> qui investissent les gardes-champêtres de certaines fonctions de police judiciaire.

\*

Compte tenu des développements qui précèdent, le soussigné ne peut qu'émettre de fortes réserves par rapport aux projets de loi sous revue et se référer à la solution proposée par le procureur d'Etat à Diekirch de l'époque, Monsieur Jean BOUR, au sujet du projet de loi n° 5916, lorsqu'il écrivait „*La solution n'aurait-elle pas consisté à conférer ces compétences [attribués selon le projet de loi aux agents municipaux] à la police grand-ducale suivant un schéma d'organisation qui devrait garantir un certain service au bénéfice des missions communales*“, quitte à élargir l'éventail des contraventions pour lesquelles la police peut délivrer des avertissements taxés.

Luxembourg, le 9 juin 2017

*Pour le procureur général d'Etat,*

Marc HARPES  
*Avocat général*

\*

**AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE**  
**sur le projet de loi n° 7126 et sur le projet de loi n° 7124**  
(15.6.2017)

Par courrier du 24 mars 2017, Madame le Procureur Général d'Etat a communiqué les deux projets de loi à Monsieur le Président de la Cour supérieure de Justice, aux fins de recueillir l'avis de la Cour.

**Le projet de loi relative aux sanctions administratives communales**

Le projet de loi relative aux sanctions administratives communales vise à munir les communes, en élargissant la compétence des agents municipaux et en simplifiant la constatation de l'infraction et la poursuite du contrevenant, d'un instrument qui leur permet d'agir promptement et efficacement contre la petite délinquance, les incivilités et de poursuivre les infractions aux règlements de police.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 21 août 2008 (Doc. parl. n° 5916), sur un premier projet visant les mêmes objectifs, avait, à côté d'observations ponctuelles, signalé deux problèmes fondamentaux en relevant, premièrement, que le projet risque de créer au niveau communal un deuxième corps de police parallèle à la police grand-ducale en ce que les agents communaux se voyaient attribuer compétence pour constater certaines contraventions au Code de la route, constater l'ensemble des contra-

<sup>44</sup> Article 3 de cette loi publiée au Mémorial A n° 62 du 15 mai 2008.

<sup>45</sup> Avis du Conseil d'Etat du 31.3.1988, travaux parlementaires n° 2675<sup>8</sup>.

<sup>46</sup> Articles 14 et suivants du Code de procédure pénale.

ventions aux règlements communaux de police, se voyaient conférer des tâches d'assistance de la police lors d'événements d'envergure, la mission de surveillance des bâtiments et des sites publics, de procéder à la notification d'actes administratifs communaux et se voyaient accorder les attributions de garde-champêtre.

En second lieu, le Conseil d'Etat s'opposait à ce que le catalogue des contraventions susceptibles d'être constatées par les agents municipaux et sanctionnées par un avertissement taxé soit arrêté par un règlement grand-ducal pour violer le principe de la légalité des peines et des sanctions.

L'actuel projet poursuit le même but et tient compte de ces critiques, tout en s'inspirant de la loi belge du 24 juin 2013 sur les sanctions administratives communales.

Il énumère limitativement 24 contraventions „*qui peuvent être créées par les communes*“, qui seront constatées par les agents municipaux et les agents de police et qui seront susceptibles d'être réprimées par une *sanction administrative communale* dans le cadre d'une procédure administrative simplifiée.

Si le contrevenant reconnaît son tort et règle un avertissement taxé de 25 euros entre les mains de l'agent municipal, autorisé par ailleurs à procéder à un contrôle d'identité, ou de l'agent verbalisant, respectivement paie le montant par virement dans un délai de huit jours à partir du constat, les poursuites seront arrêtées. S'il conteste l'infraction, l'agent municipal ou l'agent de police dresse un bref constat qui sera adressé au fonctionnaire-sanctionneur désigné par le Ministre de l'Intérieur. Ce fonctionnaire, après avoir donné la possibilité au contrevenant d'exposer ses moyens de défense, soit l'acquitte, soit lui inflige une amende de 25 euros, augmentée de 15 euros du chef de frais administratifs.

Cette amende administrative présentant, conformément aux critères dégagés par la Cour européenne des droits de l'homme, le caractère d'une sanction, les auteurs du projet entendent assurer à l'administré-contrevenant toutes les garanties prévues par la Convention européenne des droits de l'homme en instaurant une procédure inspirée de la procédure administrative non-contentieuse.

L'administré-contrevenant est dès lors informé par lettre recommandée notamment du fait et de sa qualification, de la possibilité de recevoir communication d'une copie du constat, de son droit d'exposer, par lettre recommandée, ses moyens de défense, de son droit de demander à présenter sa défense oralement, de se faire assister ou représenter par toute personne de son choix.

La décision motivée du fonctionnaire-sanctionneur est prise dans les quatre mois et sera notifiée à l'intéressé. Cette décision peut faire l'objet d'un recours administratif en réformation devant le tribunal administratif.

L'article 20 du projet de loi énumère ensuite les vingt-quatre infractions qui peuvent être „*créées par les communes*“ sous la forme d'un règlement communal.

Les articles 22 et 23 du projet modifient les articles 15-1bis du Code de procédure pénale et les articles 29 et 99, alinéa 2, de la loi communale en ce sens que dorénavant les agents municipaux constatent par procès-verbal les contraventions aux règlements communaux de police générale ainsi que les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales et peuvent délivrer des avertissements taxés.

\*

Les communes sont investies de fonctions de police dans les domaines de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les lieux, rues et édifices publics. En vertu de leur compétence en ces matières, les conseils communaux disposent, sur base de l'article 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, du pouvoir réglementaire leur permettant de prendre des règlements communaux de police générale, c'est-à-dire des normes générales et abstraites s'appliquant à tous les citoyens sur l'ensemble du territoire de la commune.

On peut se poser la question si le législateur doit établir par la voie d'une loi spéciale les incriminations sous forme d'un catalogue de contraventions communales, dès lors que ces infractions existent d'ores et déjà dans les règlements communaux de police générale, pris sur base de l'article 107 de la Constitution et de l'article 29 de la loi communale.

La plupart des communes ont ainsi déjà pris sur base de ces dispositions législatives des règlements communaux de police générale (cf. notamment Villes de Luxembourg, Esch-sur-Alzette, Dudelange, Diekirch et Ettelbruck) prévoyant et définissant, parfois de manière identique, sinon du moins similaire, ces contraventions visées par le projet de loi. Ces contraventions sont actuellement sanctionnées,

conformément à l'article 29 de la loi communale, d'amendes de police comprises entre 25 et 250 euros, sauf les contraventions pour lesquelles „l'importance de la matière“, à déterminer par le conseil communal, exige de porter le maximum à 2.500 euros.

Il est dès lors inapproprié d'autoriser les communes par la loi à „créer“ ces contraventions qui existent déjà et dont la légalité n'a pas été mise en doute, respectivement qui peuvent être édictées par le conseil communal. Il convient encore de relever que ces contraventions énumérées par le projet diffèrent actuellement d'une commune à l'autre et que les faits visés par l'article 20 du projet ne correspondent par ailleurs pas aux contraventions telles que définies au niveau communal.

Si les auteurs entendent toutefois habiliter par ce texte les autorités communales à créer des infractions administratives réprimées par des sanctions administratives, le même fait sera susceptible de deux sanctions et de deux régimes de poursuite différents: la voie administrative et la voie judiciaire, quoique l'un exclue l'autre, ce qui mènera à confusion.

Il s'y ajoute que le projet de loi ne prévoit pas, en ce qui concerne les infractions sanctionnées par la voie administrative, qu'une enquête ou une instruction soit diligentée.

Des situations se présenteront où l'agent constate la contravention en dehors de la présence de l'auteur et devrait faire une investigation pour l'identifier. La majorité des faits énumérés au catalogue sont précisément des infractions pour lesquelles il faudra procéder à une identification de l'auteur, soit constituent des infractions par omission: celui qui a déposé des matériaux et objets sur la voie publique, l'occupant d'un immeuble avec une pluralité d'appartements auquel incombe l'obligation de dégager les trottoirs en cas de neige ou de verglas, le responsable au sein d'une entreprise de construction qui a omis d'indiquer par un signe les travaux présentant un danger ...

Soit l'agent ne pourra sanctionner que les seuls contrevenants pris en flagrant délit, soit il faudrait prévoir une enquête d'identification judiciaire.

Dans ce dernier cas, l'agent qui a constaté l'infraction devra dresser un constat „auteur inconnu“ et le fonctionnaire-sanctionnateur, qui ne peut requérir la force publique, communiquera le dossier au parquet pour enquête. Le délai de quatre mois dans lequel le fonctionnaire-sanctionnateur est tenu de rendre sa décision devra dans ce cas être suspendu.

Il s'y ajoute encore que dans le cadre du déroulement de la procédure devant le fonctionnaire-sanctionnateur, le contrevenant qui, par hypothèse, conteste l'infraction, exposera par lettre recommandée disposer d'un ou de plusieurs témoins en sa faveur pouvant déposer qu'il n'est pas l'auteur ou que le fait n'a pas été commis, et il fera usage de son droit de présenter oralement sa défense, se fera assister d'un avocat et amènera un témoin. Le fonctionnaire devra dès lors entendre ce témoin, à défaut de quoi la faculté accordée au contrevenant de faire valoir ses moyens est illusoire.

Il faudra encore prévoir que le témoin sera assermenté.

Dès lors qu'un témoin sera auditionné, il faudra également entendre l'agent qui a constaté l'infraction, ce qui aboutira à ce que soit tenue devant le fonctionnaire-sanctionnateur au ministère une véritable audience comparable aux audiences du juge de paix, siégeant en matière de police.

Il y a enfin lieu de relever une contradiction entre l'exposé des motifs et le texte du projet de loi: si, aux termes de l'article 4, paragraphe 3, le fonctionnaire-sanctionnateur soit acquitte, soit inflige une amende de 25 euros, augmentée des frais administratifs fixés à 15 euros, les rédacteurs du projet énoncent dans l'exposé des motifs sous „3) Sanction infligée par une autorité administrative – a) paiement immédiat“, que le contrevenant sera averti qu'à défaut de paiement immédiat, il risquera de se voir infliger une sanction administrative de 25 euros au moins et de 250 euros au plus.

Dans ce cas le contrevenant n'a rien à perdre en exerçant son droit contester les faits devant le fonctionnaire-sanctionnateur qui ne pourra prononcer que la sanction administrative de 25 euros.

Ne conviendrait-il pas, dans l'intérêt de l'efficacité du maintien de l'ordre, de maintenir le système des sanctions judiciaires tel que proposé par le premier projet et d'étendre les compétences des agents municipaux à l'ensemble des contraventions simples aux règlements de police générale (à l'exclusion des contraventions aggravées susceptibles d'une amende pouvant aller jusqu'à 2.500 euros)?

Les agents municipaux se verraient attribuer exclusivement la compétence de constater les infractions aux règlements communaux de police générale en train de se commettre (ce qui évitera la question de l'enquête subséquente afin d'identifier le contrevenant) et non les nombreuses tâches et compétences prévues par le premier projet de loi, ce afin de ne pas créer un corps de police parallèle.

La question du catalogue des contraventions susceptibles de faire l'objet d'un avertissement taxé ne se poserait pas.

Il n'y aurait pas de fonctionnaire-sanctionneur ni de procédure administrative.

Lorsque l'agent constate l'infraction en train de se commettre, le contrevenant est sommé de régler un avertissement taxé qui arrêtera toute poursuite. En cas de contestation, le fait sera dénoncé au parquet et le dossier sera poursuivi par le biais de la voie judiciaire, donc devant le juge de paix siégeant comme juge de police, comme en matière de contravention de stationnement constatée déjà par les agents municipaux.

L'article 22 du projet qui propose d'introduire un article 15-1bis au Code de procédure pénale se lirait comme suit: „*Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière et qui remplissent les conditions de formation requises recherchent et constatent par procès-verbaux, dans la ou les communes de leur ressort, les contraventions aux règlements de police générale de la ou des communes ainsi que les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales*“.

En s'inspirant de l'article 15 du Code de la route habilitant les fonctionnaires de l'Administration des douanes et accises à constater des contraventions à la législation sur les transports routiers ainsi que certaines infractions prévues par la législation routière et à décerner des avertissements taxés en ces matières, l'article 23 du projet qui propose de modifier l'article 99, alinéa 2, dernière phrase, de la loi communale, pourrait se lire comme suit:

*„Les agents municipaux constatent les infractions aux règlements de police générale sanctionnées par des ~~amendes administratives~~ amendes de police sous l'autorité du bourgmestre et sous la surveillance du procureur d'Etat territorialement compétent.*

*Des avertissements taxés peuvent être décernés par les agents municipaux du chef des infractions prévues par le règlement communal de police générale sur le territoire de la ou des communes dans lesquelles ils exercent leurs attributions ainsi que, sur tout le territoire national, par les membres de police grand-ducale.*

*Les agents municipaux concourent à la constatation des contraventions et des délits conformément à l'article 15-1bis du Code d'instruction criminelle Code de procédure pénale“.*

### **Le projet de loi instituant un recours contre les décisions administratives communales**

Ce projet de loi propose de modifier la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif et la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives et organise le recours administratif contre les décisions du fonctionnaire-sanctionneur.

La Cour n'a pas d'observations à formuler sur ce projet.

Luxembourg, le 15 juin 2017

## **AVIS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE ET A LUXEMBOURG** **sur le projet de loi n° 7126**

Dans un souci de lisibilité, seuls les articles et paragraphes du texte du projet de loi pour lesquels il semble opportun de relever des points paraissant importants, ont été commentés.

Il importe par ailleurs de prendre en considération que le présent projet de loi concerne surtout le Tribunal administratif, qui connaîtra des recours contre les décisions du fonctionnaire sanctionnateur, de sorte que bon nombre d'articles ne suscitent pas de commentaire particulier.

### *Article 5*

Il serait utile de prévoir une formation de base ainsi qu'une formation continue pour les gardes champêtres actuellement en fonction et les agents municipaux pour la constatation des infractions, l'établissement des constats et l'interpellation des contrevenants à l'instar de celle des membres de la police spécialement formés pour respecter les garanties procédurales pénales et les droits de la défense et pour les initier aux nouvelles situations à affronter. Dans ce contexte il semble opportun de clarifier les pouvoirs d'investigation des agents municipaux et des gardes champêtres pour des matières réservées jusqu'ici au pouvoir de police. On pourrait notamment prévoir un formulaire de constat en annexe de la loi.

### *Article 6*

Cet article soulève la question de l'efficacité de la mesure de sanctionner le refus d'exhiber une pièce d'identité, la sanction étant une peine de police. En effet la constatation de l'infraction s'arrête là où nécessite des investigations d'envergure avec des moyens de contrainte dont seule la police dispose. Le problème se complique si le contrevenant est une personne domiciliée à l'étranger.

### *Articles 8 et 10*

Afin d'être certain que le contrevenant soit informé du déclenchement des poursuites et décisions prises à son encontre il serait utile préciser que la lettre recommandée se fasse avec accusé de réception.

La procédure mise en place pour la poursuite des incivilités, sanctionnées par une amende de 25 € en cas de paiement immédiat et de 25 à 250 € en cas de contestations, risque d'entraîner une envergure disproportionnée par rapport à l'importance de l'infraction et de l'amende. Le Tribunal se demande si la poursuite des incivilités par les agents municipaux constitue une simplification ou un allègement par rapport à la sanction pénale ou si cette procédure ne fait que déplacer le travail du policier vers l'agent communal en créant une police parallèle avec un système de contrôle, de sanction et de recours à régime juridique différent.

Se pose encore la question de l'efficacité de la sanction de l'incivilité, si le contrevenant n'y réserve aucune suite malgré paiement de l'amende de 25 € et on risque une démultiplication des structures. Qu'en est-il des infractions continues s'il n'y a pas de possibilité de faire cesser le trouble?

### *Article 14*

Le Tribunal estime utile de préciser la date de remise d'un constat écrit au contrevenant informant le contrevenant par écrit de ses droits.

### *Article 19*

Au vu du caractère sensible de la législation relative à la protection des données le règlement grand-ducal, préalable à l'entrée en vigueur de la loi, devra préciser les autres conditions relatives à la protection des données.

### *Article 20*

Au regard du principe de la personnalité des peines la plupart des points sanctionnés par cet article peuvent poser des problèmes d'identification du ou des contrevenants et impliquent des investigations poussées. Ainsi le ou les contrevenants peuvent être une ou plusieurs société(s), respectivement corps de métier. Il peut s'agir de différentes personnes occupant l'immeuble, le syndic, le propriétaire ou le(s) locataire(s)/occupant(s). Les incivilités peuvent encore être commises par un/des mineur(s).

*Article 21*

Le délit de rébellion, qui peut se cumuler avec le refus d'exhiber sa carte d'identité commenté sous l'article 6, risque d'entraîner une augmentation des infractions à l'article 269 du code pénal au vu de la nature des faits sanctionnés par l'article 20. Ce risque est d'autant plus élevé que les agents municipaux, non porteurs d'armes, risquent d'être exposés à des situations impliquant des injonctions.

*Article 22*

Dans un souci de sécurité juridique le Tribunal estime qu'il faudrait préciser les délits et contraventions portant atteinte aux propriétés forestières et rurales, auxquels la compétence des agents municipaux est étendue dans l'article 15-1bis de l'actuel code de procédure pénale.

*Article 23*

Le Tribunal estime utile de préciser l'hypothèse de l'article 29 1) de la loi communale „lorsque l'importance de la matière l'exige“.

Se pose encore la question de savoir ce qui se passe en cas de désaccord avec le chef du commissariat de police dans le cadre de l'article 99 alinéa 2 de la loi communale.

*Article 28*

Le Tribunal estime qu'il est incohérent de prévoir une différence de 5 mois entre les dates d'entrée en vigueur de la loi et du seul article 5 à moins qu'on vise l'article 4.

Françoise ROSEN  
*Vice-président*

\*

**AVIS DU PARQUET DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT  
DE ET A LUXEMBOURG**

**sur le projet de loi n° 7126 et sur le projet de loi n° 7124**

(15.6.2017)

Les présents projets de loi ont pour objet d'élargir les compétences des agents municipaux et de donner aux communes des moyens pour agir, à côté de la police, contre les petits troubles à l'ordre public, en prévoyant la poursuite du non-respect de certains comportements énumérés par la loi non pas sur le plan pénal, mais sur le plan administratif.

Un premier projet de loi ayant eu pour objet l'extension des compétences des agents municipaux en la matière fut avisé de façon très critique par le Conseil d'Etat, ce qui eut comme conséquence le retrait du rôle des affaires du projet en question<sup>1</sup>.

Le projet de loi entend, tel qu'il est indiqué à l'exposé des motifs, répondre aux impératifs d'une bonne administration de la justice en déchargeant les autorités judiciaires de la poursuite et de la répression d'infractions de masse d'importance mineure.

Si le législateur a choisi de dépénaliser un certain nombre de comportements tout en prévoyant une sanction à caractère administratif en cas d'infraction, ce choix n'a, par son principe, rien de choquant.

L'on peut en effet se poser la question si l'arsenal législatif n'érige pas trop souvent en infraction pénale des comportements les plus variés, aboutissant à une multiplication d'affaires pénales et à un engorgement des autorités de poursuite et des juridictions pénales, avec la conséquence que les autorités de poursuite ont à opérer un tri au niveau des suites à réserver aux différentes affaires, ce qui aboutit bien souvent à une impunité de fait des incivilités qualifiées pénalement.

La Cour européenne des droits de l'homme a souligné à maintes reprises que nonobstant la qualification administrative des faits, les sanctions y relatives remplissent les critères d'une sanction pénale

<sup>1</sup> Doc. Parl. 5916

au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>2</sup>, et doivent à ce titre être appréciées sous l'aspect des exigences de forme et de fond minimales pour ce qui est des droits de la défense et la notion du procès équitable, par l'instauration d'un recours de pleine juridiction devant un tribunal impartial notamment.

Aussi, les projets de loi prévoient-ils la création d'une procédure nouvelle – simplifiée – devant les juridictions administratives.

\*

Le projet de loi relative aux sanctions administratives communales modifiant le Code pénal, le Code de procédure pénale et la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 appelle plusieurs observations.

Au vœu du principe „non bis in idem“, les faits infractionnels limitativement énumérés à l'article 20 du projet ne peuvent être sanctionnés que de sanctions administratives à l'exclusion de sanctions pénales. La question est donc de savoir si les faits visés par cet article ne sont pas susceptibles d'être qualifiés d'infraction pénale et ne peuvent pas ainsi faire malgré tout l'objet d'une poursuite et d'une sanction pénale suite notamment à une plainte d'une victime éventuelle.

Si l'article 20 du projet de loi dispose que pour les faits y énumérés, seules des sanctions administratives peuvent être prévues, l'article 1<sup>er</sup> du projet précise que l'amende administrative est exclue si „des peines ou des sanctions administratives sont établies par ou en vertu d'une loi ou d'un règlement grand-ducal pour les mêmes infractions“. Il semble qu'il y ait une erreur matérielle dans le libellé de ce texte et qu'il y a lieu de lire plutôt: „... des peines ou des sanctions pénales sont établies par ou en vertu d'une loi ou d'un règlement grand-ducal pour les mêmes infractions“.

En analysant les différents faits retenus à l'article 20 du projet, force est de constater que plusieurs hypothèses sont susceptibles d'entrer en collusion avec des textes pénaux:

- sub 2°: „le fait d'encombrer des rues, places ou toutes autres parties de la voie publique, soit en y déposant ou en y laissant des matériaux ou autres objets, soit en y procédant à des travaux quelconques sans autorisation dûment délivrée par une autorité compétente“; l'agent municipal peut-il considérer une voiture, le moteur allumé, à l'arrêt au milieu d'une rue, comme objet encombrant? Cette hypothèse risque cependant d'être également sanctionnée par les articles 140 et 174 l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955.
- sub 3°: „le fait de ne pas dégager les trottoirs en cas de neige ou de verglas“. Cette hypothèse est également prévue par l'article 551-3° du code pénal ainsi libellé: „Ceux qui auront négligé de nettoyer les rues ou passages, dans les communes où ce soin est mis à la charge des habitants“, de sorte qu'il y a manifestement double emploi.
- sub 11°: „le fait de ne pas prendre des dispositions pour éviter que les animaux domestiques troublent la tranquillité publique“; cette qualification peut facilement entrer en conflit avec celle de tapage nocturne (art. 561-1 du code pénal).
- La même remarque vaut d'ailleurs pour les cas sub 12° „le fait d'user de tondeuses à gazon, de scies et de tous autres appareils bruyants pendant les horaires à déterminer par le conseil communal“,
- sub 13°: „le fait de lancer ou de faire éclater des matières fumigènes, fulminantes ou explosives, puantes ou lacrymogènes dans les rues, voies et places publiques“,
- et sub 15°: „le fait de faire usage de radios et autres moyens électroniques bruyants sans autorisation du bourgmestre“.
- Les faits sub 1°, 2°, 10°, 13°, 14°, 15°, 18° et 19° ne sont-ils pas en conflit direct avec le texte de l'article 102 de l'arrêté grand-ducal modifié du 23 novembre 1955 (Chapitre V: „Des voies publiques“, IIe section: „Des obstacles à la circulation“), combiné avec l'article 174 de ce même arrêté grand-ducal?

En confiant ainsi aux agents municipaux des attributions dans des matières pénales les plus diverses jusqu'à présent réservées au constat par la police grand-ducale et à la sanction par les autorités judiciaires, l'on risque de créer la plus grande insécurité juridique au détriment du justiciable.

<sup>2</sup> Voir exposé des motifs du projet de loi

La confusion est d'autant plus grande si on considère qu'il est envisagé d'attribuer aux agents municipaux la qualité d'agent de police judiciaire ayant la compétence de constater, outre les faits sanctionnés administrativement, les contraventions pénales aux règlements de police des communes et mêmes certains délits, tel qu'il sera développé ci-après.

\*

N'y a-t-il pas une incongruité au niveau du système du fonctionnaire sanctionneur: A bien comprendre le texte du projet, le conseil communal peut prévoir, pour les faits visés à l'article 20, des amendes administratives qui s'élèvent au minimum à 25 et au maximum à 250 euros (art. 2).

Or, pour le contrevenant effectuant un paiement immédiat (art. 15), l'amende s'élève à 25 euros. Faut-il en conclure que le paiement immédiat fait bénéficier le contrevenant d'une sorte de rabais, quel que soit le montant de l'amende fixé dans le règlement de police de la commune?

Comment alors comprendre le texte de l'article 4 (3) qui dispose qu'„*A défaut de paiement immédiat conformément aux articles 14 et suivants, le fonctionnaire sanctionneur, soit acquitte, soit inflige une amende de 25 euros (...)*”? Pourquoi alors prévoir une fourchette pour l'amende à l'article 2, alors que dans tous les cas, l'amende semble ne pas pouvoir dépasser les 25 euros?

\*

La constatation des faits sanctionnés sur le plan administratif risque également de faire problème: d'après l'article 5 du projet, la constatation des faits dont question à l'article 20 peut se faire aussi bien par les membres du cadre policier de la police grand-ducale que par les agents municipaux. Or, voilà: les membres de la police (agents et officiers de police judiciaire) ont à leur disposition, au niveau de l'enquête à mener éventuellement en relation avec les faits constatés, des pouvoirs et un cadre légal clairement définis au code de procédure pénale en cas de constat d'une infraction pénalement punissable. Rien de tel n'est prévu ni pour les membres de la police grand-ducale ni pour les agents municipaux pour ce qui est du cas des infractions punissables sur le plan administratif.

Que fait l'agent municipal par exemple s'il constate qu'il y a eu, à partir d'un terrain sur lequel est construit un immeuble en copropriété, jet ou écoulement sur la voie publique d'eaux ménagères, de liquides sales quelconques ou de matières pouvant compromettre la sécurité du passage ou la salubrité publique (hypothèse risquant d'ailleurs selon le cas d'entrer en conflit avec la loi sur la protection de la nature ou celle sur la gestion des déchets)? L'agent municipal ou même le policier auront-ils dans pareille hypothèse notamment le droit d'entendre des personnes, puisqu'ils n'agissent pas dans le cadre d'une procédure pénale en tant qu'agents de police judiciaire, mais en tant qu'„agents de police administrative“? Le projet ne prévoit rien. A priori, l'agent municipal ne peut faire son constat que s'il est témoin direct du fait en question (art. 5 (1)). L'agent municipal a-t-il le droit de pénétrer sur le terrain privé d'où provient l'écoulement en question?

Ceci pourrait signifier que le même fait va être traité différemment selon qu'il a été constaté par un membre de la police ou un agent municipal. L'agent municipal va-t-il faire appel à la police pour lui venir en aide? Quel est alors le gain en temps et en ressources humaines par rapport à la situation actuelle?

Le projet de loi est muet sur la façon dont le constat du fait est effectué par l'agent municipal, sauf à stipuler que le constat est fait par écrit. L'on ignore quelle est la valeur probante d'un tel „écrit“. Le code de procédure pénale contient cependant des règles précises quant aux formalités à respecter et quant à la valeur probante des écrits (procès-verbaux et rapports) de la police.

\*

Au voeu de l'article 6 du projet, l'agent municipal est autorisé à contrôler l'identité du contrevenant et à se faire exhiber à ces fins une pièce d'identité sous peine d'amende de 25 à 250 euros. L'on se pose la question comment une telle amende peut être envisagée puisque le contrevenant refuse justement de s'identifier. L'agent municipal n'a aucun moyen à sa disposition pour retenir le contrevenant contre son gré ou pour procéder à une vérification d'identité conformément à l'article 45 du code de procédure pénale.

Par ailleurs, le projet de loi est muet quant à la nature de cette amende: s agit-il d'une amende contraventionnelle devant être constatée par procès-verbal d'un membre de la police grand-ducale et

relevant de la compétence du Parquet, notamment en ce qui concerne le principe de l'opportunité des poursuites? Il faut espérer que non, puisque l'on engorgera encore les autorités judiciaires d'affaires comportant une énergie criminelle tout à fait limitée. Quelle sera alors la nature de l'amende? S'il s'agit d'une amende administrative, se pose de nouveau la question de la façon dont le fait est constaté et des procédures à engager pour assurer l'efficacité du système. Le projet de loi est muet à cet égard.

\*

L'article 8 du projet règle la procédure devant le fonctionnaire sanctionnateur. Le contrevenant a-t-il le droit, le jour où il peut faire valoir oralement sa défense, de citer ou faire citer des témoins? A-t-il le droit de verser des pièces au dossier? Le texte du projet de loi est muet sur ce point.

\*

Il est proposé d'introduire un article 15-1bis nouveau au „code d'instruction criminelle“, intitulé actuellement code de procédure pénale, disposant que *„Les agents municipaux qui ont réussi à l'examen de promotion de leur carrière et qui remplissent les conditions de formation requises recherchent et constatent par procès-verbaux, dans la ou les communes de leur ressort, les contraventions aux règlements de police générale de la ou des communes ainsi que les délits et les contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales“*.

Cet article figure sous le chapitre 1<sup>er</sup> du Titre 1<sup>er</sup> du Livre Premier du code de procédure pénale, intitulé „De la police judiciaire“ et vise à munir les agents municipaux de pouvoirs de police judiciaire. Ceci revient à dire que les agents municipaux ne pourront non seulement constater des faits énumérés à l'article 20 du projet de loi et sanctionnés sur le plan administratif, mais pourront également constater, selon les règles applicables en matière de procédure pénale, toutes les contraventions aux règlements de police des communes, pour autant que ces infractions concernent le domaine de compétence des communes, à savoir les exigences de sécurité, de salubrité et de la tranquillité publiques.

Selon le texte du projet, les agents municipaux n'auront d'ailleurs non seulement compétence pour constater, sous la surveillance du Procureur général d'Etat (et non sous celle du Procureur d'Etat tel qu'indiqué erronément dans le commentaire des articles) des contraventions aux règlements de police générale, mais encore les contraventions et même les délits qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales. A noter que les infractions pénales portant atteinte aux propriétés forestières et rurales ne relèvent pas nécessairement de la sécurité, de la salubrité ou de la tranquillité publiques, de sorte que l'on comprend mal cette extension des compétences des agents municipaux.

Il semble évident que cette très large attribution de compétence devra aller de pair avec une formation strictement identique à celle des agents de police judiciaire de la police grand-ducale, avant de se voir assermenter en tant qu'agents de police judiciaire. Il en va en effet de la garantie du respect des règles procédurales les plus élémentaires en matière pénale.

\*

La conséquence de l'extension des pouvoirs des agents municipaux est qu'ils seront confrontés, beaucoup plus qu'actuellement, avec des contrevenants de toutes sortes. Il est donc logique que le projet de loi prévoit d'inclure les agents municipaux dans les hypothèses prévues à l'article 269 du code pénal en matière de rébellion.

Cependant, il semble exclu qu'un agent municipal puisse constater par procès-verbal la commission de ce délit, lui-même en étant la victime. Seule la police doit être compétente pour dresser procès-verbal suite à une plainte afférente d'un agent municipal concerné.

\*

L'on peut regretter que le projet de loi n'ait pas profité de l'occasion pour faire une refonte du Titre X du Livre II du code pénal sur les contraventions.

Seul l'article 551-4° est à abroger au voeu du projet, sans que l'on ne sache vraiment pourquoi cette seule disposition devra disparaître. A passer en revue les diverses contraventions du code pénal, l'on aurait pu s'imaginer que maintes autres dispositions auraient pu être soit abrogées, pour ne plus cor-

respondre aux nécessités d'une société moderne du XXI<sup>e</sup> siècle, soit être reprises par le catalogue de l'article 20 du projet. Notamment les dispositions suivantes pourraient être abrogées:

- 1) L'article 551 en entier,
- 2) L'article 552, points 1<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup>,
- 3) L'article 553, point 3<sup>o</sup>,
- 4) L'article 556, points 2<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup>, 6<sup>o</sup>, 7<sup>o</sup> et 8<sup>o</sup>,
- 5) L'article 557, point 2<sup>o</sup>,
- 6) L'article 560, points 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>,
- 7) L'article 561, point 1<sup>o</sup>,
- 8) L'article 562 en entier,
- 9) L'article 563, points 5<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup>,
- 10) L'article 564.

Une telle refonte aurait notamment pu servir à reformuler toutes les dispositions pénales en matière de graffitis, les juridictions pénales se servant actuellement de qualifications tantôt délictuelles, tantôt contraventionnelles, pour asseoir leurs décisions, sans que l'arsenal législatif ne donne véritablement satisfaction par rapport à la réalité de la situation.

Ce besoin a d'ailleurs été formulé dans plusieurs rapports annuels du Parquet.

\*

Après la mise en vigueur du mécanisme projeté, il y aura au Luxembourg, aux termes de l'article 29 de la loi communale, une dualité de régime: le conseil communal pourra continuer à établir des faits sanctionnés de peines de police d'un côté, comme c'est le cas actuellement, mais pourra aussi reprendre un ou plusieurs des cas prévus à l'article 20 du projet en y attachant des sanctions administratives. Il y aura donc deux systèmes parallèles de sanctions communales, les amendes de police et les sanctions administratives. Cette situation n'est certainement pas dans l'intérêt de la sécurité juridique du justiciable, surtout eu égard à ce qui a été dit ci-dessus en matière de risque de double qualification pénale et administrative.

\*

Enfin, l'article 27 du projet de loi pose problème en ce qu'il impose aux communes un délai de deux ans, à partir de l'entrée en vigueur de la loi, pour adopter des règlements de police générale conformes aux dispositions de l'article 23 du projet.

Cette obligation heurte le principe de l'autonomie communale inscrite à l'article 107 de la Constitution et risque ainsi d'être déclarée comme contraire à la Constitution.

\*

En ce qui concerne le projet de loi instituant un recours contre les décisions de sanctions administratives communales, le Ministère public n'est pas impliqué dans la procédure, de sorte que le soussigné n'a pas d'observations particulières à formuler.

Luxembourg, le 15 juin 2017

*Pour le Procureur d'Etat,  
Le Procureur d'Etat Adjoint,  
Georges OSWALD*

\*

## **AVIS DU PARQUET DE DIEKIRCH**

### **sur le projet de loi n° 7126 et sur le projet de loi n° 7124**

Le projet de loi relative aux sanctions administratives communales entend remédier à la situation décrite dans l'exposé des motifs et résultant du fait que „les communes luxembourgeoises se voient confrontées à une recrudescence de petites infractions, généralement qualifiées d'„incivilités“ que les organes répressifs de l'Etat peinent souvent à poursuivre, ce qui mine, dans les faits, le maintien de l'ordre public ... Devant ce constat et face au besoin des communes de disposer d'un instrument leur permettant de lutter contre la petite délinquance, les actes de vandalisme et autres incivilités que le droit pénal et les organes répressifs ne permettent plus d'endiguer efficacement, le Gouvernement a engagé une réflexion sur des alternatives possibles“.

Le législateur motive la légitimité du système des sanctions administratives en soutenant que ces sanctions „sont destinées à prévenir et à réprimer des contraventions de droit commun qui ne sont pas, en pratique, poursuivies par les autorités compétentes“.

Il est ainsi prévu à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi que le conseil communal peut établir dans ses règlements de police générale les infractions prévues à l'article 20 et sanctionnées par des amendes administratives, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi ou d'un règlement grand-ducal pour les mêmes infractions.

Les incivilités à sanctionner par des amendes administratives sont ainsi énumérées à l'article 20 du projet de loi. Par contre, il n'y a qu'une seule contravention du code pénal qui est abrogée par ce projet, à savoir l'article 551-4° qui dispose que sont punis d'une amende de 25 à 250 euros, ceux qui, sans nécessité, ou sans permission de l'autorité compétente, auront embarrassé les rues, les places ou toutes les autres parties de la voie publique, soit en y laissant des matériaux, des échafaudages ou d'autres objets quelconques, soit en y creusant des excavations.

Toutes les autres contraventions prévues au Titre X du Code pénal, qu'elles soient de première, deuxième, troisième ou quatrième classe, d'ailleurs toutes sanctionnées par une amende pénale de 25 à 250 euros, restent dès lors des infractions pénales devant être constatées par des agents de la police grand-ducale et être poursuivies, comme jusqu'à présent, devant les tribunaux de police de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette et de Diekirch.

Resteront ainsi des infractions pénales et ne sont pas considérées comme incivilités suffisamment sanctionnées par des amendes administratives, le fait de négliger de nettoyer les rues ou passages, dans les communes où ce soin est mis à charge des habitants (article 551-3°); le fait de négliger d'éclairer les matériaux, les échafaudages ou les autres objets quelconques qu'ils ont déposés ou délaissés dans les rues, les places ou autres parties de la voie publique, ou les excavations qu'ils y ont creusés (article 551-5°); le fait de jeter imprudemment sur une personne une chose quelconque pouvant l'incommoder ou la souiller (article 552-5°); le fait de tirer, en certains lieux, des pièces d'artifice quelconques (article 553); le fait d'exciter ou de ne pas retenir ses chiens, lorsqu'ils attaquent ou poursuivent les passants, quand même qu'il n'en serait résulté aucun dommage (article 556-3°); le fait d'enlever ou de déchirer méchamment les affiches légitimement apposées (article 560-1°); le fait de répandre des terres, pierres ou décombres sur le terrain d'autrui (article 560-4°); le fait d'exécuter des ouvrages d'art, de culture ou autres sur le terrain d'autrui (article 563-7°) ...

Le projet de loi ne tend dès lors pas à assurer une poursuite effective des contraventions prévues par le Code pénal qui ne sont à l'heure actuelle que rarement constatées au moyen d'un procès-verbal dressé par les agents de la police, compte tenu de leurs autres missions et attributions multiples et autrement importantes, mais instaure un catalogue d'incivilités prévues ni par le Code pénal, ni, pour bon nombre d'entre elles, par les règlements de police actuellement en vigueur. Le projet de loi n'instaure ainsi aucune alternative au système de poursuite actuel, mais crée à côté de ce système un contentieux nouveau pour des faits qui, dans leur majeure partie, ne sont pas pénalement répréhensibles à l'heure actuelle.

Il est dès lors regrettable que les auteurs du projet de loi n'aient pas saisi l'occasion de faire un tri des contraventions inscrites dans le code pénal, réparties en quatre catégories, mais toutes punies d'une amende de 25 à 250 euros, pour ne maintenir le caractère pénal que de celles jugées les plus graves et instaurer un système de sanctions administratives pour celles jugées de moindre gravité, quitte à compléter cette liste par d'autres incivilités non répréhensibles à ce jour.

Les auteurs du projet de loi citent certes Monsieur Georges RAVANI qui a retenu dans le cadre de son analyse comparée des sanctions administratives en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas:

„Les temps sont révolus où quelque lois, bien rédigées, suffisaient à réguler la vie en société et où toute violation de ces lois était passible des foudres de la loi pénale, avec les garanties, il est vrai, de la procédure pénale.“, mais n’en tirent pas la conséquence de dépénaliser un certain nombre de contraventions prévues au Titre X du Code pénal.

Il n’est d’ailleurs pas expliqué pourquoi le législateur a fait le choix de dépénaliser la seule contravention prévue à l’article 551-4° du Code pénal, alors que toutes les autres contraventions prévues au Titre X du Code pénal restent maintenues.

Ainsi, le projet de loi ne va ni assurer des poursuites plus effectives des contraventions prévues au Code pénal et décharger les autorités judiciaires de la poursuite des infractions d’ores et déjà prévues par la loi, mais va créer en parallèle un nouveau contentieux d’incivilités à sanctionner administrativement.

\*

Il est précisé dans le commentaire des articles sous l’article 1<sup>er</sup> qu’„il ne doit pas y avoir de cumul de sanctions administratives et pénales pour les mêmes faits afin de respecter le principe non bis in idem et pour éviter que le risque d’interférences avec des faits pénalement réprimés ...“.

Or, le projet de loi tel que déposé et dans la mesure où n’y est abrogée qu’une seule contravention du Code pénal, à savoir celle prévue à l’article 551-4°, ne permet pas d’écarter les risques d’interférence entre sanctions pénales et sanctions administratives.

En effet, le fait de ne pas dégager les trottoirs en cas de neige ou de verglas prévu au point 3° de l’article 20 n’est-il pas également réprimé pénalement par l’article 551-3° du Code pénal qui sanctionne le fait de négliger de nettoyer les rues ou passages dans les communes où ce soin est mis à charge des habitants?

Le fait énoncé au point 11° de l’article 20, à savoir le fait de ne pas prendre des dispositions pour éviter que les animaux domestiques troublent la tranquillité publique, n’est-il pas pénalement répréhensible, lorsqu’il a lieu pendant la nuit, à titre de contravention à l’article 561-1° du Code pénal qui réprime pénalement le fait de se rendre coupable de bruits ou tapages nocturnes de nature à troubler la tranquillité des habitants?

N’y a-t-il de ce fait pas risque de violation du principe non bis in idem en cas de sanction administrative réglée par le contrevenant et de plainte pénale subséquente d’une victime qui se prétend lésée suite aux bruits causés?

Le fait énoncé au point 16° de l’article 20, à savoir le fait d’organiser des jeux ou concours sur la voie publique sans l’autorisation du bourgmestre, ne constitue-t-il pas dans certaines hypothèses la contravention prévue à l’article 557-3° du Code pénal qui réprime pénalement le fait d’avoir établi ou tenu dans les rues, chemins, places ou lieux publics des jeux de loterie ou d’autres jeux de hasard?

Le fait d’uriner ou de déféquer sur la voie publique prévu au point 20° de l’article 20 ne constitue-t-il pas un outrage public aux bonnes moeurs répréhensible au voeu de l’article 385 du Code pénal?

N’y aurait-il en conséquence pas lieu de clarifier expressis verbis dans le texte de loi que le paiement de l’amende administrative ferait échec à toute action pénale à engager pour les mêmes faits?

\*

Comme le Ministère Public ne sera pas partie au contentieux créé par l’instauration du système des sanctions administratives, le Parquet de Diekirch n’entend pas commenter autrement les dispositions particulières des deux projets de loi.

Plusieurs observations semblent toutefois s’imposer:

L’article 5 dispose que les agents municipaux constatent par écrit les infractions qui peuvent faire l’objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs.

La valeur probante de cet écrit n’est pas précisée.

A ce sujet, il convient de se reporter à l’article 22 qui ajoute un article 15-1bis au Code de procédure pénale prévoyant que les agents municipaux recherchent et constatent par procès-verbaux, dans la ou les communes de leur ressort, les contraventions aux règlements de police générale.

L'article 5 pourrait dès lors être précisé pour énoncer explicitement que les agents municipaux constatent *par procès-verbal* les infractions qui peuvent faire l'objet de sanctions administratives et dont ils sont les témoins directs.

Reste toutefois le problème que les pouvoirs conférés aux agents municipaux pour faire ces recherches et constatations ne sont pas clairement définis.

Citons l'exemple de l'article 20, point 12° qui permet de sanctionner administrativement le fait d'user de tondeuses à gazon, de scies et de tous autres appareils bruyants pendant les horaires à déterminer par le conseil communal. Est-ce que l'agent municipal a le pouvoir, lorsqu'il entend les bruits causés par un tel appareil, de pénétrer sur une propriété privée d'autrui pour constater l'identité d'une personne qui scie du bois derrière sa maison à une heure prohibée par le conseil communal?

Au cas où un conseil communal a décidé de sanctionner administrativement le fait de ne pas dégager les trottoirs en cas de neige ou de verglas et où l'agent municipal constate que la neige n'est pas dégagée d'un trottoir devant une résidence, quels sont les pouvoirs de l'agent municipal pour déterminer l'auteur responsable de ce manquement? Est-il en droit de réclamer des pièces de la part des personnes concernées, par exemple le règlement de copropriété, et quels sont ses pouvoirs lorsqu'il est confronté à un refus de la part de la personne qui détient ces pièces? Est-il en droit d'auditionner les habitants de la résidence, d'acter leurs déclarations et de les faire signer par les personnes auditionnées ou est-ce qu'il devra se borner à constater le fait à sanctionner administrativement sans essayer d'en déterminer l'auteur présumé responsable?

Conformément à l'article 20, point 8°, le fait de ne pas tailler des arbres, arbustes ou plantes gênant la circulation ou le passage est susceptible d'être sanctionné administrativement. Si l'agent municipal n'a pas de difficulté à constater le fait que des arbres, arbustes ou plantes ne sont pas taillées et gênent la circulation, il devra toutefois faire des investigations pour savoir qui est responsable de cette contravention à sanctionner administrativement. En effet, la maison près de laquelle se trouvent les plantations peut être habitée par un ou plusieurs propriétaires ou peut être louée à une ou plusieurs personnes. Quelles sont les constatations à faire dans ce cas par l'agent municipal? Quels sont ses pouvoirs pour rechercher le contrevenant responsable?

Afin d'éviter toute discussion à ce sujet, il serait préférable que le texte de loi serait clarifié et que les pouvoirs conférés aux agents municipaux pour rechercher et constater les contraventions aux règlements de police générale seraient précisés.

L'article 6 sanctionne d'une amende de 25 à 250 euros le refus d'exhiber une pièce d'identité.

Conformément à l'exposé des motifs, il semble s'agir d'une amende pénale. Cette précision devrait être intégrée dans le texte légal.

Le projet de loi omet toutefois de préciser les pouvoirs des agents municipaux pour constater l'identité du contrevenant au cas où celui-ci refuse d'exhiber une pièce d'identité. Est-ce que l'agent municipal peut retenir le contrevenant jusqu'à l'arrivée d'un policier ou sera-t-il obligé de laisser partir la personne qui refuse de lui révéler son identité?

N'y a-t-il pas lieu de fixer dans la loi, de façon claire et précise, les pouvoirs des agents municipaux à ce sujet?

Si les constatations de l'agent municipal en relation avec son contrôle d'identité devaient faire l'objet d'un procès-verbal avec la foi qui y est attachée conformément à l'article 154 du Code de procédure pénale, il faudrait le mentionner dans le nouvel article 15-1bis puisque ce nouveau texte ne donne aux agents municipaux le pouvoir de constater par procès-verbal que les contraventions aux règlements de police générale ainsi que les délits et contraventions qui portent atteinte aux propriétés forestières et rurales.

Il ne règle pas non plus la question de savoir si l'agent municipal est habilité à procéder à des actes d'instruction pour identifier le contrevenant qui refuse d'exhiber sa carte d'identité. Est-ce qu'il a qualité pour interroger des témoins à ce sujet? Est-ce qu'il peut acter ces déclarations et de les faire signer ensuite par le témoin ou devra-t-il se borner à faire un rapport écrit relatif à ses investigations?

L'article 8 (2) 2° prévoit l'envoi d'une lettre recommandée par le fonctionnaire sanctionnateur au contrevenant.

Comme cette communication donne la possibilité au contrevenant d'exposer ses moyens de défense, il devrait être garanti dans la mesure du possible que la personne destinataire de l'envoi recommandé comprenne le contenu du courrier qui lui est envoyé.

Il devrait dès lors être précisé que le courrier sera rédigé dans une des langues comprises par le destinataire. Au cas où le fonctionnaire sanctionnateur n'a aucun renseignement à ce sujet, la lettre devrait être envoyée dans plusieurs langues.

Comme l'article prévoit également un délai de 15 jours à compter de la notification pour faire valoir ses moyens de défense, il convient de préciser à quelle date la notification est réputée être faite. Est-ce que le délai de 15 jours court à partir du jour du dépôt du courrier recommandé à la poste, à partir de la date de l'acceptation par le destinataire du courrier recommandé ou à partir de la date du retour du pli recommandé non réclamé par son destinataire?

L'article 9 (1) vise la décision motivée du fonctionnaire sanctionnateur à porter à la connaissance du contrevenant.

Le projet de loi devrait être complété pour garantir que la décision du fonctionnaire sanctionnateur soit transmise au contrevenant dans une langue comprise par le destinataire.

L'article 10 régleme la notification de la décision du fonctionnaire sanctionnateur et l'article 12 prévoit le recours contre cette décision.

Il y est prévu que:

- La notification doit indiquer les voies de recours ouvertes contre la décision du fonctionnaire sanctionnateur, le délai dans lequel le recours doit être introduit, l'autorité à laquelle il doit être adressé ainsi que la manière dans laquelle il doit être présenté.
- Le délai pour l'introduction d'un recours est d'un mois à compter de la notification de la décision du fonctionnaire sanctionnateur.

Les susdits articles ne précisent toutefois pas si la notification est faite par lettre simple, par lettre recommandée ou par la lettre recommandée avec avis de réception, et surtout ne précisent pas la date à laquelle la notification de la décision d'infliger une amende est réputée être faite, à savoir si le délai pour l'introduction du recours commence à courir à partir de la date du dépôt du courrier à la poste ou à partir de la date de l'acceptation par le destinataire du courrier recommandé ou, en cas d'absence du destinataire de l'envoi recommandé, à partir de de la date du dépôt de l'avis du facteur des postes avertissant le destinataire qu'il peut retirer l'envoi recommandé au guichet des postes.

Il n'est pas non plus spécifié que cette notification, du moment qu'elle informe la personne sanctionnée des voies de recours qu'elle peut exercer, devrait se faire dans une langue comprise par la personne à laquelle le courrier est adressé.

L'article 21 prévoit de rajouter les termes „les agents municipaux“ à l'article 269 du Code pénal.

Encore faut-il se poser la question comment le délit de rébellion prévu à l'article 269 du Code pénal est constaté concrètement? Est-ce que l'agent municipal est autorisé à constater lui-même le délit commis envers sa personne, et dans ce cas il faudrait le prévoir à l'article 15bis du Code de procédure pénale à créer, ou est-ce que l'agent municipal devra déposer une plainte du chef de rébellion au commissariat de police de la commune où le délit a été commis?

Aloyse WEIRICH  
Procureur d'Etat près le  
Tribunal d'arrondissement de Diekirch

**AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX D'ESCH-SUR-ALZETTE**  
sur le projet de loi n° 7126

**DEPECHE DE LA JUGE DE PAIX DIRECTRICE**  
**AU PROCUREUR GENERAL D'ETAT**

(14.6.2017)

Madame le Procureur Général d'Etat,

Le tribunal de paix d'Esch-sur-Alzette n'entend pas aviser le projet de loi sous rubrique pour les raisons suivantes:

- il s'agit d'une question de choix politique de créer des incriminations et des sanctions administratives communales et de soustraire cette matière à la procédure pénale et aux juridictions pénales
- le tribunal de paix n'entend pas se prononcer sur une procédure administrative

Je vous prie, Madame le Procureur Général d'Etat, de croire en ma très haute considération.

Eliane ZIMMER  
*Juge de Paix directrice*

